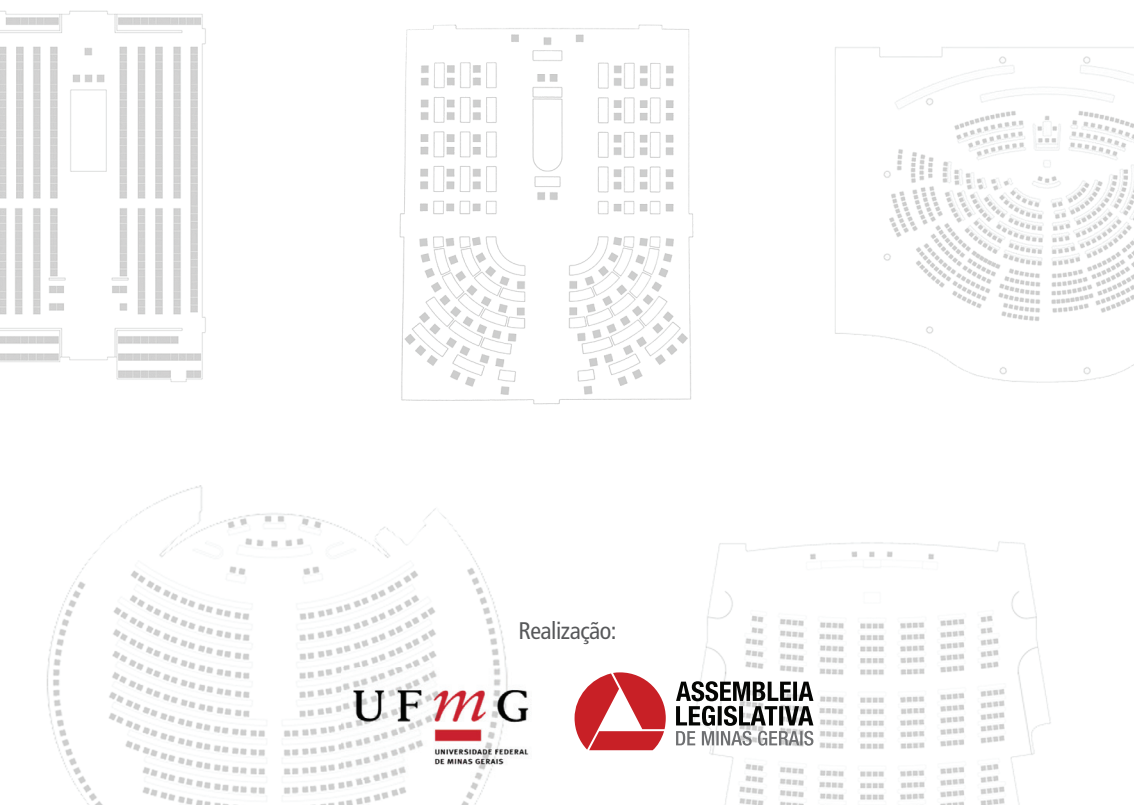


Regimentos Parlamentares do Mundo

Sistemas Jurídicos e Ação Legislativa



Realização:

UFMG
UNIVERSIDADE FEDERAL
DE MINAS GERAIS

**ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS**

Regimentos Parlamentares do Mundo

Sistemas Jurídicos e Ação Legislativa

Realização:



Escola
do Legislativo



Apoio:



Regimentos parlamentares do mundo

Sistemas jurídicos e Ação legislativa

Organização:

Fabiana de Menezes Soares
Tháís de Bessa Gontijo de Oliveira
Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel

Autores:

Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel
Danielle Farah Ziade
Débora C. Mascarenhas dos Anjos
Diogo Lucas Martins
Fabiana de Menezes Soares
Flávia Pessoa Santos
Ivan Capdeville Júnior
Jamilla Monteiro Sarkis
Júlia Soares Amaral
Júliana Matos Santos
Henrique Cunha Souza Lima
Leonardo Lima Naranjo
Lucas Tavares Mourão
Marcelo Fonseca Ribeiro de Castro
María Luísa Estanislau Reis
Mariana Barbosa Araújo Resende
Paula Carolina de Oliveira Azevedo da Mata
Pedro Augusto Costa Gontijo
Rafael Amorim de Amorim
Raphael Rodrigues Ferreira
Renê Moraes da Costa Braga
Tháís de Bessa Gontijo de Oliveira
Vanilza Ribeiro Xavier

Belo Horizonte
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
2018

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Adalclever Lopes
Presidente

Deputado Lafayette de Andrada
1º-vice-presidente

Deputado Dalmo Ribeiro Silva
2º-vice-presidente

Deputado Inácio Franco
3º-vice-presidente

Deputado Rogério Correia
1º-secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos
Diretor-geral

Guilherme Wagner Ribeiro
Secretário-geral da Mesa

FICHA TÉCNICA

Diretoria de Comunicação Institucional
Escola do Legislativo

Gerência-Geral de Documentação e
Informação

EDIÇÃO

Celeno Ivanovo

REVISÃO DE PORTUGUÊS

Andréia Paulino Franco

Heloísa Helena Oliveira de Figueiredo

Leonardo Santana Mordente

Rafael Costa Pires

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Eliana Nunes Cunha

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Letícia Martinez Matos

*A revisão linguística dos *abstracts* é de
responsabilidade de seus respectivos autores.

R335 Regimentos parlamentares do mundo: sistemas jurídicos e ação legislativa / organização: Fabiana de Menezes Soares, Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira, Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel ; autores: Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel ... [et al.]. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018.
376 p.

Realizado em colaboração com o Observatório para a Qualidade da Lei e Faculdade de Direito da UFMG.
ISBN 978-85-85157-68-5

1. Poder Legislativo. 2. Processo legislativo. 3. Parlamento.
I. Soares, Fabiana de Menezes. II. Oliveira, Thaís de Bessa Gontijo de. III. Maciel, Caroline Stéphanie Francis dos Santos.

CDU: 342.52

Apresentação

We study the glory of god, and the honour and liberty of parliament, for which we unaminously fight, without seeking our own interests....i profess i could never satisfy myself on the justness of this war, but from the authority of the parliament to maintain itself in its rights; and in this cause i hope to prove myself an honest man and single-hearted.

Oliver Cromwell, 1644

Article 1. – Le but de la société est le bonheur commun. – Le gouvernement est institué pour garantir à l’homme la jouissance de ses droits naturels et imprescriptibles. Article 61. – Les lois, les décrets, les jugements et tous les actes publics sont intitulés : Au nom du peuple français, l’an... de la République française. (Preâmbulo-Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos. Constituição Francesa de 1793 e Ato da Constituição Francesa de 1793.)

A Comissão Permanente é presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional e integra as seguintes entidades: f) Presidente do Grupo das Mulheres Parlamentares (Constituição de Angola, Art 156º, 2, f)

The Standing Committee of Education and Research: Matters relating to education; kindergartens; and research, including the coordination of research policy, and research in the fields of agriculture, fisheries and business and industry. (Competências da Comissão Permanente de Educação e Pesquisa do Storting, o Parlamento da Noruega (2017)

Será que existem padrões de normas gerais nos regimentos internos dos parlamentos no mundo?

Em que medida os sistemas jurídicos aos quais pertencem (*Common law* ou *Civil Law*) dirigem a ação legislativa?

Como o “projeto cultural” de um Poder repercute no desenho institucional de um parlamento?

Essas foram as principais questões norteadoras dos seminários em Processo Legislativo Comparado, ministrados em dois semestres dos anos de 2016 e 2017, no Programa de Pós-Graduação em Direito, como disciplina da área de estudo em produção do Direito.

Os estudos em Processo Legislativo na área do Direito são minoritários diante da alta produção em outros Processos, tais como Civil, Penal, Trabalhista, Administrativo, Previdenciário e Tributário. Todavia, nos últimos 10 anos, pode ser detectado um incremento na área da regulação, o que sinaliza um estranho fenômeno: o avanço da elaboração legislativa no Executivo, com estudos publicados, sobretudo, por agências reguladoras, como Ipea e Fundação Getúlio Vargas, como também por organizações internacionais, como OECD, Unidroit.

Na UFMG, notadamente o Departamento de Ciência Política e o Grupo de Pesquisa do Observatório para Qualidade da Lei têm elaborado estudos monográficos, dissertações e teses sobre diversos aspectos da elaboração legislativa nos quais o tema do parlamento consta da pauta de pesquisa. As publicações regulares ligadas aos parlamentos brasileiros concentram-se em Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Câmara dos Deputados e Senado Federal (Centro de Estudos).

Na atualidade, alguns teóricos do Direito têm se dedicado ao estudo da legislação, de forma sistemática, dentre os quais destacamos dois: WALDRON (1995) e WINTGENS (1999). Particularmente, Wintgens propicia uma singular perspectiva de análise, via *Legisprudência*, que reivindica um estatuto científico para os estudos jurídicos sobre a ação legislativa e assim articula sistematicamente os aspectos metodológicos formais (comunicativos) e materiais (avaliação legislativa) propostos pela Legística. O ponto de partida é uma matriz de justificação específica para a decisão de legislar por meio de uma resignificação do contrato social (poder de legislar), que ultrapassa a Dogmática Jurídica também ao contestar a mitificação da lei, ao assumir o questionamento da sua real necessidade diante de um cenário concreto.

Essa visão de mundo, longe de desconsiderar o parlamento, o eleva, como instituição, para além das contingências e dos

personalismos, apesar da degradação do seu democrático espaço público, nos últimos quatro anos, haja vista as crises de confiança motivadas pelos sucessivos casos de corrupção que aconteceram nesse período. Instiga, ainda, novas perspectivas, inclusive metodológicas, como o uso crescente do *Software R* para minerar os mais diversos dados do universo dos parlamentos e parlamentares.

Não obstante essas novas searas de pesquisa no Direito, o estudo sobre o parlamento ainda é um aspecto marginal, e as disciplinas que discutem o parlamento ocupam um espaço limitadíssimo nas grades curriculares dos cursos de Direito, conforme pode ser verificado nos programas disponibilizados nos sites das faculdades mais bem-classificadas em *rankings* governamentais e/ou pelos pares, acadêmicos na área jurídica.

A justificativa para esse fato desdobra-se em algumas dimensões. Uma delas diz respeito à dificuldade da matriz teórica da Dogmática Jurídica (jurisprudência) em reconhecer um espaço metodológico, compreensivo, peculiar à produção do Direito (formal), à elaboração legislativa, ao Processo Legislativo, nos quais o aspecto “político” (material) articula-se em processo densamente normatizado, tanto por regras escritas quanto pelos costumes parlamentares.

Nos estudos integrantes da presente coletânea de 11 países, as fontes de Direito Parlamentar expressam uma característica arquetípica nos sistemas de *Civil Law* (Direito Escrito, família romano-germânica, Direito Continental) e nos sistemas de *Common Law* (Direito Costumeiro, sistema anglo-saxão, Direito Consuetudinário) regras escritas e costumes dividem o espaço para a condução dos trabalhos parlamentares.

A abertura à sociedade típica do Processo Legislativo responde pelo acesso às fontes materiais do Direito via demandas sociais que podem se converter em fontes formais, ao final do processo decisional, ínsito à ação legislativa, como se emulasse o processo de formação de todas as fontes do Direito.

O Processo Legislativo expresso nos regimentos parlamentares (e também nas outras normas, inclusive costumeiras) revelou-se plural, fartamente documentado com toda sorte de informações e diferentes gêneros textuais, produzidos pelas manifestações

de variados segmentos da sociedade civil e do aparato estatal, potencializados pelo acervo de filmagem dos trabalhos parlamentares e do repositório de informações contidas nos sites oficiais das casas legislativas.

Todavia, para alcançar uma análise mais precisa, sob o véu dos regimentos parlamentares, sem o reducionismo advindo da mera comparação entre institutos e seus desenhos organizacionais, foi preciso um passo a mais, ancorado na perspectiva processualista de Taruffo (2013): levar em conta o projeto cultural do legislativo em foco.

Durante os seminários, as apresentações de cada país foram antecedidas por levantamentos sobre o sistema eleitoral, os tipos de partidos, o modelo da dinâmica entre maioria e minoria, a própria história constitucional. Essa camada de análise auxiliou na categorização das regras e temas tratados nos regimentos e na própria organização da casa parlamentar, o que imprimiu uma identidade própria a cada conjunto de normas processuais analisado. Os debates advindos das apresentações, seguidos pela discussão conjunta das propostas dos artigos, criaram um ambiente em que foi emulado um *contraditório* inspirado pelas numerosas sessões dos parlamentos exibidas, graças ao grau de publicidade dos trabalhos presentes nos sites ou mesmo exibidos em outras plataformas.

O ambiente fecundo dos debates foi temperado por elementos culturais dos países, de ordem gastronômica, capazes de provocar, via sentidos, elementos identitários suscitados pela *Conflict Cuisine*, ou gastrodiplomacia. Vale ressaltar que a riqueza da experiência desse banquete de ideias sobre o exercício do poder, por meio do parlamento, deve-se à interação entre os pós-graduandos e os consultores da ALMG, durante os seminários.

A presente coletânea é também fruto do esforço e da dedicação da co-organizadoras, as doutorandas Thais Bessa e Caroline Maciel. Com muito zelo, cuidaram do circuito de informações, do controle de conformidade da modelagem escolhida para a difusão dos resultados de cada grupo e do cronograma de entrega de nove países. Esse auxílio foi um bálsamo na consecução da tarefa de coordenar diversas vozes para que tivéssemos uma sinfonia, e não um jogonal. A participação

no presente projeto não foi uma atividade obrigatória dos seminários cujo desenvolvimento necessitou de um banco de conhecimento alimentado por diversas fontes de pesquisa e de um circuito azeitado de comunicação entre os autores.

A escolha dos países que foram objeto da pesquisa seguiu os critérios de representação geográfica (foi exigido pelo menos um país de cada continente), acesso à informação, bibliografia disponível nas línguas estrangeiras faladas pelos membros dos grupos de trabalho, e alternância entre países de tradições de *Civil Law* e *Common Law* (levou-se em conta que pode ocorrer a predominância de um desses sistemas nos países em que o hibridismo é uma realidade, em face do aspecto formador das balizas de legalidade, comuns a todos os parlamentos e aos sistemas jurídicos assentados sob o primado do Estado de Direito.

Por fim, a terceira camada de análise diz respeito à dimensão espacial e às suas consequências sobre a interação entre os parlamentares e a expressão física do exercício do Poder Legislativo: a arquitetura dos Parlamentos. A chave de interpretação para esse critério foi a obra *Parliament – XML* (2016) elaborada por um coletivo de arquitetos sediado na Holanda. A obra documenta o formato/disposição dos plenários, o número de assentos, o lugar da Mesa ou do *speaker* em 196 países, com base em cinco formatos-matrizes: “bancos opostos”, “semicírculos”, “círculo”, “ferradura” e “sala de aula”.

Apesar de não ter sido objeto de análise na presente obra, o Plenário da Câmara dos Deputados do Brasil tem a forma de uma sala de aula, onde todas as cadeiras são voltadas para a Mesa, o que nos leva a reflexões profundas sobre a geografia do poder. Um bom exemplo é a apropriação de agenda pelo Executivo nos modelos de interação Mesa/Plenário, em que há pouca mobilidade entre os próprios deputados.

O resultado dessa ampla pesquisa sobre Reino Unido, Angola, Canadá, EUA, Uruguai, Chile, Nova Zelândia, Taiwan, França, Alemanha e Noruega revelou os projetos de governo e de sociedade desses 11 países, o cotidiano das suas interações sociais, os temores por detrás das regras proibitivas, os valores dirigentes das suas políticas legislativas e a modelagem do espaço por onde as discussões transitam ou encontram barreiras.

Curiosamente, inauditas convergências aparecem e criam pontes entre modelos e projetos culturais díspares, numa vigorosa demonstração de como o parlamento espelha a sua sociedade e ao mesmo tempo pode torná-la um melhor lugar para o bem viver.

A presente coletânea é um chamado à reflexão sobre a necessidade de estudos comparatísticos que fiquem longe das escolhas prévias de um “melhor modelo”, em nome da tradição, e que façam uma abertura ao conhecimento de outras paisagens e arranjos que possam oferecer valiosas chaves hermenêuticas para a compreensão das várias tensões do nosso tempo, nas mais variadas paragens.

Fabiana de Menezes Soares

Sumário

Prefácio	15
Capítulo 1 – O Parlamento britânico	20
1. Introdução	20
2. O desenho institucional do parlamento Britânico	22
2.1 História	22
2.2 Composição e funcionamento.	25
2.2.1 O Palácio de Westminster	30
2.3 Regras, costumes e tradições parlamentares	32
2.3.1 Direito de obstrução.....	35
2.4 Relações com outras instituições e Poderes	36
2.4.1 Parlamento e gabinete	37
2.4.2 Parlamento britânico e assembleias delegadas	38
3. As funções parlamentares britânicas.....	38
3.1 Função representativa e função legislativa	41
3.2 Função fiscalizadora.....	41
4. O processo legislativo comum do Reino Unido	44
4.1 A tipologia de atos normativos britânicos	44
4.2 Tipologia de proposições do parlamento britânico	47
4.3 Iniciativa legislativa	49
4.4 Tramitação do projeto de lei	50
4.4.1 Primeira leitura.....	51
4.4.2 Segunda leitura	52
4.4.3 Estágio de comissão	52
4.4.4 Estágio de reportagem	53
4.4.5 Terceira leitura	54
4.4.6 Estágio revisional.....	54
4.4.7 Consideração de emendas	55
4.4.8 Sanção real	55
4.5. Publicação	56
5. A logística aplicada ao processo legislativo no Reino Unido	57
6. Considerações finais	59
7. Referências	60
Capítulo 2 – Nova Zelândia: uma análise do Parlamento e do processo legislativo	66
1. Considerações preliminares e recorte temático	67
2. Contexto histórico e político: o desenvolvimento do direito e do governo.....	68
2.1. Panorama geral	68
3. Forma e sistema de governo.....	70
4. A estrutura do parlamento	72

5. O processo legislativo	74
5.1. Primeira Etapa – Introdução (<i>Introduction</i>)	75
5.2. Segunda Etapa – Primeira Leitura (<i>First Reading</i>)	77
5.3. Terceira Etapa – Consideração pelo Comitê Especializado (<i>Select Committee Consideration</i>)	78
5.4. Quarta Etapa – Segunda Leitura (<i>Second Reading</i>).....	80
5.5. Quinta Etapa – Consideração pelo Comitê de toda a Casa (<i>Committee of the Whole House Consideration</i>).....	80
5.6. Sexta Etapa – Terceira Leitura (Third Reading).....	82
5.7. Etapa Final – Chancela Real (Royal Assent).....	82
6. Breves Críticas.....	83
7. Considerações finais	83
8. Referências	84
Capítulo 3 – A Assembleia Nacional de Angola	88
1. Introdução	88
2. O retrato institucional da Assembleia Nacional de Angola	90
2.1 Breves aspectos históricos	90
2.2. Composição e funcionamento	94
2.3 Regras de organização e funcionamento da Assembleia	98
2.4 Relações com outras instituições e outros Poderes.....	100
2.4.1 Assembleia e governo	100
2.4.2 Assembleia e outros órgãos	101
3. As funções da Assembleia Nacional de Angola.....	102
3.1 Função legislativa.....	102
3.1.1 Matérias de reserva absoluta.....	103
3.1.2 Matérias de reserva relativa.....	104
3.2 Função fiscalizadora.....	104
3.3 Filiação ao sistema de civil law e a importância do Direito Costumeiro em Angola	106
4. O processo legislativo comum angolano	108
4.1 Tipologia de atos normativos utilizada na Assembleia Nacional de Angola	108
4.2 Iniciativa legislativa	109
4.3 Tramitação do projeto de lei.....	110
4.4 Promulgação ou veto	111
4.5 Publicação	111
4.6 Contribuições da Legística ao processo legislativo angolano.....	113
5. Considerações finais	117
6. Referências	118
Capítulo 4 – Estudo sobre o funcionamento do Congresso americano	125
1. Introdução	126
2. Histórico.....	127
3. A evolução institucional	132

4. O perfil dos membros do Congresso	135
5. Competência do Congresso americano	137
6. O Senado	140
7. A Câmara dos Representantes	142
8. O sistema de comissões do Congresso	144
9. Comissões financeiras e orçamentárias.....	148
10. As equipes de apoio aos trabalhos técnicos das comissões	150
11. Os procedimentos legislativos para a resolução de conflitos	151
12. Processo legislativo.....	152
13. Audiências	155
14. Relatando um projeto de lei	156
15. Os debates	158
16. A aprovação final do projeto de lei.....	159
17. Sanção presidencial	161
18. Regime de ética e decore parlamentar.....	161
19. Recursos midiáticos do Congresso.....	162
20. O Congresso sob o olhar dos americanos.....	163
21. Glossário de expressões empregadas para ocupantes de determinadas funções no Congresso:	164
22. Referências	165
Capítulo 5 – Chile: uma análise do Congresso e do processo legislativo	168
1. Considerações preliminares.....	169
2. Contexto histórico e político: o desenvolvimento do Direito e do governo	170
2.1 Panorama	170
2.2 Breve histórico das constituições chilenas.....	173
2.3 Forma e sistema de governo.....	178
3. O Congresso Nacional.....	179
4. O processo legislativo	183
4.1 A iniciativa legislativa	184
4.2 Quórum de aprovação	184
4.3 Câmara revisora	185
4.3.1 Realização de emendas	185
4.3.2 Rejeição do projeto de lei pela câmara revisora	186
4.4 Rejeição do projeto de lei pela câmara de origem.....	186
4.5 Aprovação do presidente da República.....	187
4.5.1 Desaprovação do projeto de lei pelo presidente da República	187
4.6 Tramitação de urgência, promulgação e publicação	187
4.7 Estrutura do texto normativo no Chile	188
5. Peculiaridades.....	189
5.1 Voto feminino	189

5.2 Direito de obstrução	190
5.3 Lei de Transparência (Lei n. 20.285, de 2008).....	191
5.3.1 Lei de <i>Lobby</i> (Lei n. 20.730, de 2014).....	192
6. Considerações finais	193
7. Referências	195
Capítulo 6 – O regime parlamentar francês: aspectos formais e materiais	198
1. Introdução	199
2. O bicameralismo francês	200
3. História	203
3.1 Assembleia Nacional.....	203
3.2 Senado	205
4. Competências	211
5. Composição e estrutura.....	213
5.1 Mesa	214
5.2 Presidente	214
5.3 Conferência dos Presidentes.....	214
5.4 Administradores.....	215
5.5 Grupos parlamentares	215
5.6 Comissões	216
6. Processo legislativo.....	218
6.1 Elaboração de um projeto de lei	219
6.2 Fase parlamentar no procedimento ordinário	220
6.2.1 Antes da sessão pública	220
6.2.2 O curso da sessão plenária.....	221
6.2.3 Fase pós-parlamentar.....	222
6.3 Processo legislativo aplicável às revisões constitucionais, aos projetos de lei de finanças e aos projetos de lei de financiamento da seguridade social	223
6.4 Procedimentos especiais.....	223
6.5 Direito de oposição e técnicas legislativas	225
7. Considerações finais	227
8. Referências	229
Capítulo 7 – O processo legislativo canadense	232
1. Introdução	234
2. Panorama geral da história do Canadá	235
3. As fontes do Direito canadense	237
3.1 Common law	237
3.2 Leis internas	238
3.3 Constituição Federal	239
3.3.1 Ato da América do Norte Britânica de 1867.....	240
3.3.2 Ato Constitucional de 1982	240

3.3.2.1	Fórmula do consentimento unânime	241
3.3.2.2	Fórmula do procedimento geral	242
4.	Processo legislativo canadense.....	244
4.1	O regimento interno: processo legislativo canadense ordinário	244
4.1.1	As formas de iniciativa da lei	245
4.1.2	Os tipos de projetos de lei que podem ser apresentados	246
4.1.2.1	Os projetos de lei de interesse privado	246
4.1.2.2	Os projetos de lei de interesse público.....	248
4.1.2.3	Projetos de lei de matéria financeira.....	249
4.2	As fases do processo legislativo canadense	250
4.3	A comissão de direito do Canadá.....	254
5.	Organização institucional canadense.....	255
6.	A Legística no quadro institucional e acadêmico canadense.....	259
7.	Conclusão	263
8.	Referências	264
Capítulo 8 – Regime parlamentar uruguaio: aspectos formais e materiais	267
1.	Introdução	269
2.	Histórico	271
3.	Organização do Estado uruguaio	275
4.	Constituição uruguaia	278
5.	Composição e estrutura atual do parlamento	279
5.1	Aspectos arquitetônicos.....	280
5.2	Câmara dos Representantes	281
5.3	Câmara dos Senadores.....	282
5.4	Assembleia Geral	283
5.5	Comissão Permanente	283
6.	Processo Legislativo	284
6.1	Sobre as observações do Executivo a um projeto de lei aprovado pelo Legislativo	286
6.2	Direito costumeiro na prática parlamentar.....	287
6.3	Participação popular no processo legislativo.....	288
6.4	Participação popular no processo de emenda à Constituição	289
7.	Reflexões finais	291
8.	Referências	293
Capítulo 9 – <i>Storting</i> – o Parlamento norueguês	297
1.	Introdução	298
2.	A Constituição norueguesa de 1814	301
2.1	A criação do <i>Storting</i> e sua relação com a monarquia e a sociedade norueguesa ...	304
2.2	Projeto cultural norueguês	306
3.	Composição do <i>Storting</i>	309
3.1	Regras eleitorais: cláusulas de barreira, divisão dos parlamentares e diplomação ..	310

4. Regras de procedimento.....	312
4.1. A composição e a constituição do <i>Storting</i> e a cerimônia de abertura do ano legislativo.....	312
4.2. O processo legislativo no <i>Storting</i>	313
4.3. As comissões: composição e atuação.....	314
4.4. O procedimento para emendas constitucionais.....	316
5. O debate no <i>Storting</i>	317
5.1 Como é tratado o dissenso no <i>Storting</i> ?.....	318
6. A arquitetura do <i>Storting</i> : tradição milenar.....	319
7. Considerações finais.....	321
8. Referências.....	322
Capítulo 10 – O Poder Legislativo na República Federal da Alemanha	325
1. Introdução.....	326
2. Breve histórico da conformação histórica da República Federal da Alemanha.....	327
3. A relação entre os Poderes constituídos da República Federal da Alemanha.....	330
4. O Poder Legislativo na República Federal da Alemanha.....	332
4.1 O Parlamento Federal.....	333
4.1.1 A composição do Parlamento Federal.....	334
4.1.2 A formação de coalizações no parlamento e sua influência na definição do chanceler federal.....	336
4.1.3 A participação do parlamento na eleição do presidente federal e na escolha de membros do Tribunal Constitucional Federal.....	338
4.2 O Conselho Federal.....	339
5. O Processo Legislativo na República Federal da Alemanha.....	341
5.1 As fases do processo legislativo.....	342
6. Conclusão.....	347
7. Referências.....	349
Capítulo 11 – O Parlamento de Taiwan	352
1. Introdução:.....	352
2. Compreendendo as normas sobre produção de normas via legística.....	353
3. História de Taiwan.....	355
4. Sistema político de Taiwan.....	358
5. Lesgislativo Yuan.....	360
5.1 Composição da legislatura.....	360
5.1.1 Áreas geográficas: single-member districts (SMD).....	361
5.1.2 Representação aborígene: o lugar das minorias.....	362
5.1.3 Representação proporcional: listas partidárias.....	362
5.2. A Arquitetura do Parlamento.....	365
5.3 O funcionamento do Legislativo.....	371
6. Breve histórico do Parlamento.....	373
7. Referências.....	374

Prefácio

Nas Ciências Jurídicas, pesquisar sobre o processo legislativo é ir na contracorrente. Tradicionalmente, preocupa-se mais com a interpretação e aplicação do direito posto, ao passo que a produção das normas e os efeitos que elas produzem na realidade social ocupam um papel marginal nos estudos jurídicos (Mader, 1991, p. 39).

Assim, participar de uma disciplina em direito parlamentar comparado no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG foi uma oportunidade única de aprendizado e de intercâmbio de informações e conhecimentos. Sob a coordenação da Professora Fabiana de Menezes Soares, pudemos participar desse Projeto de Pesquisa pioneiro que tem por objeto a ação legislativa, cujos estudos são ainda tão escassos e, não obstante, absolutamente relevantes. Temos o prazer de compartilhar com o público o resultado dessa empreitada por meio da publicação desta coletânea de estudos científicos.

Essa experiência foi ainda mais enriquecida pelo fato de que foram combinadas as habilidades de cada pesquisador nas mais diversas línguas para a superação de barreiras ao estudo de parlamentos do mundo inteiro. A metodologia de ensino em seminários temáticos, com pequenos grupos com atividades e competências distintas, permitiu que se criasse um ambiente de educação colaborativa. Assim, elementos ímpares da biografia de cada pesquisador que participou desse projeto (como a fluência em línguas estrangeiras, vivência em outros países ou simplesmente interesses que cada um de nós nutria por determinado país) contribuíram para um resultado que é muito mais do que a soma das partes: uma verdadeira panorâmica dos Parlamentos do mundo, com práticas e instrumentos parlamentares ora convergentes, ora divergentes.

Visitar esses parlamentos, por meio de pesquisa acadêmica rigorosa, foi uma oportunidade recordar e ressignificar a dignidade e importância das missões atribuídas ao Poder Legislativo no esquema de organização dos Poderes. A importância desse tipo de reflexão para o atual cenário brasileiro não pode ser subestimada.

Desde a Constituição de 1988, vivencia-se no Brasil um declínio cada vez mais acentuado do prestígio do Congresso Nacional enquanto instituição democrática e plural. Os constituintes já relatavam à época uma desconfiança, instabilidade, ineficiência e lentidão do Parlamento brasileiro na tomada de decisões legislativas. Com base nisso, justificaram a necessidade de manter instrumentos normativos nas mãos do Executivo, em prol da celeridade e efetividade.

Em razão dessas escolhas institucionais, o diagnóstico atual é de que o Executivo domina o processo de elaboração de leis no Brasil. Bem mais da metade das leis brasileiras vigentes tem origem no Poder Executivo. Como consequência, a relevância do Congresso é cada vez mais questionada.

Some-se a isso o crescente protagonismo assumido pelo Poder Judiciário, que pretende-se, a pretexto de desempenhar sua missão de guardar a Constituição, guardar também a moralidade pública, quando a autoridade moral do Poder Legislativo e Poder Executivo estão tão combatidas. Todavia, é preciso destacar que, a despeito do atual desprestígio que enfrenta o Poder Legislativo, as missões atribuídas a ele não encontraram substituto à altura na organização dos Poderes (e nem tampouco isso é possível, sob pena de se desfigurar a própria República Federativa Democrática): a Câmara dos Deputados continua sendo o *locus* de representação do povo, ao passo que o Senado continua sendo peça fundamental no funcionamento da federação, e ambos se legitimam pelo voto. O bom funcionamento das Casas é, portanto, absolutamente fundamental para a realização dos valores republicanos e democráticos, de uma forma que jamais poderá ser suprida pelos outros Poderes da República.

Assim, ainda que o Legislativo não seja um obstáculo intransponível para a ação do Executivo, seu papel está longe de ser desprezível (Devins e Whittington, 2005, p. 2). Essa coletânea busca contribuir para o resgate da instituição parlamentar, através da produção de um estudo juscomparativista, que tem o condão de trazer inúmeros benefícios ao processo de amadurecimento e reestruturação do Poder Legislativo.

Tratou-se, portanto, de uma atividade de comparação de modelos processuais (Taruffo, 2013) legislativos, na qual buscou-se fugir dos

lugares-comuns, levando em consideração as transformações históricas e culturais sofridas e o atual contexto de mescla e de mútua influência entre os sistemas parlamentares.

O direito comparado, nesse contexto, serve como um método de avaliação de nosso próprio Parlamento. Procurou-se entender, no caso de cada Parlamento estudado, como a cultura organizacional, a gestão e a organização da função legislativa provocaram arranjos e disciplinas únicos de cada país. Nesse processo, acentua-se também nossa compreensão sobre nosso próprio Parlamento, e as possibilidades de mudança e aprimoramento desabrocharam, pois percebeu-se que os arranjos institucionais não são necessariamente absolutos ou necessários, mas contingências.

Não obstante, não se sugere aqui a reprodução integral e irrefletida de institutos, políticas e mecanismos especialmente desenvolvidos em contextos econômicos, culturais e políticos profundamente distintos do brasileiro. Dessa forma, o objetivo ora proposto é aprender com esses processos legislativos para constatar o que é compatível e pertinente a complexa realidade nacional e segundo as particularidades locais. Disso, concluímos: mudanças são, sim, possíveis, no sentido de resgatar a dignidade e protagonismo do nosso Poder Legislativo.

Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel

Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira

Reino Unido

O Parlamento britânico

Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel¹

Marcelo Fonseca Ribeiro de Castro²

Mariana Barbosa Araújo Resende³

Resumo: A compreensão do desenvolvimento democrático do Reino Unido passa pela análise de uma das suas principais e mais tradicionais instituições – o Parlamento britânico – e do processo legislativo britânico. Esse é, portanto, o objeto do presente artigo.

Palavras-chave: Reino Unido. Parlamento britânico. Processo legislativo britânico. Instituição parlamentar. Legística.

Abstract: *In order to understand the democratic development of the United Kingdom, one has to examine one of its most important and traditional institutions – the British Parliament – as well as the United Kingdom’s lawmaking process. This is, therefore, the scope of this essay.*

Keywords: *United Kingdom. British Parliament. United Kingdom’s lawmaking process. Parliamentary institution. Legistics.*

1. Introdução

As instituições têm um papel fundamental no desenvolvimento político, econômico e social das democracias pelo mundo. O crescimento e a evolução histórica de uma sociedade são diretamente relacionados à formação e à

1 Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestra em Direito com bolsa do CNPq pela UFMG (2018). Bacharela em Direito pela UFMG (2015). Advogada vinculada à Divisão de Assistência Judiciária (DAJ) em Direito Tributário e Civil.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1999). Advogado. Analista legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

3 Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012).

evolução de suas instituições, conforme Douglass North demonstra (GALA, 2003, p. 89). Nesse cenário, fica nítida a elevada importância das instituições parlamentares nas sociedades contemporâneas. Os parlamentos são alicerces do desenvolvimento democrático e da coesão social (SALIH, 2005, p. 17). Um estudo sobre as instituições parlamentares se mostra, dessa forma, essencial.

A princípio, estudar parlamentos de outros países pode parecer ter pouca utilidade para o contexto brasileiro. Porém, como bem expressa Taruffo, “o melhor modo de conhecer o próprio ordenamento é conhecer outros ordenamentos” (TARUFFO, 2013, p. 12). Assim, uma análise do quadro institucional do parlamento britânico, um dos mais tradicionais do mundo, traz enormes contribuições para a consolidação institucional do nosso Congresso Nacional e serve como exemplo para a consecução de reformas. Avaliar o efetivo funcionamento desse parlamento permite que se analise como foram enfrentados e resolvidos problemas pelos quais o Legislativo brasileiro passa hoje.

Uma das instituições mais conhecidas no mundo todo, o parlamento do Reino Unido é também um dos parlamentos mais antigos, tendo se desenvolvido ao longo de mais de mil anos. Sua evolução derivou espontaneamente das necessidades do governo e do rei inglês. Como afirma Grant, o parlamento é “visto como o coração histórico do sistema político do Reino Unido, o principal criador e guardião da Constituição e a ‘mãe das democracias’.”⁴ (GRANT, 2009, p. 2, tradução nossa). Nesse sentido, o presente artigo pretende desenvolver um estudo detalhado do funcionamento do parlamento britânico, cujo inegável peso histórico e valor institucional atuam como parâmetros a serem seguidos pelos parlamentos do mundo todo. Para tanto, este artigo buscará traçar o desenho institucional do parlamento britânico, que passará pelas suas raízes históricas, o modo que se dá a composição e o funcionamento dessa instituição, a sua regulamentação por tradições milenares e regras regimentais e as relações entre o parlamento e as demais instituições democráticas britânicas. Em sequência, descreverá as funções exercidas pelo parlamento – a legislativa, a fiscalizadora e a

4 Texto original: “It is widely seen as the historical heart of the United Kingdom political system, the main creator and guardian of its constitution and the ‘mother of democracies’.”

representativa. Por fim, explicará o processo legislativo comum do Reino Unido, passando pela tipologia de atos normativos e pela aplicabilidade dos instrumentos da Legística.

2. O desenho institucional do parlamento Britânico

2.1 História

A história do parlamento britânico pode ser dividida em quatro períodos principais: o primeiro, do século VII ao XIV, relativo ao surgimento e crescimento do parlamento; o segundo, do século XV ao XVII, no qual as disputas de poder entre monarca e parlamento se tornam constantes; o terceiro, de 1688 a 1832, que traz o amadurecimento e a consolidação do parlamento, e, por fim, o quarto, a partir de 1832 (GRANT, 2009, p. 2), em que o parlamento se desenha nos moldes atuais, como instituição complexa.

O primeiro período (do século VII até o século XIV), correspondente à Idade Média, envolve o crescimento e desenvolvimento prévio do parlamento e culmina no bicameralismo (GRANT, 2009, p. 2). Desde antes do século VII até o século XI, os conselhos de homens influentes eram chamados para aconselhar os monarcas nas suas atribuições e podem ser compreendidos como uma primeira versão do futuro parlamento britânico, especialmente da Câmara dos Lordes. Com o crescimento de poder desses conselheiros, suas relações com o rei se tornaram cada vez mais belicosas. Nesse contexto, em 1215, o rei João foi obrigado a assinar a Magna Carta, que limitava a sua autoridade e formalmente reconhecia os direitos de seus súditos, tais como o direito de não ser condenado sem um julgamento e o direito de os conselheiros serem consultados antes da criação ou do aumento de impostos (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 3).

Já no século XIII é que se encontra o embrião da Câmara dos Comuns, no parlamento de 1265, convocado pelo barão Simon de Montfort, após vencer o rei Henrique III em batalha. Nesse parlamento, Montfort expandiu a representatividade parlamentar, incluindo dois cavaleiros de cada condado e dois

cidadãos das cidades inglesas. No ano de 1295, foi convocado o colegiado que posteriormente passou a ser conhecido como “modelo de parlamento”, já que a sua composição foi repetida subsequentemente (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 3). Era composto por nobres e bispos, bem como por representantes de cada condado ou município. Aqui surgiu a concepção do futuro parlamento composto por três instituições: Câmara dos Lordes, Câmara dos Comuns e Monarca.

No decorrer do século XIV, iniciou-se uma gradual separação em duas câmaras, com assentos distintos: lordes e comuns (GRANT, 2009 p. 2), e, com isso, a emergência do bicameralismo do parlamento, de um lado representantes das cidades e condados (Câmara dos Comuns) e de outro os bispos e nobres (Câmara dos Lordes). Foi a partir do ano de 1376 que surgiu a figura do speaker (presidente), enquanto representante dos comuns frente ao monarca e aos lordes (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 2).

O segundo período do desenvolvimento do parlamento (século XV a XVII) foi marcado por uma constante disputa de poder entre monarcas e parlamento pelo exercício da soberania última. Em meados do século XV, o poder do parlamento começou a crescer mais significativamente e sua atuação no governo foi se tornando cada vez maior; nesse cenário, começa a surgir o escrutínio parlamentar do Executivo (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 3), isto é, a função fiscalizadora do parlamento. No ano de 1430, como consequência da prática de eleições parlamentares, foi aprovada a primeira lei eleitoral britânica, que concedia apenas a homens com certa renda o direito de voto (UNITED KINGDOM, 2016).

Ao final do século XV, o parlamento já havia se tornado uma instituição tão importante que ganhou a sua independência organizacional. Na década de 1530, durante o reinado de Henrique VIII, o parlamento se tornou onicopetente, de tal forma que nenhuma questão de governo estava fora da autoridade parlamentar. Essa reforma constitucional parlamentar no decorrer do século XVI culminou no estabelecimento da soberania do parlamento para fazer leis, a chamada *sovereignty of parliament*.

No entanto, esse cenário começa a mudar quando, entre 1629 e 1640, o rei Charles I tentou governar sem convocar o

parlamento. Em razão disso, eclodiu uma guerra civil no período entre 1641 e 1642, que culminou no julgamento e execução do rei em 1649 e na abolição da monarquia e da Câmara dos Lordes. Foi nesse contexto que subiu ao poder Oliver Cromwell, que governou como lorde protetor em uma nova república por quase dez anos. No entanto, em 1653, ele fechou a única parte do parlamento que ainda existia: a Câmara dos Comuns. Em 1660, houve a restauração da monarquia e do parlamento bicameral (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 4).

O terceiro período histórico, de 1688 a 1832, foi marcado pelo início do sistema partidário no parlamento, pelo estabelecimento da doutrina de responsabilidade ministerial e pelo surgimento das bases do sistema de gabinete (GRANT, 2009, p. 3). Em 1689, foi promulgada a *Bill of Rights* 1689, que limitava o poder do monarca e estabelecia, de uma vez por todas, a soberania jurídica do parlamento. O monarca não poderia revogar ou criar leis, aumentar ou criar impostos ou organizar um exército em tempos de paz, sem o consentimento parlamentar (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 4).

Outra reforma significativa no parlamento foi o início do processo de publicização dos debates parlamentares, em 1771 (GRANT, 2009, p. 4). Gradualmente, houve também o surgimento de partidos políticos no parlamento e da figura do primeiro ministro e do gabinete e, paralelamente, um declínio gradual dos poderes e funções políticas do monarca. No ano de 1832, o *Great Reform Act* 1832 estendeu o direito de voto a mais cidadãos do sexo masculino, mas ainda de forma censitária, de tal forma que um em cada sete homens no Reino Unido já tinha o direito de voto (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 3-6).

O período histórico final, de 1832 até os dias de hoje, é marcado pela consolidação do parlamento nos atuais parâmetros e pela relação entre parlamento e gabinete e entre comuns e lordes (GRANT, 2009, p. 4).

Para se entender o atual papel da Câmara dos Lordes e dos Comuns, é importante voltar-se às mudanças que ocorreram no século XX. Em 1909, o orçamento do governo foi rejeitado pelos lordes, o que gerou uma crise política, uma vez que os comuns eram os únicos eleitos pelo povo e, até então, o costume de

séculos antes era que a decisão dos comuns devia prevalecer nas questões financeiras. Como resultado dessa crise, houve a aprovação do *Parliament Act 1911*, que removeu da Câmara dos Lordes o poder de vetar legislação em tributos e gastos públicos (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 5).

Em 1918, as mulheres acima de 30 anos e de certa renda e homens acima de 21 anos passaram a ter o direito de voto, com o *Representation of the People Act 1918*. Já com o *Equal Franchise Act 1928*, homens e mulheres acima de 21 anos passaram a ter o direito de voto, sem restrição censitária. Finalmente, em 1969, a idade na qual as pessoas tinham direito de voto foi reduzida para 18 anos (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 7).

Ainda no âmbito das mudanças ocorridas na Câmara dos Lordes, é importante destacar que, por centenas de anos, a composição dessa câmara era hereditária, e, assim, a posição de lorde era herdada. Com o *Life Peerages Act 1958*, permitiu-se que os lordes fossem apontados vitaliciamente ao invés de hereditariamente e que mulheres também pudessem ser lordes. Já o *House of Lords Act 1999* acabou com o direito dos *hereditary peers* de ter uma cadeira e voto na Câmara dos Lordes. No ano 2000, houve a criação de uma comissão para indicação de pessoas a ocuparem as cadeiras da Câmara dos Lordes (HOUSES OF PARLIAMENT, 2015, p. 5).

2.2 Composição e funcionamento.

O parlamento britânico é composto por três instituições: Câmara dos Comuns, Câmara dos Lordes e monarca, que formam, em conjunto, a legislatura, mas que, enquanto instituições constitucionalmente distintas, exercem funções e gozam de prerrogativas peculiares a cada uma delas (MAY, 2011, p. 1). Os parlamentares são pessoas eleitas e indicadas, que ocupam, respectivamente, a Câmara dos Comuns e a dos Lordes (UK Parliament, 2016).

A Câmara dos Comuns é a instituição composta por todos os parlamentares eleitos nas eleições gerais para um mandato de cinco anos; eles são chamados de MPs (membros do parlamento). Fazem parte dos comuns os parlamentares do partido que fez

maioria e formou o governo, os da oposição oficial (o segundo partido mais votado), os parlamentares de outros partidos menos votados e também os parlamentares independentes (não vinculados a nenhum partido) – (UK Parliament, 2016).

Diferentemente do que acontece na maioria dos parlamentos do mundo, no parlamento britânico os ministros do governo mantêm seus assentos parlamentares, mas a maioria do trabalho deles é feito nos departamentos governamentais. Outra peculiaridade, muito benéfica para o contraditório parlamentar, é o fato de que o líder da oposição oficial monta uma equipe, conhecida como Gabinete das Sombras (*Shadow Cabinet*), que toma a liderança de questionar os ministros do governo sobre as políticas governamentais (UK Parliament, 2016). Os MPs que são ministros do governo, pertencendo ao gabinete, bem como os que são da oposição e pertencem ao Gabinete das Sombras, são chamados de *frontbenchers*, pela posição que sentam na Câmara dos Comuns, ficando em lados opostos. Já os MPs que não se configuram nessas hipóteses são chamados de *backbenchers*, pois se sentam atrás dos *frontbenchers* na casa (GRANT, 2009, p. 68).

A Câmara dos Comuns é composta por 650 MPs, cada um representando uma circunscrição eleitoral do Reino Unido. Os MPs dividem o tempo deles trabalhando no parlamento, para o seu eleitorado e para o seu partido político. Os MPs votam e deliberam sobre projetos de leis (*bills*) no plenário (*House*) e nas comissões (*standing committees*), geralmente seguindo o posicionamento de seu partido sobre o assunto. Isso porque, de um lado, eles são pressionados a não votarem contra o posicionamento do partido, e, sobretudo, porque eles compartilham das visões do partido e têm uma lealdade partidária forte. Isso significa que, normalmente, a maioria dos MPs apoia as ações e políticas do governo no poder e, portanto, o Executivo tem mais facilidade em aprovar leis no parlamento. Atualmente no Reino Unido, a maioria dos parlamentares pertence ao partido conservador (329) e a oposição oficial é do partido dos trabalhadores (230) – (UK Parliament, 2016).

O presidente da Câmara dos Comuns é chamado de *speaker*, nome que vem de uma atribuição antiga de ser o porta-voz dos comuns para o monarca (UK Parliament, 2016); suas funções

incluem presidir e manter a ordem das sessões parlamentares, ser o representante do parlamento para as demais instituições e defender os interesses parlamentares, sobretudo quando em conflito com os do Executivo. É, portanto, uma figura muito influente (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 44).

No Reino Unido, ao contrário do que acontece na maioria dos países, há uma longa tradição de imparcialidade partidária do *speaker* e de valorização de sua independência (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 45). Isso significa que o *Speaker* sai do seu partido prévio para ser eleito como *speaker* pelos MPs. Nas eleições gerais seguintes, ao buscar a reeleição como MP, o antigo *speaker* continua não se vinculando a nenhum partido e sua campanha se resume a um *speaker* em busca da reeleição.

Ao contrário da Câmara dos Comuns, a Câmara dos Lordes não é uma instituição representativa (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 34), pois seus membros não são eleitos; eles são chamados de lordes ou *peers* (pares). Até a década de 1950, era composta inteiramente por membros hereditários, cujo direito de se sentar e votar derivava puramente de um título herdado da família (UK Parliament, 2016). Com o Life Peers Act 1958, os membros passaram a ser apontados pelo monarca, a conselho do primeiro ministro, para exercício vitalício, mas não mais hereditário (GRANT, 2009, p. 49).

Os lordes são escolhidos pelas suas conquistas e experiência e também podem ser indicados pela Comissão de Indicação da Câmara dos Lordes. São especialistas em comércio, cultura, ciência, esportes, educação, direito. Tradicionalmente, os presidentes da Câmara dos Comuns também são indicados após o mandato para compor a Câmara dos Lordes (UK Parliament, 2016).

Também têm o direito de se sentarem na Câmara dos Lordes 26 bispos da Igreja da Inglaterra, que são chamados de lordes espirituais (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 35). Quando um bispo se aposenta, ele é substituído pelo próximo bispo na linha de sucessão; assim, os lordes espirituais são os únicos membros não vitalícios da Câmara dos Lordes. Todos os demais membros são chamados de lordes temporais, por sua origem secular (GRANT, 2009, p. 50).

A Câmara dos Lordes tinha a função judicial de mais alta corte de apelação do Reino Unido quando, em 2009, perdeu essa função com a criação da Suprema Corte do Reino Unido (UK Parliament, 2016). Assim, até 2009, os 12 juízes mais antigos do país também se sentavam na Câmara dos Lordes e eram conhecidos como lordes do direito. Com a criação da Suprema Corte, os últimos 12 lordes do direito se tornaram ministros da Suprema Corte e perderam o direito de se sentarem e de votarem na Câmara dos Lordes durante o mandato. Quando eles se aposentarem como ministros, poderão se sentar na Câmara dos Lordes como os últimos 12 lordes do direito; já os novos 12 ministros apontados para a Suprema Corte não mais terão o direito de se sentar na casa após a aposentadoria (UK Parliament, 2016).

A grande maioria dos lordes são membros dos principais partidos políticos, mas cerca de 200 deles não são filiados a nenhum partido, o que inclui os lordes do direito e os lordes espirituais, por exemplo. Eles são conhecidos como *cross-benchers*, pela posição transversal em que se sentam na Câmara dos Lordes (GRANT, 2009, p. 50). Atualmente, há 825 membros que são elegíveis para participar do trabalho da Câmara dos Lordes e não há limite máximo para o número total de membros.

Até 2007, o lorde *chancellor* era um cargo único constitucionalmente que, simultaneamente, era o *speaker* da Câmara dos Lordes, um ministro do gabinete e o chefe do Judiciário. Suas funções e responsabilidades se configuravam claramente como uma quebra da separação de Poderes e, por isso, com a reforma de 2007, o cargo foi dividido em três. Atualmente, tem-se o ministro da Justiça, responsável pela função judiciária do antigo lorde *chancellor*; o lorde *speaker*, que assumiu o papel no parlamento do antigo lorde *chancellor* e, por fim, o atual lorde *chancellor*, cujas funções são apenas governamentais. Desse modo, desde 2007, o presidente da Câmara dos Lordes é conhecido como lorde *speaker* (UK Parliament, 2016).

Como a Câmara dos Lordes é formada por membros não eleitos, os poderes dos lordes são bem mais limitados do que os dos comuns. A Câmara dos Lordes funciona, na grande

maioria das vezes, como casa revisora, mas não passam por ela projetos de leis referentes a gastos públicos (*money bills*). Ainda que possa emendar e revisar projetos de leis, a palavra final é da Câmara dos Comuns, que pode aceitar tais mudanças ou não. Os lordes têm o poder de atrasar os projetos de leis por até no máximo um ano, após o qual os comuns podem passar por cima dos lordes, como estabelece o Parliament Act 1949 (GRANT, 2009, p. 53).

Assim como os MPs, os Lordes são protegidos pelo privilégio parlamentar, ou, em outras palavras, são protegidos contra leis de difamação pelo que dizem no parlamento. Também formam comissões, geralmente em assuntos especializados, como a Comissão de Ciência e Tecnologia, conhecida internacionalmente pelo grande nível de *expertise* (GRANT, 2009, p. 56).

Poderia facilmente se pensar que o parlamento britânico é composto apenas pela Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes, mas para um projeto de lei se tornar lei válido, ele também ter o *Royal Assent*, ou seja, a aprovação do monarca (UK Parliament, 2016). Ainda que o consentimento do monarca seja exigido, na prática, ele não tem o poder de recusar um projeto de lei. O último monarca que recusou um projeto de lei foi a rainha Anne, em 1707; desde então, houve, progressivamente, um distanciamento do monarca das questões políticas internas (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 40), bem como uma redução do seu poder. Desse modo, diz-se que o monarca é politicamente neutro e que suas funções são basicamente decorativas.

No dia seguinte à eleição geral, a rainha convida o líder do partido que ganhou a maioria das cadeiras na Câmara dos Comuns ao Palácio de Buckingham para se tornar o primeiro ministro e formar o seu governo. A Coroa também tem a prerrogativa constitucional de abrir e dissolver o parlamento. Ela abre o parlamento por meio do *State Opening*, evento cerimonial que marca o início do ano parlamentar, no qual a rainha lê um discurso (feito pelo governo eleito) que define a agenda governamental para aquela nova sessão parlamentar e indica as políticas públicas e legislações a serem propostas. Além disso, ela dissolve o parlamento no 25º dia útil antes das próximas eleições gerais e apenas nessa hipótese, conforme

estabelecido no *Fixed Term Parliament Act 2011* (UK Parliament, 2016).

A atual monarca do Reino Unido é a rainha Elizabeth II, cujo reinado é o mais longo da história britânica (de 1952 até os dias de hoje). Em 2017, ela celebrou o jubileu de safira, marcando seus 65 anos no trono, jubileu que nunca foi comemorado por nenhum outro monarca britânico.

2.2.1 O Palácio de Westminster

O formato da casa parlamentar pode ter uma influência muito significativa para o seu funcionamento. Por isso, traçar-se-á comentários gerais sobre a sede do parlamento britânico: o Palácio de Westminster. Ele é, de fato, um palácio real; foi construído e se manteve enquanto residência do monarca até o reinado de Henrique VIII. Hoje, algumas pessoas vivem no palácio, como o *speaker* da House of Commons e os lordes *chancellors* anteriores (GRANT, 2009, p. 8).

O palácio conjuga um prédio que é um patrimônio histórico da humanidade com o exercício de atribuições parlamentares que precisam ser eficientes e, até certo ponto, modernas. Isso gera diversas tensões, pois até mesmo uma simples reforma deve ser autorizada pelo órgão responsável pelo patrimônio histórico britânico (denominado *English Heritage*) e também pela Câmara Municipal de Westminster (*Westminster City Council*), por se tratar de prédio tombado (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 1).

Enquanto a Câmara dos Lordes tem uma arquitetura rica e impressionante, a dos Comuns é mais simples e austera. Ela tem um formato retangular, com os MPs do governo e da oposição de frente uns para os outros, de lados opostos na câmara. Essa estrutura encoraja uma atmosfera mais voltada para o diálogo e o contraditório do que aquelas estruturadas, por exemplo, em semicírculo, como o parlamento escocês, o dos EUA e os parlamentos da maioria dos países europeus (GRANT, 2009, p. 9).

A figura abaixo ilustra bem esse formato:

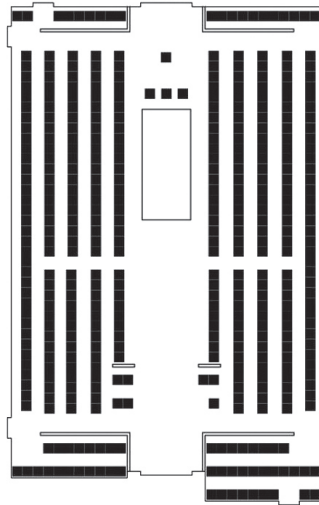


Figura 1 – Representação visual do formato arquitetônico do parlamento britânico (XML, 2016)

Por isso, o parlamento britânico é apontado como um bom exemplo para o debate. O atual *design* da Câmara dos Comuns, localizada no Palácio de Westminster, foi feito no pós-guerra em sistema de bancos opostos pelos arquitetos Charles Barry, Augustus Pugin e Giles Gilbert Scott, a pedido de Winston Churchill. Assim, os dois principais partidos políticos se encaram face a face, o que permite apontar claramente, apenas pelo lugar em que se assenta, quem pertence ao partido governista e quem é da oposição. Apesar de haver hoje 650 MPs, a Câmara dos Comuns foi construída com assentos apenas para 430 membros. Essa decisão pelo aperto foi, no entanto, intencional. Na época, Churchill disse:

Se a Casa é grande o suficiente para conter todos os seus membros, 90% dos debates serão conduzidos em uma atmosfera deprimente, na qual a câmara está vazia ou cheia apenas pela metade. Deve haver, em grandes ocasiões, um senso de lotação e de urgência⁵ (GRANT, 2009, p. 9, tradução nossa).

⁵ Texto original: “If the House is big enough to contain all its members, nine-tenths of the debates will be conducted in the depressing atmosphere of an almost empty or half-empty chamber [...] There should be, on great occasions, a sense of crowd and urgency.”

O arquiteto Van der Vegt concorda que o aperto favorece a prática política. Nas suas palavras: “É muito pequeno, nem todo mundo tem um assento, então automaticamente você tem um debate mais intenso. Ao mesmo tempo, pelos assentos opostos, você imediatamente percebe a posição de alguém no debate” (MONTESANTI, 2016).

2.3 Regras, costumes e tradições parlamentares

As regras procedimentais britânicas equivalentes aos regimentos internos brasileiros são as chamadas *Standing Orders*, constituindo regras escritas formuladas por cada casa para regular seus procedimentos. Elas preveem, por exemplo, como o trabalho parlamentar é conduzido, o comportamento dos MPs e dos lordes durante os debates, a constituição de comissões parlamentares. Hoje, existem 163 regras regimentais relativas ao trabalho parlamentar em projetos de lei de natureza pública (*public bills*) e cerca de 250 referentes a projetos de lei de natureza privada (*private bills*)⁶. Nas regras regimentais da Câmara dos Comuns relativas a projetos de lei públicos, são reguladas as eleições dos presidentes das casas (*speakers*), os debates parlamentares, a apresentação de moções e emendas a projetos de lei, o processo legislativo de projetos de lei públicos, as comissões gerais, entre outras formalidades. De maneira semelhante, nas regras regimentais da Câmara dos Lordes relativas a projetos de lei públicos, há dispositivos regulamentando as providências a serem tomadas quando a rainha está presente, a eleição do lorde speaker, a situação dos membros hereditários restantes, a exclusão ou suspensão de membros, os debates, as comissões, entre outros. Já as regras regimentais relativas a projetos de lei privados das duas casas são quase idênticas, regulando, em linhas gerais, as peculiaridades do procedimento para a sua propositura.

Além dessas regras regimentais que compõem as chamadas *Standing Orders*, cada casa tem alguns guias gerais de

⁶ As chamadas *public bills* são os projetos de lei que afetam a sociedade como um todo e, por isso, de natureza pública. Por sua vez, *private bills* são os projetos de lei relativos a pessoas, organizações ou localidades determinadas, com natureza eminentemente privada.

procedimentos, que também orientam quanto às condutas dos MPs e lordes, bem como alguns guias específicos para determinados cargos.

A Câmara dos Comuns tem o chamado código de conduta combinado com guia de regras relativas à conduta dos membros, cujo objetivo é auxiliar os MPs no cumprimento de suas obrigações, por meio do estabelecimento de princípios e padrões de condutas que devem guiá-los. O código de conduta é a parte mais geral, principiológica e abstrata desse documento, enquanto o guia de regras de condutas seria a parte especial, que visa dar concretude aos mandamentos abstratos do código, estabelecendo os procedimentos específicos a serem realizados. Por exemplo, o código de conduta estabelece que os MPs devem ser íntegros, transparentes, honestos e proíbe o recebimento de subornos ou outros benefícios ilegais. O guia, então, traz o procedimento obrigatório de registro de quaisquer pagamentos acima de 100 libras e de doações a campanhas eleitorais.

A Câmara dos Lordes tem um guia chamado de regras complementares às regras procedimentais (*Companion to the Standing Orders*), que regulamenta a composição da casa, a aposentadoria dos membros, a abertura e fechamento do parlamento pela rainha e também traz padrões de conduta a serem seguidos pelos lordes, entre tantas outras disposições.

O parlamento britânico é conhecido por ser uma instituição repleta de procedimentos parlamentares milenares, peculiares e, muitas vezes, arcaicos. Muitos dos procedimentos parlamentares foram desenvolvidos pelo uso contínuo no decorrer dos séculos e não estão escritos nas regras regimentais. Tratar-se-á, agora, de algumas dessas regras e convenções parlamentares que são vinculativas, bem como algumas tradições interessantes do parlamento britânico.

Há uma série de costumes parlamentares que regulam a linguagem e as expressões utilizadas pelos membros do parlamento. Por exemplo, os MPs não podem se referir uns aos outros pelo nome; devem usar frases como “o honorável membro”, “meu honorável amigo”, referindo-se ao MP pelo nome de sua circunscrição eleitoral ou de sua posição oficial. Esse costume existe há pelo menos 150 anos e busca manter a

cordialidade e o respeito durante os debates parlamentares. De forma bem peculiar, quando se referiam ao público externo, a alguém que não é MP ou lorde, os parlamentares o chamavam de “estranho”; inclusive, a galeria para público é conhecida como Galeria dos Estranhos (GRANT, 2009, p. 11). Esse costume se iniciou em 1575 e foi progressivamente abandonado no final da década de 1990, quando foi proposta uma moção que, visando modernizar o vocabulário, mudou o termo para “membros do público.” A obrigatoriedade da terminologia é levada a sério, sendo que usar certos insultos contra outros parlamentares pode resultar em suspensão da Casa.

A prática de ler os projetos de lei por três vezes, que será explicada na seção dedicada ao processo legislativo britânico, também é um costume, pois não está prevista em regra regimental, e, ainda assim, é obrigatória.

O lugar onde os membros do parlamento se sentam, conforme cargo ou orientação política, também é regulado apenas por costumes parlamentares. O presidente senta-se ao centro, em cadeira própria; os ministros sentam-se nos bancos da frente, à direita do presidente, enquanto a oposição oficial, nas cadeiras da frente, à sua esquerda.

Uma tradição secular é a diferença entre as cores da Câmara dos Lordes e a dos Comuns. Enquanto o verde é a cor dos comuns, usada nos móveis e nas cadeiras nas quais os MPs se sentam, nos lordes utiliza-se a cor vermelha, sobretudo porque o vermelho é associado aos monarcas e, por isso, seu uso é justificado na câmara na qual se reuniam os nobres da corte e o monarca.

Também é tradição que as sessões parlamentares em cada casa se iniciem com rezas de origem cristã, prática que remonta a 1558. O comparecimento para as rezas da manhã (*morning prayers*) é voluntário, mas os MPs podem usar os cartões das rezas (*prayer cards*) para já reservarem seus lugares na casa para o resto daquele dia parlamentar (já que essa reserva de lugar está prevista em uma regra regimental).

O sistema de votação também é repleto de tradições. Na Câmara dos Comuns, os MPs votam dizendo “sim” ou “não” (*aye* ou *no*); já os lordes votam dizendo “satisfeito” ou “não satisfeito” (*content* ou *not content*). Em casos de votações mais complexas,

a casa se divide em dois saguões, um favorável e outro contrário, e os votos são contados à medida que os membros entram pelos corredores de cada lado da casa (isso é chamado de *division* e é regulado por uma regra procedimental).

2.3.1 Direito de obstrução

Há também uma tradicional prática parlamentar conhecida como *filibustering*, que é o direito de obstrução no parlamento britânico. Significa a atividade de deliberadamente desperdiçar tempo durante um debate por meio de algumas estratégias, como fazer discursos longos ou suscitar questões processuais desnecessárias, com a finalidade de atrasar o processo de aprovação de uma lei ou contribuir para sua sua rejeição.

Como aponta Mata-Machado (1952, p. 128), até 1881 não havia qualquer limitação ao direito de obstrução na Câmara dos Comuns e não havia previsão do instituto de encerramento da discussão no regimento interno. No entanto, em 1870, um número de MPs irlandeses persistentemente interrompeu os trabalhos da Câmara dos Comuns como estratégia para derrubar um projeto de lei sobre habitação, usando o direito de obstrução (GRANT, 2009, p. 4). Mata-Machado (1952) relata que 14.836 discursos foram pronunciados e 200 questões de ordem foram levantadas, de tal forma que o projeto de lei foi arrastado por dez anos na Casa. Como resposta, em 1881 o governo introduziu o instituto da guilhotina, uma forma de encerramento da discussão por meio da imposição de limite de tempo para os debates sobre os projetos de lei, assim, depois do prazo instituído, a matéria é colocada em votação, qualquer que seja o estado da discussão. No entanto, esse instituto existe apenas na Câmara dos Comuns: não há, até hoje, nenhum instituto equivalente a esse na Câmara dos Lordes, para que o governo possa limitar o tempo de debate.

Nos últimos anos, as moções de guilhotina ou para alocação de tempo têm sido substituídas pelas moções programadas, que estabelecem um cronograma mais detalhado para cada fase de um projeto de lei governamental, de tal forma que o projeto de lei segue em frente logo após a segunda leitura.

Assim, a regra regimental (*Standing Order*) nº 83, acerca de projetos de lei de natureza pública, da Câmara dos Comuns, prevê o instituto da alocação de tempo para um projeto de lei:

83. Se uma moção foi feita por um ministro da Coroa, estabelecendo uma alocação de tempo para qualquer fase de tramitação de um projeto de lei, o presidente da casa deve, não mais que três horas após o início dessa fase, apresentar qualquer questão necessária para o seu encerramento (HOUSE OF COMMONS, 2016, tradução nossa).⁷

Nota-se que a prerrogativa de uso da guilhotina é governamental – apenas os ministros do governo podem apresentar uma moção requerendo limite de tempo para a análise procedimental do projeto de lei. Esse limite de tempo é de até três horas após o início do procedimento a ser limitado; ultrapassado esse prazo, o presidente da casa deve eliminar o procedimento para dar sequência à tramitação do projeto de lei. Isso faz com que o gabinete tenha um poder significativo para acelerar a discussão e encerrar a obstrução a projetos de lei de sua autoria.

Em sequência, as regras regimentais de números 83-A a 83-H preveem a fixação de cronograma para projetos de lei (*programming bill*), de tal forma que sejam fixados limites de tempo para diversas fases de tramitação de um projeto de lei. É, portanto, uma prerrogativa mais ampla que a guilhotina, na medida em que permite a fixação de cronograma para a aprovação mais rápida do projeto de lei, enquanto a guilhotina serve apenas para uma fase específica que se queira ultrapassar em razão de exercício de direito de obstrução.

2.4 Relações com outras instituições e Poderes

O parlamento é uma das peças centrais da política britânica e, por isso, interage diariamente com diversas instituições igualmente importantes. Destacam-se principalmente as relações entre: i) parlamento e gabinete; ii) parlamento britânico e assembleias

⁷ Texto original: "83. If a motion be made by a Minister of the Crown providing for an allocation of time to any proceedings on a bill the Speaker shall, not more than three hours after the commencement of the proceedings on such a motion, put any question necessary to dispose of those proceedings."

delegadas; iii) parlamento e Europa; iv) parlamento e Coroa. Analisar-se-á, nesta seção, as duas primeiras relações citadas, sendo que a última já foi estudada na seção 2.1.2.⁸

2.4.1 Parlamento e gabinete

Como uma consequência de peculiaridades da Constituição britânica, os Poderes Legislativo e Executivo têm uma relação muito próxima. Isso porque o gabinete é formado pelo partido político que ganha mais cadeiras na Câmara dos Comuns nas eleições gerais, para governar pelos cinco anos seguintes. O líder do partido vencedor é apontado como primeiro ministro, a partir do qual são escolhidos os demais membros que formarão o gabinete, quais sejam, os ministros de gabinete e os chefes de departamentos. Mas, ao comporem o governo, os membros do partido que fez maioria não deixam de compor o parlamento – passam a ser MPs e ministros de governo. Com isso, há uma certa fusão entre Legislativo e Executivo (GRANT, 2009, p. 6).

Os ministros do governo têm suas condutas regidas pelo Código Ministerial, que estabelece a sua responsabilidade pelas ações tomadas no ministério e nos órgãos a ele subordinados. Eles devem responder sobre suas ações e condutas ao parlamento, ao primeiro ministro e ao povo. Em caso de erros, eles têm o dever de renunciar.

Pelo fato de o Executivo britânico ser formado a partir da maioria eleita no parlamento, o governo consegue aprovar com grande facilidade qualquer projeto de lei que propuser, já que mais da metade dos parlamentares são do seu partido. Além disso, alguns autores criticam que a função do parlamento de fiscalizar o Executivo acaba comprometida pelo fato de o governo ter a maioria na Câmara dos Comuns. Por causa da facilidade governamental de aprovar leis e do comprometimento da função fiscalizadora, há uma crítica antiga de que o parlamento britânico é exageradamente dominado pelo Executivo (GRANT, 2009, p. 6).

8 Diversos livros (GRANT, 2009; ROGERS; WALTERS, 2006) citam a importante relação entre o Parlamento e a Europa, mas em razão do Brexit, não será abordada aqui tal relação, uma vez que todas as premissas nas quais ela se baseava foram recentemente desconstruídas e somente nos próximos anos se consolidarão. Alguns também falam na relação entre Parlamento e Coroa, mas nesse artigo optou-se por tratá-la no âmbito do Parlamento, enquanto parte integrante dele.

2.4.2 Parlamento britânico e assembleias delegadas

O processo de devolução de poderes é “uma forma de descentralização, ainda que limitada”⁹ (GRANT, 2009, p. 164, tradução nossa), que significa a delegação de algumas funções legislativas ou executivas do poder central (Reino Unido) para os órgãos locais (da Escócia, País de Gales ou Irlanda do Norte) (GRANT, 2009, p. 6). O Estado britânico permanece unitário, uma vez que apenas ele é soberano, e pode, a qualquer momento, reverter as delegações, mantendo, assim, a subordinação dos órgãos locais. A devolução é uma resposta a movimentos nacionalistas nos países que compõem o Reino Unido, para que eles se sintam mais bem representados. Desse modo, parlamento britânico delega algumas competências para o parlamento escocês, para a assembleia do País de Gales e para a assembleia da Irlanda do Norte, como aquelas envolvendo educação, saúde ou meio ambiente, pois se pressupõe que esses Legislativos delegados têm maior capacidade para legislar sobre assuntos locais. Mas ainda ficam nas competências do parlamento britânico questões envolvendo, por exemplo, defesa, segurança nacional, macroeconomia e política estrangeira, cujo interesse predominante é nacional.

No entanto, o arranjo institucional e as competências devolvidas aos Legislativos delegados variam; o parlamento escocês, por exemplo, têm mais competências delegadas que o de Gales. Além disso, a Inglaterra não tem um parlamento delegado, assim, suas questões locais são decididas no Westminster, onde há parlamentares escoceses, por exemplo, votando acerca de tais questões. Já o inverso não ocorre. Por isso, diz-se que o processo de devolução não é balanceado e continua com diversas inconsistências e desproporcionalidades (GRANT, 2009, p. 166).

3. As funções parlamentares britânicas

As funções básicas dos parlamentos são, em regra, três: a elaboração de leis (função legislativa); o escrutínio, controle e

⁹ Texto original: “*Devolution is a form of decentralisation – albeit a limited one.*”

fiscalização do Executivo (função fiscalizadora) e a representação do povo (função representativa). Para realizar tais funções, os parlamentos realizam atividades de debate e deliberação, de análise das finanças governamentais e de comunicação entre governo e eleitorado (GRANT, 2009, p. 5).

Analisar-se-á, portanto, o modo peculiar como o parlamento britânico realiza essas funções básicas. Para se compreender as funções do parlamento britânico, é necessário entender, antes, um princípio da Constituição britânica chamado de princípio da soberania do parlamento (*parliamentary sovereignty*).

O princípio da soberania do parlamento declara que ele é a autoridade legal suprema do Reino Unido, podendo criar, emendar ou revogar qualquer lei sem que nenhuma outra instituição possa desafiar, vetar ou anular os seus atos legislativos (GRANT, 2009, p. 5-6). Isso significaria que nenhum parlamento atual pode aprovar leis que um futuro não possa modificar e também que as cortes inglesas não podem anular a legislação por ele aprovada; os próprios juízes comprometem-se a observar a soberania parlamentar¹⁰ e a não decidir em contrariedade à sua legislação (GRANT, 2009, p. 182). Essa é a chamada doutrina e teoria clássica da soberania do parlamento. A supremacia legislativa do parlamento foi criada no sistema de common law, que retirou poderes do monarca e foi reconhecida pelas cortes a partir do século XVII (GIDDINGS, 2005, p. 117). Contudo, na prática, os poderes do parlamento britânico não se mostram tão absolutos; foram limitados, no decorrer dos anos, por algumas leis:

- i) A delegação de poder para o parlamento escocês, a Assembleia da Irlanda do Norte e a assembleia galesa (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 85-91), respectivamente, através das seguintes leis: *Scotland Act 1998*; *Northern Ireland Act 1998*; e *Government of Wales Act 1998*;
- ii) O *Human Rights Act 1998* foi um diploma legal aprovado pelo parlamento britânico para incluir as determinações da Convenção Europeia de Direitos Humanos, tratado

¹⁰ Veja mais sobre a soberania do Parlamento no item II. Funções do Parlamento.

assinado pelo Reino Unido. Ele conferiu às cortes inglesas o poder de verificar se atos do parlamento são contrários a tal tratado da União Europeia e, a partir disso, emitir uma “declaração de incompatibilidade”, se fosse o caso. Apesar de a lei não ter dado às cortes o poder de alterar os atos normativos do parlamento, a emissão de uma declaração de incompatibilidade tem grande força política e permitiria, por exemplo, a movimentação do parlamento para a sua modificação ou a adoção de medidas pelo Executivo (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 83).

iii) Entrada do Reino Unido na União Europeia (UE) em 1973, com a aprovação pelo parlamento britânico do European Communities Act 1972 e a determinação de que, em caso de contradição entre atos do parlamento e da UE, esta última deveria prevalecer (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 83-84). Importante notar que essa limitação, em certa medida¹¹, não é mais cabível. Tendo em vista o plebiscito britânico que votou pela saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), foi promulgada, em março de 2017, a lei que formaliza a saída britânica da UE, o European Union (*Notification of Withdrawal*) Act 2017.

iv) A criação da Suprema Corte do Reino Unido em 2009, que acabou com a função judicial da Câmara dos Lordes, após a promulgação pelo parlamento da lei chamada de *The Constitutional Reform Act 2005*.

Apesar dessas limitações, o princípio da soberania do parlamento ainda vige, já que, na teoria, o parlamento poderia revogar qualquer uma dessas leis que implementou essas mudanças, como efetivamente o fez quanto à União Europeia.

Além disso, como já explicado acerca da relação entre parlamento e governo, o Executivo, por ter a maioria partidária dentro do parlamento, exerce uma significativa dominância sobre o Legislativo. E, por fim, há uma limitação política à soberania parlamentar exercida de forma difusa pelo povo, por grupos de pressão e pela mídia.

11 Em certa medida porque, obviamente, o Reino Unido precisará manter negociações econômicas com a Europa continental, o que faz com que ele se sujeite a certas legislações reguladoras do mercado europeu. Bem verdade, o *Brexit* ainda é muito recente para se saber com clareza o seu alcance e impactos.

3.1 Função representativa e função legislativa

O primeiro esclarecimento em relação à representatividade do parlamento é que, no Reino Unido, há uma democracia representativa, na medida em que os parlamentares são representantes do povo no exercício da função parlamentar. A função representativa do parlamento pode ser interpretada como o papel de refletir o interesse do povo, ainda que as decisões não sejam populares e não agradem a maioria. Esse entendimento tem sido presente nas declarações dos MPs (GRANT, 2009, p. 89). Já a função legislativa é a que predomina nas atividades do parlamento, pois em torno de um terço de seu tempo é dedicado à referida função. Há dados de 2009 de que mais de 2 mil páginas de legislação são aprovadas pelo parlamento britânico por ano, o que representa um número três vezes maior que o referente à legislação aprovada anualmente na década de 1950 (GRANT, 2009, p. 76).

O parlamento é o principal órgão legislativo no Reino Unido. Ele pode emitir leis, delegar competências para legislar¹², bem como prever as formas de se solucionarem desentendimentos entre os MPs e os lordes. São exemplos de lei que se tornaram válidas sem a aprovação dos lordes: *War Crimes Act 1991*, *European Parliamentary Elections Act 1999*, *Sexual Offences (Amendment) Act 2000* e *Hunting Act 2004* (UNITED KINGDOM, 2016).

3.2 Função fiscalizadora

Em um sistema parlamentarista, o Executivo é escolhido pelo parlamento, de maneira que, na teoria, aquele deve ser subordinado a este. O escrutínio parlamentar, ou seja, a função fiscalizadora do parlamento, visa examinar e verificar as atividades do Executivo. A possibilidade de *impeachment* é a forma mais drástica de controle legislativo, pois ocasiona a destituição do primeiro ministro. Destaca-se que, em 2004, houve tentativa de impeachment de Tony Blair por uma minoria de MPs (GRANT, 2009, p. 130).

¹² Conforme visto na seção 2.4 “Relações com outras instituições e poderes” deste artigo, ocorre a devolução de poderes pelo Parlamento às assembleias delegadas.

Outra manifestação da função fiscalizadora do parlamento é em relação às finanças. O Executivo não pode aumentar, criar impostos e nem gastar dinheiro público sem a aprovação do parlamento. Em março de todo ano, o ministro ou chanceler das Finanças apresenta o orçamento público, que estabelece todas as mudanças consideráveis em impostos que o governo está propondo para o próximo ano. Essas medidas são depois colocadas na Lei Orçamentária Anual (*Annual Finance Bill*). O parlamento, então, discute o orçamento e escrutina a lei.

A função fiscalizadora do parlamento britânico pode ainda ser verificada por meio das questões (*questions*) aos ministros do governo. O parlamento pode questionar os ministros do governo diretamente e oralmente no parlamento (em dias e horários predeterminados) ou por escrito. A principal função das questões é obter informações ou pressionar alguma ação. As questões são realizadas principalmente pelos MPs – membros da Câmara dos Comuns –, mas também são feitas, em número mais reduzido, pelos lordes – membros da Câmara dos Lordes (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 311-312).

Há diversas regras a serem observadas na elaboração das questões. Não podem ser levantadas questões que já haviam sido respondidas na mesma sessão. As questões não podem ter cunho especulativo, devendo ser razoavelmente baseadas em fatos, bem como não podem oferecer informações novas aos ministros ou serem meramente argumentativas (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 312-313).

É imposto aos ministros responder de forma exata e verdadeira às questões, sendo o mais transparente possível com o parlamento. No entanto, há algumas situações em que os ministros podem se recusar a responder, tais como: quando em favor do interesse público a resposta não deva ser divulgada e quando a divulgação da resposta representa um custo elevado (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 315-316).

Desde 1961, o primeiro ministro também responde às questões dos parlamentares.¹³ Hoje, as questões são realizadas

13 O seguinte vídeo, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jSoxDk879n8>>, ilustra o Primeiro Ministro respondendo às questões dos parlamentares britânicos. Acesso em: 05 de novembro de 2016.

toda quarta-feira, das 12 às 12h30. A agenda para tais questões é disponibilizada no site oficial do parlamento. Cabe destacar que nem sempre o primeiro ministro sabe o conteúdo das questões anteriormente à sessão, já que após a realização das perguntas previamente definidas, qualquer MP pode fazer outros questionamentos (UNITED KINGDOM, 2016). Grande parte do trabalho fiscalizador dos MPs e da Câmara dos Comuns ocorre no âmbito de comissões, que são criadas para verificar as atividades de departamentos do governo e assuntos relacionados ao interesse público. As comissões focam na averiguação e avaliação do governo e conduzem investigações, audiências públicas para arguição dos envolvidos. Os resultados das investigações são divulgados publicamente (UNITED KINGDOM, 2016).

As comissões são especializadas (cada uma discute um tema específico) e podem ser compostas por membros de ambas as casas – comissões mistas (*Joint Committees*) – ou podem ser exclusivas de MPs ou de lordes – comissão restrita (*Select Committees*).¹⁴ Atualmente, há três comissões mistas que se reúnem regularmente – a de Direitos Humanos, a de Segurança Nacional e a de Instrumentos Estatutários – e outras que são temporárias, como a comissão para discussões sobre a reforma do Palácio de Westminster .

No âmbito da Câmara dos Comuns, há uma comissão restrita responsável por fiscalizar os gastos, as políticas e a administração de cada departamento do governo. São exemplos de comissões da Câmara dos Comuns: a de Transporte, a de Justiça, a de Desenvolvimento Internacional e a do Tesouro, entre outras (GRANT, 2009, p. 127). Já as comissões restritas da Câmara dos Lordes focam nos seguintes assuntos: Europa, ciência, economia, comunicação, Constituição britânica e relações internacionais (UNITED KINGDOM, 2016).

Há ainda as comissões gerais (*General Committees*), que se responsabilizam por analisar detalhadamente a legislação proposta e são compostas exclusivamente por membros da Câmara dos Comuns, tendo em vista que o mesmo trabalho

14 A lista completa de comissões encontra-se disponível no seguinte endereço: <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/>> Acesso em: 29 de dezembro de 2016.

é feito também na sessão da Câmara dos Lordes (UNITED KINGDOM, 2017).

Finalmente, há as comissões grandiosas (*Grand Committees*), nas quais os MPs podem discutir assuntos relacionados à região que representam, existindo comissões referentes a diferentes regiões na Inglaterra e outras específicas para assuntos do Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte.

4. O processo legislativo comum do Reino Unido

O estudo da função legislativa do parlamento britânico será iniciado com a análise do processo legislativo comum no Reino Unido. Pode-se entender por processo o conjunto de atos concretos, preordenados, concatenados e sequenciais, com vistas à produção de algo – no caso específico, de uma nova lei. E por que comum? Exatamente porque embora existam, no Reino Unido, três parlamentos delegados – o do País de Gales, o da Escócia e o da Irlanda do Norte –, grande parte da legislação é promulgada pelo parlamento britânico para todos os territórios, sendo comum a todos eles (o que reforça seu *status* de país unitário e soberano) – (PATCHETT, 1991, p. 29-30). Dessa forma, o processo legislativo aqui analisado é o de formação da legislação comum aos integrantes do Reino Unido.

4.1 A tipologia de atos normativos britânicos

Antes de se avançar até o processo legislativo britânico propriamente dito, serão tecidas algumas considerações sobre os tipos normativos presentes no ordenamento jurídico do Reino Unido. Sendo o Reino Unido o berço do sistema de *common law*, não é de se estranhar que a Constituição britânica seja apenas parcialmente escrita, além de não estar, por óbvio, codificada. Ainda que não exista um texto constitucional único, parte da Constituição britânica é escrita em leis aprovadas no parlamento, denominadas *Statute Law Acts*.

Já a legislação infraconstitucional pode ser dividida em dois tipos principais, quais sejam, legislação primária e legislação secundária (UNIVERSIDADE DE OXFORD – FACULDADE DE

DIREITO, 2016). A legislação primária é composta pelos *Acts of Parliament*, ou leis, e os *Statutes*, ou estatutos. Trata-se de leis elaboradas pelo parlamento britânico “no exercício do seu poder constitucional na qualidade de organismo legislativo supremo no Reino Unido” (PATCHETT, 1991, p. 30), sendo, portanto, produtos diretos da soberania dessa instituição legislativa.

Essas leis se subdividem em:

- i) Leis públicas gerais: decorrentes dos projetos de lei de natureza pública (*public bills*), são leis ordinárias que afetam a comunidade em geral, mesmo que não sejam aplicáveis em todo o país, isto é, em todos os territórios que compõem o Reino Unido. São editadas, em média, de 25 a 50 leis públicas gerais por ano. Desde 1999, a maioria dessas leis é acompanhada de notas explanatórias, que visam a traduzir numa linguagem clara o que a lei traz de inovação ao ordenamento e o efeito de sua inserção no contexto normativo britânico;
- ii) Leis locais e pessoais: decorrentes dos projetos de lei de natureza privada (*private bills*), afetam uma particular localidade, pessoa ou organismo e têm relação com seus interesses privados. Hoje, segundo Grant (2009), são editadas em número reduzido (menos de cinco por ano), mas tiveram importância maior no passado, inclusive para a obtenção do divórcio, antes de este se tornar disponível nas cortes seculares, a partir de 1857.

Como o parlamento é soberano, sua autoridade legiferante é suprema. Dessa forma, ele pode inclusive prever, no bojo da lei, que determinadas situações sejam reguladas por outras autoridades, por meio de instrumentos normativos infralegais. A regulação do assunto objeto da lei, assim, será complementada por esses instrumentos infralegais, os quais inclusive têm o condão de conferir ao poder estatal maior agilidade na normatização, por não dependerem do processo legislativo tradicional. Assemelha-se ao que se tem no Brasil com a regulamentação do texto legal pelo Executivo por meio de um decreto.

Esse conjunto de atos normativos executados de acordo com poderes legislativos específicos concedidos por lei é o

que se denomina de legislação secundária, também conhecida pelas expressões legislação delegada, legislação subordinada e legislação subsidiária. Abrange os chamados *Statutory Instruments*, ou instrumentos estatutários, termo genérico que engloba diversos tipos normativos, como códigos, ordens, regulações e regras, geralmente editados por ministros integrantes do Poder Executivo a partir de poderes que lhes são delegados pelo Legislativo, por meio de lei (UNITED KINGDOM, 2016).

Esse tipo de instrumento legal tornou-se imprescindível à governabilidade do Reino Unido, diante da miríade de problemas que demandam regulação e da limitada disponibilidade de tempo do parlamento (PATCHETT, 1991, p. 34). No entanto, deve-se frisar que o parlamento fiscaliza permanentemente a produção legislativa dos delegatários do poder legiferante, por meio do *Statutory Instruments Committee*, na Câmara dos Comuns, e do *Secondary Legislation Scrutiny Committee*, na Câmara dos Lordes, além da Comissão mista de instrumentos estatutários (*Statutory Instruments – Joint Committee*), formada por membros de ambas as Câmaras.

À parte das legislações primária e secundária, ainda integram o ordenamento britânico a chamada quase-legislação e a legislação da Comunidade Europeia. Por quase-legislação entende-se o conjunto de instrumentos legislativos que influenciam, dão instrução ou orientação àqueles que se dedicam a atividades particulares (PATCHETT, 1991, p. 34). São exemplos os códigos de prática, as circulares departamentais e os *Rule Books* (produzidos pelo organismo interessado), todos sem força legislativa direta.

Já a condição de membro da Comunidade Europeia, agora discutível com o plebiscito do *Brexit*, sujeita (ou sujeitava) o Reino Unido ao Tratado de Adesão às Comunidades Europeias, de 1972. Nos termos desse tratado, as obrigações comunitárias sem efeito direto no direito do Reino Unido podem ser reguladas pelo Executivo por meio de legislação secundária com valor de lei, observadas algumas exceções, como as que dizem respeito à aplicação ou aumento de impostos, as quais dependerão de legislação primária (PATCHETT, 1991, p. 35).

4.2 Tipologia de proposições do parlamento britânico

Apesar de a doutrina informar sobre a existência de uma legislação secundária e da chamada quase-legislação, abrangendo instrumentos normativos hierarquicamente inferiores, neste artigo o foco será na chamada legislação primária.

Ao projeto de uma nova lei primária (*Act of Parliament*) ou de modificação de uma lei primária existente dá-se o nome de *bill*. Este é classificado em três tipos, conforme os destinatários da norma que pretende introduzir, a saber:

i. Projetos de lei de natureza pública (*public bills*), estas subdivididas em projetos de lei governamentais e projetos de lei de iniciativa parlamentar;

ii. Projetos de lei de natureza privada (*private bills*); e

iii. Projetos de lei de natureza híbrida (*hybrid bills*).¹⁵ Os projetos de lei de natureza pública são o tipo normativo mais comum entre os projetos de leis, afetando todo o conjunto da população, isto é, toda a comunidade britânica. E, justamente por regularem um assunto de interesse público, foram aqui traduzidos como “projeto de lei de natureza pública” (INGLATERRA, 1957, p. 223). Esse tipo de projeto pode ser apresentado em qualquer das câmaras do parlamento, tendo que obter o consenso de ambas durante o decurso do processo legislativo, que será abordado detalhadamente adiante. Subdividem-se em projetos de lei governamentais (*government bills*), caso sejam propostos pelo governo, e projetos de leis de iniciativa parlamentar (*private members’ bills*), caso sejam individualmente propostos por um membro de quaisquer das duas casas do parlamento. Há ainda um tipo especial de projeto de lei governamental denominado *money bill*, projeto de lei de natureza financeira, que tem a peculiaridade de não poder ser emendado pela Câmara dos Lordes.

A título de exemplo, tem-se a lei que previu o referendo para decidir se o Reino Unido deveria ou não continuar integrando a União Europeia (*European Union Referendum Act*, de 2015). Ela decorreu de um projeto de lei governamental proposto na

¹⁵ Um vídeo, disponível no endereço: <<https://www.youtube.com/watch?v=LaFgWniqd2Y>>, ilustra os diferentes tipos de proposições do Parlamento britânico. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

Câmara dos Comuns por Philip Hammond, então secretário de Estado de Relações Exteriores e com a *Commonwealth*, e pela baronesa Anelay of Saint Johns, ministra de Estado de Relações Exteriores e com a *Commonwealth* (UNITED KINGDOM, 2016).

Os projetos de lei de natureza privada, por sua vez, contêm propostas de lei endereçadas a um conjunto limitado da sociedade, podendo atingir indivíduos ou mesmo organizações (empresas), sempre versando sobre seus interesses particulares. São, por isso, de natureza privada, pois “têm por objetivo medidas de interesse restrito, local ou pessoal” (INGLATERRA, 1957, p. 223). Seu texto é preparado por pessoas externas ao parlamento e ao governo e o custo de seu processamento deve ser arcado pelos promotores e requerentes. É, geralmente, um processo bastante oneroso, porque envolve, por exemplo, a notificação de todos que possam ser negativamente afetados pelos efeitos da lei, garantindo-lhes oportunidade de manifestação e de recurso (PATCHETT, 1991, p. 32).

Grant (2009, p. 78) acrescenta que, pelo fato de esses projetos, por definição, não tratarem igualmente todos perante a lei, quebrando o princípio da equidade legal, eles estão sujeitos a procedimentos parlamentares especiais e ao controle, notadamente, da Câmara dos Lordes, que tem o poder de rejeitá-los sumariamente. Como exemplo, tem-se o *Transport for London Act 2016*, que ampliou a competência de gestão operacional e financeira da Transport of London, braço do governo que cuida do transporte na área da Grande Londres (UNITED KINGDOM, 2016). O projeto que deu origem a essa lei foi inclusive redigido por um escritório de advocacia credenciado pelo parlamento (UNITED KINGDOM, 2015).

Os projetos de natureza híbrida, conforme é fácil concluir, são aqueles que afetam tanto o interesse público quanto o interesse privado (de seu autor) ou puramente local. Na parte em que se assemelham aos projetos de natureza privada, devem observar o mesmo procedimento reservado a estes, no que se refere à garantia do direito de objeção àqueles que serão diretamente impactados pela norma. Como por exemplo, no *High Speed Rail (London-West Midlands) Bill*, que visa conferir ao governo autorização para a construção da primeira fase de uma linha férrea de alta velocidade conectando Londres a Birmingham,

aqueles direta ou especialmente afetados pela rota dessa nova ferrovia tiveram garantido direito de petição perante a comissão que analisou esse projeto (UNITED KINGDOM, 2016).

4.3 Iniciativa legislativa

A iniciativa dos projetos de lei cabe: i. ao governo; ii. aos membros das duas casas do parlamento britânico, sejam os lordes da Câmara dos Lordes, sejam os MPs, ou membros do parlamento, componentes da Câmara dos Comuns; e também iii. a indivíduos ou organizações privadas. Como visto acima, os projetos de natureza pública apresentados pelo governo são chamados projetos de lei governamentais. A maioria dos projetos de natureza híbrida também é proposta pelo governo, por meio de seus ministros.

Os indivíduos ou organizações privadas propõem os projetos de lei de natureza privada, a partir de textos redigidos externamente ao parlamento. Já os membros do parlamento, sejam os MPs da Câmara dos Comuns ou os lordes da Câmara dos Lordes, podem propor os chamados projetos de lei de iniciativa parlamentar. Na Câmara dos Comuns, esse tipo de projeto pode ser proposto por sorteio, apresentação ou pela “regra dos dez minutos” (GRANT, 2009, p. 77). Devido à limitação do tempo de debate durante o ano parlamentar, é promovido um sorteio¹⁶, logo no início desse período, do qual todos os MPs têm a chance de participar, ainda que não tenham em mente, naquele momento, uma ideia de lei. O lobby é forte; representantes de variados interesses, bem como grupos de pressão, costumam comparecer ao local com as minutas de seus projetos já em mãos, prontos para serem apadrinhados por um parlamentar e poderem assim participar do certame. Usualmente apenas os seis primeiros nomes sorteados terão efetivamente a chance de ter seus projetos submetidos ao Parlamento. Esses são os projetos de lei de iniciativa parlamentar com maior chance de se tornarem leis, por terem prioridade de tempo para debate (GRANT, 2009, p. 77). Sob apresentação, os MPs podem propor um projeto desde que tenham previamente

¹⁶ No episódio 2 (*Upstairs, Downstairs*) da série-documentário *Inside the Commons* é retratado fielmente o processo de sorteio dos projetos de lei de iniciativa parlamentar (INSIDE THE COMMONS, 2015).

dado notícia de sua intenção de fazê-lo. Assim, leem formalmente o título do projeto, porém, sem discursar em favor dele, têm poucas chances de que prospere.

Finalmente, sob a “regra dos dez minutos”, projetos são apresentados a partir dos discursos dos MPs, que têm a duração de 10 minutos, momento que eles aproveitam para vocalizar sua opinião sobre uma determinada matéria ou um aspecto da legislação existente, numa oportunidade de levantar ao colegiado uma questão a ser regulada por lei (GRANT, 2009, p. 77). Essa forma de apresentação de leis está regulada na regra regimental (Standing Order) nº 23 da Câmara dos Comuns.

4.4 Tramitação do projeto de lei

As sessões anuais do parlamento vão de outubro a outubro, porém o processo legislativo é usualmente ultimado até o fim de julho. Nesse período, a agenda do legislativo é, mais que dominada, controlada pelo governo, salvo algumas exceções, a saber: os 20 “dias de oposição”, quando os partidos de oposição decidem os tópicos de debate; os 3 dias alocados para as comissões; e um pequeno tempo reservado para questões dos *backbenchers*, como a proposição de projetos de lei de iniciativa parlamentar. Para se ter uma ideia, aproximadamente um terço do tempo na Câmara dos Comuns é devotado aos projetos de lei governamentais, um vigésimo aos projetos de lei de iniciativa parlamentar, e o restante ao debate acerca das políticas e da atuação do Governo. Já na Câmara dos Lordes o controle governamental do tempo não é tão grande nem tampouco tão engessado em regras regimentais quanto na Câmara dos Comuns (GRANT, 2009, p. 75).

Como dito acima, a agenda do parlamento é largamente dominada pelo governo, podendo-se dizer, quanto à atividade legislativa, que ela consome em torno de um terço de todo o tempo de trabalho na Câmara dos Comuns, tempo esse dedicado à proposição, emenda ou votação de projetos de lei. É a atividade que mais consome tempo do parlamento, sendo certo que os projetos de lei, hodiernamente, são cada vez mais longos e complexos. Em número de páginas, a produção anual de novas leis é hoje três vezes maior que nos anos 1950 (GRANT, 2009, p. 76).

Como ocorre em outras casas legislativas, o processo legislativo britânico possui um modelo geral e diversas exceções ou especificidades, as quais não cabe analisar neste artigo. Dessa forma, optou-se por avaliar mais detidamente a tramitação de um projeto de lei de natureza pública iniciado na Câmara dos Comuns, que abrange a maior parte do trabalho legislativo do parlamento britânico. Seu processo legislativo possui o seguinte esquema básico, a partir do qual serão explicadas as suas diversas fases¹⁷:

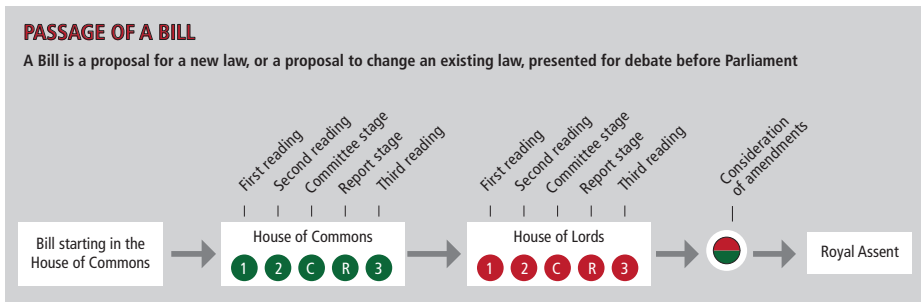


Figura 2: Esquema das etapas de tramitação de um projeto de lei no Parlamento Britânico, iniciado na Câmara dos Comuns (UNITED KINGDOM, 2016).

Apesar de não estar mencionado no esquema acima, é de se notar que, antes de minutados por advogados ou por funcionários públicos, os projetos de lei governamentais, podem ser precedidos de uma consulta formal, impressa em papel verde, e/ou uma proposta de minuta, impressa em papel branco (GRANT, 2009, p. 78).

4.4.1 Primeira leitura

Trata-se de uma leitura puramente formal do título curto do projeto, a fim de alertar os MPs, os grupos de pressão e os interesses comerciais envolvidos. Era um processo necessário antes da invenção da imprensa e que foi mantido por tradição (GRANT, 2009, p. 78). Essa leitura é feita a qualquer momento em uma reunião de plenário pelo *Clerk of the House*, servidor

¹⁷ O site oficial do Parlamento do Reino Unido contém um folheto que resume o processo legislativo britânico, que está disponível em: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/Brief-Guides/Making-Laws.pdf>. Acesso em 18 de novembro de 2016. Há também um vídeo sobre o tema disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1KFGt9M-j28>. Acesso em 20 de novembro de 2016.

responsável por aconselhamento processual legislativo com assento nas reuniões plenárias. Após a leitura, é marcada a data da segunda leitura, bem como é expedida a ordem de impressão do projeto, a fim de que se torne público para os demais membros do parlamento. Nessa fase, não há debate.¹⁸ A propósito do título dos projetos, é interessante registrar que eles possuem dois, sendo um curto e um longo, atribuídos pelo autor. No curto, tem-se o nome mais conveniente atribuído ao projeto e pelo qual este será usualmente conhecido, e, no segundo, um detalhamento maior, correspondente à sua ementa e sujeito a modificações de acordo com as eventuais mudanças sofridas no texto.

4.4.2 Segunda leitura

A segunda leitura consiste verdadeiramente no primeiro obstáculo a ser enfrentado pelo projeto. É quando o objetivo principal do projeto, seu propósito, é colocado sob debate e votado. É a primeira oportunidade que os parlamentares têm de levantar suas preocupações acerca do tema trazido pelo projeto e de seu objetivo, bem como de identificar onde é possível fazer modificações para o aprimoramento do texto, embora ainda não seja possível a apresentação de emenda. Geralmente acontece após decorridos dois finais de semana da primeira leitura. O debate é iniciado pelo autor do projeto (no caso de um projeto de lei governamental, pelo ministro responsável) com uma exposição acerca da matéria, e sucedido por uma fala da oposição. Após ser dada oportunidade de fala aos demais parlamentares, a matéria é colocada em votação; nesse estágio, é muito difícil um projeto do governo ser derrotado (UNITED KINGDOM, 2016). É de se registrar que, se devidamente acordado pelos MPs, um projeto pode prosseguir sem debate nesta fase.

4.4.3 Estágio de comissão

Normalmente duas semanas após a segunda leitura, o projeto prossegue para a fase de comissão, onde será analisado detalhadamente, linha por linha, cláusula por cláusula. Nesse

¹⁸ Vídeos exemplificativos das fases de tramitação do processo legislativo podem ser acessados no sítio oficial do Parlamento britânico, que está disponível em: <<http://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-commons-first-reading>>. Acesso em: 24 de novembro de 2016.

estágio, seu texto é analisado por uma comissão (geralmente constituída por 16 a 50 MPs, proporcionalmente aos partidos com representação no parlamento), a qual, no caso de um projeto de lei de natureza pública, tem a prerrogativa de ouvir especialistas sobre o tema e grupos de interesse externos ao Legislativo.

Também nessa fase, que pode durar de uma reunião a vários meses, são analisadas emendas propostas ao texto, as quais serão selecionadas pelo presidente da comissão (com o aconselhamento do *Clerk*) para discussão e votação, da qual participam unicamente os membros da comissão (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 203). Não se deve olvidar que esse expediente de selecionar as emendas que serão discutidas e votadas foi considerado no passado um entrave ao direito de obstrução, uma vez que tem o condão de tolher do parlamentar sua oportunidade de expressão, sem mencionar o caráter subjetivo e extremamente presidencialista dessa seleção, apelidada de “canguru” (MATA-MACHADO, 1952, p. 130). As emendas propostas pelos MPs ao projeto devem guardar pertinência com o texto deste, devendo ser publicadas diariamente e republicadas em uma lista organizada de emendas para cada dia em que a comissão o discutir. No final do trabalho, a comissão terá ratificado, alterado ou removido cada uma das cláusulas do projeto.

4.4.4 Estágio de reportagem

Nessa fase, o trabalho realizado no estágio anterior é reportado ao restante da Câmara. Dessa forma, dá-se aos parlamentares que não constituíram a comissão oportunidade de analisar o “vencido”, isto é, o texto com todas as modificações aprovadas até então. Esse texto pode, ainda nessa fase, ser emendado e modificado, agregando novas cláusulas, alterando as cláusulas do vencido ou mesmo trazendo de volta cláusulas que tinham sido extirpadas na etapa anterior. A todos os MPs é dada oportunidade de discursar e votar – dessa forma, dependendo da extensão ou da complexidade do texto, o debate pode estender-se por vários dias. Se não há emendas, essa fase transforma-se numa passagem meramente formal à etapa seguinte (UNITED KINGDOM, 2016).

4.4.5 Terceira leitura

Nesse passo, que invariavelmente ocorre logo após o estágio de reportagem (normalmente no mesmo dia, como item seguinte na pauta da reunião), o projeto é discutido no seu todo em plenário, dentro dos limites da atual redação do seu próprio texto, sem oportunidade de novas emendas. É a última oportunidade de debate, que usualmente é curto, após o que a versão final do texto é submetida aos votos dos MPs. Um voto contrário aqui reflete a insatisfação com o projeto emendado (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 203).

4.4.6 Estágio revisional

Terminadas as etapas na Câmara dos Comuns, o projeto segue para a Câmara dos Lordes, onde é submetido a análise em fases análogas àquelas pelas quais passou nos Comuns. Se se tratar de um projeto de lei de iniciativa parlamentar, terá de ter um patrocinador na Câmara dos Lordes (UNITED KINGDOM, 2016). Portanto, ocorrerão a primeira leitura, a segunda leitura, o estágio de comissão, o estágio de reportagem e também a terceira leitura.

Apesar de ser considerada a câmara revisional no caso de o projeto ter iniciado na Câmara dos Comuns, isso não significa que os lordes analisarão a matéria de forma menos detalhada ou mais rápida. É de se salientar, por exemplo, que na Câmara dos Lordes não há limite de tempo para a discussão das emendas durante o estágio de comissão. Todas as emendas são analisadas, se assim desejar o parlamentar dessa casa, o que pode elevar o tempo de duração dessa fase em relação à Câmara dos Comuns. Também, diferentemente do que ocorre na Câmara dos Comuns, a terceira leitura não é realizada imediatamente após o estágio de reportagem, e admite emendas, geralmente para esclarecer algum ponto do texto ou para permitir ao governo fazer alguma alteração prometida em estágio anterior. Também são comuns as emendas puramente gramaticais ou de adequação da linguagem do texto (UNITED KINGDOM, 2016).

4.4.7 Consideração de emendas

Nessa fase, as emendas eventualmente apresentadas durante a passagem do projeto pela Câmara dos Lordes são analisadas pela Câmara dos Comuns, que, após debate, pode aprová-las, rejeitá-las ou propor modificações em seu texto (UNITED KINGDOM, 2016). Nesses dois últimos casos, a matéria volta aos lordes, para que concordem com a opinião dos comuns, insistam na emenda ou devolvam a estes um compromisso de modificação. Se se tratar de matéria controversa, pode ocorrer, nesse estágio, sua devolução de uma casa a outra, num processo chamado de “pingue-pongue parlamentar”, até que se chegue a um consenso sobre o texto final, a ser enviado para o assentimento da rainha. Se esse consenso não vier até o término do ano parlamentar, chamado de *session*, diz-se que o projeto falhou, o que, na prática, significa o seu arquivamento. Se ainda houver interesse em legislar sobre o tema, o projeto deve ser reapresentado no ano parlamentar subsequente, quando deverá ser submetido novamente a todas as etapas do processo legislativo.

O impasse eventual entre as duas câmaras do parlamento britânico acerca do texto de um projeto de lei pode, no entanto, ser resolvido a partir do que dispõem os Parliament Acts 1911 e 1949, desde que observadas certas condições (por exemplo, não ser um projeto de natureza privada ou ter o projeto sido apresentado na Câmara dos Comuns) (UNITED KINGDOM, 2016). Em resumo, essas leis garantem que, caso o projeto que falhou num ano parlamentar seja reapresentado no ano parlamentar seguinte e novamente houver impasse, o texto defendido pela Câmara dos Comuns, que representa o colegiado eleito pelo povo, prevalecerá sobre o texto defendido pelos lordes, que representam o colegiado indicado pela rainha. Por isso, diz-se que os lordes podem ter o poder de retardar por um ano a aprovação de determinado projeto¹⁹.

4.4.8 Sanção real

Hoje uma formalidade no processo legislativo, o ato de a rainha dar o seu consentimento ao texto do projeto é o que, de fato, tem

19 Conforme já exposto na seção 2.2 – “Composição e Funcionamento” deste artigo.

o condão de transformá-lo, finalmente, num *Act of Parliament*, isto é, numa lei propriamente dita. Equivale, no Brasil, à sanção de uma proposição de lei pelo chefe do Executivo. Não há prazo para a sanção ou assentimento real (*Royal Assent*), sendo certo que este pode ser dado mesmo minutos após encerrada a fase de consideração de emendas. Quando a sanção é dada, há um anúncio formal nas duas câmaras, feito pelo presidente (*speaker*) da Câmara dos Comuns, e pelo *Lord Speaker*, na dos Lordes.

Em mais um exemplo do “culto à formalidade”, tão presente no parlamento britânico, na prorrogação, que é o encerramento formal do ano parlamentar, o *Black Rod* (o Bastão Negro, pessoa responsável pela manutenção da ordem e da segurança na Câmara dos Lordes) interrompe os trabalhos dos MPs e os convoca para a Câmara dos Lordes, a fim de ouvirem o anúncio da sanção real para todos os projetos. De se ressaltar, também, a possibilidade de o rei ou rainha, em pessoa, ir ao parlamento dar a sanção, porém isso não ocorre desde 1854 (UNITED KINGDOM, 2016).

É de se registrar que os projetos de lei de natureza privada, quando promulgados, são categorizados, para fins de publicação, em “locais” ou “pessoais”, sendo considerados públicos, nos termos da alínea 3 da Lei da interpretação de 1978, “para que não necessitem de ser provados antes de poderem ser utilizados em tribunal” (PATCHETT, 1991, p. 64).

4.5. Publicação

A publicação de toda a legislação do Reino Unido é atribuição central do Escritório de Papelaria de Sua Majestade (*Her Majesty's Stationery Office* ou HMSO), parte integrante do Arquivo Nacional britânico e do Escritório de Impressão da Rainha para a Escócia (*Office of the Queen's Printer for Scotland*) (UNITED KINGDOM, 2016). As versões originais (conforme promulgadas) e revisadas da legislação são publicadas também no portal “*Legislation.gov.uk*”, sob a autoridade do controlador do HMSO.

Já a publicação oficial dos trabalhos do parlamento britânico tem o nome de Hansard (que vinha a ser o sobrenome do editor responsável pela publicação relativa aos trabalhos dos

MPs, em caráter privado, no século XIX). Trata-se, bem verdade, de atas, editadas diariamente quando o parlamento está em funcionamento, que trazem o registro de tudo o que é oficialmente dito em ambas as câmaras, como discursos e debates, bem como de todo o trabalho desenvolvido em cada uma delas. Também são publicadas ali respostas formuladas por ministros do governo a questões formalmente levantadas por MPs. Nessa espécie de diário oficial do Legislativo britânico, são publicados também, desde 1909 (e para votações consideradas importantes mesmo antes dessa data), a listagem de como votam os MPs nas divisões (já que a maioria das votações é simbólica). Também os debates e os trabalhos realizados no âmbito das comissões são ali publicados, em volumes distintos (GRANT, 2009, p. 13-14).

A difusão por rádio dos trabalhos do parlamento iniciou-se em 1978. Já a transmissão por televisão começou apenas na década de 1980, primeiramente na Câmara dos Lordes, em 1985, e, quatro anos mais tarde, na dos Comuns (ROGERS; WALTERS, 2006, p. 179).

5. A legística aplicada ao processo legislativo no Reino Unido

O Reino Unido é um dos países que mais adota mecanismos para boas práticas legislativas no mundo (OECD REVIEW OF BETTER REGULATION IN EUROPE: UNITED KINGDOM, 2010, p. 14-15). Para tanto, realizam preliminarmente uma RIA (Análise de Impacto Regulatório)²⁰, para se avaliar se é o caso de solucionar dado problema pela via regulatória ou não regulatória. Ao final, é feita uma nova análise de impacto ou RIA para se fornecer informações sobre o custo-benefício da opção tida como mais adequada (OECD REGULATORY POLICY OUTLOOK 2015 – COUNTRY PROFILE: UNITED KINGDOM, 2015). Segundo o relatório da OECD de 2010, houve um progresso significativo em práticas regulatórias no Reino Unido em

20 RIA (*Regulatory Impact Analysis*) é uma abordagem sistemática para se avaliarem criticamente os efeitos positivos e negativos de legislações propostas e existentes e de métodos alternativos não regulatórios. É empregada pelos países integrantes da OECD (Organização para Cooperação Econômica e para Desenvolvimento) sob diversos métodos. Ver mais informações em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>>. Acesso em: 03 de novembro de 2016.

relação ao último relatório, de 2002 (OECD REVIEW OF BETTER REGULATION IN EUROPE: UNITED KINGDOM, 2010, p. 13). Esses avanços podem ser vistos principalmente com a expansão do uso de avaliação de impacto *ex ante* de novas regulamentações e em políticas de implementação das leis. Desse modo, as estratégias do Reino Unido em boas práticas legislativas podem ser resumidas a dois pontos: de um lado, a avaliação de impacto *ex ante* de novas regulamentações, de modo que se estimulem as boas práticas desde o estágio mais inicial, contribuindo para a mudança de cultura e de atitude daqueles que fazem as leis e políticas públicas. De outro, um programa sólido de simplificação da legislação existente, através da redução da burocracia administrativa na atividade empresarial, que, até 2010, foi de 25% (OECD REVIEW OF BETTER REGULATION IN EUROPE: UNITED KINGDOM, 2010, p. 15).

Para reduzir a grande quantidade de atos normativos existentes no Reino Unido, vem sendo desenvolvida, desde 2011, uma política colaborativa denominada de *Red Tape Challenge*, que permite a eliminação de legislação desnecessária ou ultrapassada com a ajuda da população e do setor empresarial, por meio do uso de meios digitais (CABINET OFFICE, 2014). Em 2014, o então primeiro-ministro anunciou que foram identificadas 3.000 partes de legislações que deveriam ser eliminadas ou melhoradas. Até janeiro de 2014, já foram eliminadas ou simplificadas 800 dessas legislações identificadas. Para se evitar novo acúmulo regulatório, o governo opera na regra “*one-in, two-out*”, o que significa que para cada nova regulamentação a ser introduzida que gere custos econômicos para o setor empresarial, o governo tem de remover ou modificar a regulação existente para reduzir £ 2 (duas libras) a cada £ 1 (uma libra) imposta pela nova regulamentação (UK GOVERNMENT, 2014). Por fim, o Reino Unido adota, desde 2013, um manual de boas práticas regulatórias, a ser obrigatoriamente observado pelas autoridades regulatórias.

Em resumo, o Reino Unido foi um dos países que percebeu que políticas para boas práticas legislativas não podem vir de uma única frente; é necessário um processo evolutivo contínuo que combine diversas iniciativas para a qualidade da lei (OECD REVIEW OF BETTER REGULATION IN EUROPE: UNITED KINGDOM, 2010, p. 15). Desse modo, as novas leis a serem produzidas

devem passar por avaliação de impacto *ex ante* e *ex post*, mas também as leis existentes devem ser simplificadas e eliminadas, se necessário, de tal modo que se consiga diminuir o exagerado volume de legislação em vigor. Para tanto, uma mudança cultural dos agentes públicos é imprescindível; por isso, no Reino Unido se desenvolveu uma rede de órgãos governamentais de diferentes níveis que pudesse efetivar a absorção da cultura da boa legislação no território britânico. Essas lições têm muito a contribuir para o caótico cenário institucional brasileiro.

6. Considerações finais

Com base na premissa de que o desenvolvimento econômico e social está diretamente relacionado à solidez das instituições de um país, fica fácil compreender o porquê de o Reino Unido ser uma potência mundial. Como ficou demonstrado, o elevado peso institucional do parlamento britânico garante uma maior estabilidade política e democrática no país, culminando na produção de leis de maior qualidade. O amadurecimento progressivo e lento no decorrer de milhares de anos e a necessidade de se contrapor o poder real são fatores que contribuíram para o desenvolvimento de um Legislativo britânico forte.

Porém, não é apenas a instituição parlamentar que funciona bem no Reino Unido. Conforme visto, há um cenário organizacional complexo e operante, que alimenta e sustenta a democracia britânica; de um lado, a formação do Executivo pautada na própria maioria parlamentar, criando-se um gabinete com instrumental e influência suficientes para executar políticas públicas; de outro, um Judiciário com considerável estabilidade decisional, garantindo maior segurança jurídica, em consonância com uma cultura de *common law*. A solidez desse ambiente institucional permite que não haja concentração excessiva de poder em apenas um dos Poderes, de tal forma que cada um deles fiscaliza e responsabiliza os demais pelos seus atos.

Desse modo, a organização política britânica pode contribuir em muito para a reflexão acerca da consolidação das instituições

brasileiras, ainda muito novas e instáveis. Mas é importante perceber que não seria benéfico simplesmente reproduzir o sistema britânico, uma vez que as circunstâncias e peculiaridades brasileiras devem ser levadas em consideração, pois uma mera repetição descontextualizada provavelmente não traria os mesmos resultados positivos. Ademais, o fator temporal também é relevante: as instituições britânicas resultaram de um processo secular de amadurecimento e, dessa forma, não seria possível apenas copiar tais instituições, acelerando o processo de ajuste e amadurecimento institucional brasileiro. É, no entanto, profícuo observar o desenvolvimento organizacional britânico para perceber falhas estruturais no sistema brasileiro, adotando-o como um horizonte hermenêutico.

7. Referências

CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. **Legislação**: Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, n. 3, p. 9-23, jan./mar. 1992.

DELLEY, Jean-Daniel; FLUCKIGER, Alexandre. A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 35-58, jan./dez. 2007.

FOSTER, Christopher. Cabinet government in the twentieth century. **The Modern Law Review**, Oxford, v. 67, n. 5, p. 753-771, set. 2004.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2 (90), p. 89-105, abr./jun. 2003.

GIDDINGS, Philip (ed.). **The future of Parliament**: issues for a new century. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

GRANT, Moyra. **The UK Parliament**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009.

HESPANHA, António Manuel. Leis bem feitas e leis boas. **Legislação**: Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, n. 50, p. 31-47, out./dez. 2009.

HOUSE OF COMMONS. **Standing orders of the House of Commons – Private Business.** London: Parliament Publications, 2016.

_____. **Standing orders of the House of Commons – Public Business.** London: Parliament Publications, 2016.

_____. **The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members.** London: Parliament Publications, 2015.

HOUSE OF LORDS. **Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords.** London: Parliament Publications, 2015.

_____. **Standing orders of the House of Lords – Private Business.** London: Parliament Publications, 2005.

_____. **The Standing orders of the House of Lords relating to Public Business.** London: Parliament Publications, 2016.

HOUSES OF PARLIAMENT. **The story of Parliament (booklet).** London: Parliament Publications, 2015.

HOW does a bill become a law. Direção e produção: UK Parliament. London: UK Parliament, 2010. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1KFGt9M-j28>>. Acesso em: 17 set. 2016.

INGLATERRA. Câmara dos Comuns, Câmara dos Lords. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 77, n. 2/3, p. 218-245, 1957.

INSIDE the commons. Direção: Jack Macinnes; Sam Benstead; John Holdsworth; Itamar Klasmer; Tom Beard. Produção: Anthony Geffen. London: BBC, 2015. 1 DVD.

KELLY, John M. **Uma breve história da teoria do direito ocidental.** São Paulo: Martins Fontes, 2010.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. **Legislação:** Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, n. 1, abr./jun. 1991.

MAKING laws. Direção e produção: UK Parliament. London: UK Parliament, 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Wuk3L3tknwg>>. Acesso em: 15 set. 2016.

MATA-MACHADO, Edgard de Godói. O direito de obstrução. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 4, out. 1952. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/521/489>>. Acesso em: 06 set. 2016.

MARTINS, Estevão de Rezende. A consolidação do regime parlamentar britânico na segunda metade do século XIX. **Revista de Informação Legislativa**, v. 28, n. 112, p. 411-428, out./dez. 1991.

MAY, Thomas Erskine. The law, privileges, proceedings and usage of Parliament. Londres: LexisNexis, 2011.

MCHARG, A. Reforming the United Kingdom Constitution: law, convention, soft law. **The Modern Law Review**, Oxford, n. 6, v. 71, p. 853-877, nov. 2008.

MONTESANTI, Beatriz. Arquitetos investigam como o design dos parlamentos afeta a política. **Nexo Jornal**, São Paulo, 19 set. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/09/19/Arquitetos-investigam-como-o-design-dos-parlamentos-afeta-a-pol%C3%Adtica>>. Acesso em: 30 set 2016.

PATCHETT, Keith. Legislação e redacção legislativa no Reino Unido. **Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação**, Oeiras, n. 2, p. 29-69, out./dez. 1991.

RAI, Shirin M.; JOHNSON, Rachel E. (eds). **Democracy in practice: ceremony and ritual in parliament**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

RED tap challenge. London: Cabinet Office. Disponível em: <www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/>. Acesso em: 12 nov. 2016.

ROGERS, Robert; WALTERS, Rhodri. **How parliament works**. London: Pearson Longman, 2006.

SALIH, M. A. Mohamed (Ed.). **African Parliaments: between governance and government**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan./jun. 2007.

_____. **Produção do direito e conhecimento da lei à luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação.** 2002. 511 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-96WPB6>>. Acesso em: 20 set. 2016.

TARELLO, Giovanni. Ideologias setecentistas da codificação e estrutura dos códigos. **Meritum:** Revista de Direito da FCH/FUMEC, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/857/641>>. Acesso em: 10 set. 2016.

TARUFFO, Michele. **Processo civil comparado:** ensaios. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD regulatory policy outlook 2015 – country profile: **United Kingdom.** Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. **The OECD review of better regulation in Europe:** United Kingdom. Paris: OCDE, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. **Regulatory policy:** United Kingdom. Paris: OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-policy-uk.htm>>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. **Regulatory impact analysis.** Paris: OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

TRS, Allan. Parliamentary sovereignty: law, politics and revolution. **Law Quarterly Review,** Londres, n. 443, 1997.

UK Parliament Website. London: UK Parliament. Disponível em: <<http://www.parliament.uk>>. Acesso em: 05 set. 2016.

UNITED KINGDOM. Government. **Gov.UK.** Disponível em: <<https://www.gov.uk/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. **One-in, two-out:** statement of new regulation.

Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulation>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

UNIVERSITY OF OXFORD. Faculty of Law. **Types of legislation**. Disponível em: <<https://www3.law.ox.ac.uk/lrsp/overview/legislation.php#types>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

WALKER, Harvey. **O Congresso americano e o Parlamento britânico**. Rio de Janeiro: FGV, 1954. (Instituto de Direito Público e Ciência Política).

XML. **Parliament**. Amsterdã: XML, 2016.

Nova Zelândia

Nova Zelândia: uma análise do Parlamento e do processo legislativo

Débora Mascarenhas¹

Henrique Cunha Souza Lima²

Paula Azevedo³

Vanilza Ribeiro Xavier⁴

Resumo: O escopo deste artigo é analisar a estrutura e o funcionamento do parlamento na Nova Zelândia. A pesquisa justifica-se na premissa de que o estudo sistemático de ordenamentos distintos do brasileiro permite uma compreensão global do Poder Legislativo no Direito Comparado, possibilitando a investigação de possíveis caminhos a serem seguidos pelo Legislativo brasileiro. Contudo, não se busca, neste trabalho, delinear alternativas para o Brasil, mas tão somente analisar o sistema neozelandês e seu contexto histórico e político, como forma de entender a estrutura parlamentar e o processo legislativo.

Palavras-chave: Nova Zelândia. Parlamento. Processo legislativo.

Abstract: *The scope of this paper is to analyze the structure and the functioning of the Parliament in New Zealand. The research is justified by the fact that the systematic study of different Brazilian legal systems allows a comprehensive understanding*

1 Mestranda em Direito e Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Universidade Fumec. Procuradora do Município de Nova Lima (MG).

2 Mestrando em Direito Empresarial pela UFMG. Bolsista Capes. Coordenador do Grupo de Estudos em Direito e Processo Civil da UFMG. Tutor da Clínica de Prática e Pesquisa em Direito de Internet e Novas Tecnologias. Bacharel em Direito pela UFMG, com formação complementar pela University of Leeds, Inglaterra. Advogada.

3 Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em Produção Normativa (2016). Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2010), especialização em Direito Civil e Processual Civil (2012) e especialização em Direito Constitucional (2015). É pesquisadora bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) em projeto vinculado ao grupo de estudos Observatório para a Qualidade da Lei da UFMG. Estagiária docente da disciplina Legística. Advogada.

4 Mestranda em Direito pela UFMG. Especialista em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela UFMG. Consultora Legislativa em Direito Constitucional e Administrativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Advogada.

of the legislature format in Comparative Law, allowing the investigation of possible paths to be followed by the Brazilian legislature. However, the objective of this work is not to outline alternatives for Brazil, but to study the New Zealand system in its historical and political context, in order to understand the parliamentary structure and the legislative process.

Keywords: *New Zealand. Parliament. Legislative Process.*

1. Considerações preliminares e recorte temático

O presente artigo busca tecer breves considerações quanto ao sistema legislativo da Nova Zelândia, com apontamentos quanto à estrutura do parlamento neozelandês e de seu processo legislativo.

Levando-se em consideração a importância das relações entre britânicos e o povo maori no país, o desenvolvimento do Direito na Nova Zelândia e a formação do governo devem ser examinados à luz de um contexto histórico (TARUFFO; MITIDIERO, 2013, p. 11-12). Contudo, não é objeto do presente trabalho apresentar toda a história da Nova Zelândia, mas apenas oferecer uma pincelada sobre os eventos mais relevantes que influenciaram a formação do parlamento nos moldes atuais. Tampouco é intenção deste artigo ser um trabalho de Direito Comparado entre Brasil e Nova Zelândia. Será apenas apontado como é o funcionamento do Legislativo nesse país, com poucas e eventuais incursões comparativas ao sistema brasileiro.

Em virtude do propósito da obra coletiva em que o texto se insere, as ponderações aqui procedidas terão cunho meramente elucidativo, sem que sejam tecidas críticas pelos autores quanto ao sistema neozelandês, sendo aqui trazidos os resultados de pesquisa com escopo de apenas aprender como é o funcionamento parlamentar e como são elaboradas as leis na Nova Zelândia.

O artigo conta com cinco seções, incluindo este breve recorte temático. O segundo capítulo trará noções históricas referentes ao desenvolvimento do Direito e do governo neozelandês para que, no terceiro capítulo, seja possível explicar a estrutura do parlamento no país.

O quarto capítulo trabalhará o processo legislativo – como as leis são editadas, e qual o trâmite parlamentar para tanto –, já o direito à obstrução será rapidamente estudado no quinto capítulo. Por fim, serão tecidas as considerações finais do trabalho.

2. Contexto histórico e político: o desenvolvimento do direito e do governo

2.1. Panorama geral

A descoberta da Nova Zelândia data de 1642, mas apenas em 1788 tem-se a formação da primeira colônia, *New South Wales*. O histórico da colonização, não obstante ter sido menos sangrento que o de outras colônias à época, foi marcado por conflitos entre europeus e *maori*, com destaque para a edição do Tratado de *Waitangi* em 1840 (NEW ZEALAND, 1990, p. 6). O tratado foi assinado entre representantes da Coroa Britânica e chefes maoris com o intuito de proteger os interesses de ambas as partes diante do aumento da especulação imobiliária e da colonização descontrolada por cidadãos britânicos. O documento continha apenas três artigos, nos quais as partes envolvidas reconheceram a soberania da Rainha da Inglaterra sobre a Nova Zelândia e garantiram o direito de propriedade das terras e bens pertencentes aos maoris, estendendo a eles todos os direitos reconhecidos aos colonos britânicos, em troca do reconhecimento da soberania da Inglaterra. Considera-se o tratado como um dos documentos fundadores da ordem jurídico-política da Nova Zelândia, sendo utilizado pelos tribunais neozelandeses hoje como referência para solução de conflitos envolvendo disputa de terras e reconhecimento de direitos dos maoris. Embora o Tratado não seja diretamente executável perante os tribunais da Nova Zelândia, legislação específica prevê que os princípios do Tratado tenham algum efeito, como previsto, por exemplo, na Lei das Empresas do Estado de 1986 (NEW ZEALAND GOVERNMENT, 2015, p. 10)

Após a assinatura do tratado, a colônia (Nova Zelândia) foi regida por um governador escolhido pela Coroa britânica. No entanto, os colonizadores britânicos, residentes na Nova Zelândia, ressentiam-

se pelo fato de não poderem gerir seus próprios interesses e, por tal razão, demandaram a instituição um governo autônomo, bem como a eleição de seus próprios representantes, tal como era feito na Inglaterra. Em resposta, o parlamento britânico aprovou, em 1852, o Ato de Constituição da Nova Zelândia. Foi instituída uma assembleia geral (parlamento) formada por um conselho legislativo, cujos membros eram indicados pela Coroa, e uma câmara legislativa denominada House of Representatives, eleita a cada 5 anos. As primeiras eleições ocorreram em 1853 (a condição de proprietário era requisito indispensável para o voto, assim a maioria dos eleitores constituíam-se de colonos europeus e poucos *maoris* votavam)(NEW ZEALAND, 2016). Em 1867, os homens maori conquistaram o direito ao voto. No ano de 1879, todos os homens passaram a ter direito ao voto, uma vez abolida a pré-condição de proprietário. Em 1893, a Nova Zelândia estendeu o direito de voto às mulheres (foi o primeiro país do mundo a fazê-lo) (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014c).

Inicialmente, o parlamento não era constituído por partidos políticos. As disputas travavam-se entre grupos dispersos, baseados em interesses locais e opiniões pessoais. Não havia a dicotômica relação governo-oposição, e membros individuais detinham considerável influência. Os partidos políticos foram surgindo ao longo do século XX.

A instituição do sistema misto proporcional (MMP) em 1996 possibilitou que mais partidos detivessem cadeiras no parlamento, o que resultou na formação de coalizões e acordos partidários.

A Nova Zelândia não possui uma Constituição escrita⁵ ou qualquer tipo de lei que esteja acima daquelas aprovadas pelo seu parlamento. Contudo, a Constituição neozelandeza pode ser extraída do *common law* inglês, de documentos legais, decisões judiciais e práticas (algumas são descritas como convenções/costume), abaixo relacionados (NEW ZEALAND GOVERNMENT, 2008, p. 1-2):

⁵ Segundo José Afonso da Silva, "considera-se escrita a Constituição, quando codificada e sistematizada num texto único, elaborada reflexivamente pro um órgão constituinte, encerrando todas as normas tidas como fundamentais sobre a estrutura do Estado, a organização dos poderes constituídos, seu modo de exercício e limites de atuação, e os direitos fundamentais (políticos, individuais e sociais). Não-escrita, ao contrário, é a Constituição cujas normas não constam em documento único e solene, mas se baseia principalmente nos costumes, na jurisprudência, em convenções e em textos constitucionais esparsos, como [e a Constituição inglesa" (SILVA, José Afonso do Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10.).

a) Convenções constitucionais não escritas (*common law*), como no caso das prerrogativas e poderes da rainha. Foram reunidos em documento intitulado *Letters Patent Constituting the Office of the Governor-General of New Zealand 1983*.

b) Atos/estatutos do parlamento inglês e do Reino Unido: Magna Carta 1297, the Bill of Rights 1688, the Act of Settlement 1700 (dispõe sobre a sucessão do trono); Habeas Corpus Acts, que foram confirmados como parte da lei da Nova Zelândia por meio do Imperial Laws Application Act 1988. Esses estatutos também regulamentam as relações entre o Estado e os indivíduos.

c) Estatutos e leis relevantes da Nova Zelândia, contidas em diversos atos do parlamento (Constitution Act 1986 / Electoral Act 1993 / Judicature Act 1908 / Ombudsmen Act 1975 / Official Information Act 1982 / Public Finance Act 1989 / The New Zealand Bill of Rights Act 19907.)

d) Decisões judiciais relevantes, como por exemplo, manutenção de direitos individuais em face dos poderes do Estado e a determinação da extensão desses poderes.

e) O Tratado de Waitangi.

3. Forma e sistema de governo

A Nova Zelândia constitui uma monarquia constitucional, integrante da Comunidade das Nações Britânicas (*Commonwealth*), cujos países participantes têm como chefe de Estado a rainha da Inglaterra (NEW ZEALAND GOVERNMENT, 2008, p. 3).

O sistema de governo adotado é o parlamentarismo⁸, tendo em vista que além de se tratar de uma ex-colônia britânica, parte do ordenamento jurídico neozelandês é constituído pelo

⁶ Trata, principalmente, das relações entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. As disposições sobre o Executivo enfatizam seu caráter parlamentar (somente MPs podem tornar-se ministros da Coroa). Em relação ao parlamento, regulamenta [acho que falta um texto aqui (NEW ZEALAND. Constitution Act 1986. Disponível em: <>. Acesso em: 5 nov. 2016.

⁷ Estes estatutos e leis encontram-se disponíveis no seguinte sítio eletrônico: <>. Último acesso em: 5 nov. 2016

⁸ Ha pluralidades de formas organizatórias do regime parlamentarista, embora possam ser destacados elementos comuns ao sistema, como a responsabilidade política do governo, dualidade do poder executivo, representada pela existência do chefe de estado e do chefe de governo, dotado cada um de competência própria e mecanismos de controle recíproco, como no caso da dissolução e da moção de confiança. HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. Belo Horizonte, Del Rey, 1999. p. 647.

costume e por atos dos estatutos do parlamento inglês e do Reino Unido. Nesse sistema, há uma separação entre o chefe de Estado e o chefe de governo, resumida na celebra máxima “*The queen reigns, but the government rules*”, ou seja, “a rainha reina, mas não governa” (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014c). De acordo com a tradição britânica, a rainha Elizabeth II é a chefe de Estado, sendo representada pelo *Governor-General* (governador-geral), que exerce algumas funções constitucionais (dissolver o parlamento), cerimoniais e de liderança comunitária. Tanto a rainha como o governador-geral permanecem politicamente neutros e não exercem funções no governo, nem interferem em seus processos.

A chefia de governo será de responsabilidade do parlamento, formado pelo *Sovereign* (soberano), que é representado pelo governador-geral, e a *House of Representatives* (Casa dos Representantes) (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014c). O primeiro-ministro é o chefe de governo, eleito pelo voto do povo após ter sido escolhido pelo partido majoritário, mas pode ser destituído a qualquer momento pelos congressistas, ou até mesmo deixar o cargo por livre e espontânea vontade. Nesse caso, o partido majoritário (ou a coalização) e o primeiro-ministro indicam um substituto, que pode ou não ser aprovado pelo parlamento.

O primeiro-ministro é auxiliado por seus ministros, que compõe o gabinete ministerial, também denominado braço executivo do governo. Os ministros são escolhidos, necessariamente, entre os membros da House of Representatives (Casa dos Representantes). Seus poderes decorrem da legislação e do *commom law* (inclusive prerrogativas e responsabilidades). Utiliza-se a expressão “*responsible government*” para descrever o sistema no qual o chefe de Estado, ou a rainha, como no caso da Nova Zelândia, é considerado politicamente irresponsável. O chefe de governo exerce sua responsabilidade política por meio do gabinete, que se torna politicamente responsável perante o parlamento (BONAVIDES, 2003, p. 324). Por fim, faz-se necessário destacar que as funções de governo são distribuídas em três ramos, denominados branches: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Executivo encontra-se incumbido de governar o país, tomar decisões sobre a aplicação do dinheiro público,

propor leis ao parlamento e decidir quais políticas públicas deverão ser postas em prática pelos órgãos governamentais. Por sua vez, o Poder Judiciário é composto pelos juízes e as cortes, aos quais compete decidir casos mediante interpretação da lei, e, inclusive, rever decisões governamentais.

Os partidos políticos proporcionam um importante elo entre os cidadãos, o governo e o parlamento. A disputa pelo poder estatal (que é exercido pela *House of Representative* e o ministro *Minister of the Crown*) constitui uma competição organizada por intermédio dos partidos políticos. Nesse caso, é a força do partido majoritário na *House of Representatives* após as eleições que decidirá quem governará. A importância dos partidos no sistema constitucional neozelandês é reconhecida por intermédio do *Electoral Act 1991*⁹ e por estatuto denominado *Standing Orders*, que se traduz como o regimento interno do Parlamento (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014d).

4. A estrutura do parlamento

Atualmente, o parlamento da Nova Zelândia é formado pelo Sovereign (Soberano) e pela *House of Representatives*. O Sovereign é representado pelo *Governor*, cujas funções consistem em abrir ou dissolver o parlamento e conceder o *royal assent* (chancela real) às proposições que tramitarem na *House of Representatives* (Casa dos Representantes).

O parlamento da Nova Zelândia é unicameral,⁹ constituído por *Select Committees*, divididos por áreas de interesse do governo. São 18 comitês especiais, divididos por temas como: comércio; negócios, educação e cultura; finanças, Direito e Justiça; interesses do *maoris*; prerrogativas dos MPs, saúde, entre outros. A *House of Representatives* (Casa dos Representantes) é constituída pelos membros do parlamento (MPs), que são eleitos diretamente pela população, para um mandato é de três anos. Atualmente o parlamento é formado por 121 membros, porém esse montante pode variar conforme aumento ou diminuição do número de eleitores. As cadeiras do atual parlamento (total

9 A *Upper House* (Câmara Alta) foi extinta em 1950 por seus próprios membros e, desde então, o poder legislativo na Nova Zelândia tornou-se unicameral.

de 121 Membros do parlamento – MPs) são ocupadas por sete partidos, assim distribuídos : 64 cadeiras são destinadas a parlamentares eleitos pelo voto direto (sistema majoritário), 7 cadeiras destinam-se a parlamentares de ascendência *maori*, e as 50 restante das cadeiras são ocupadas por MPs selecionados por listas partidárias.

Os MPs são eleitos por meio de sistema eleitoral denominado *Mixed Member Proportional* (MMP). Cada eleitor deve votar duas vezes: um voto para um membro do parlamento e o outro para o seu partido político de preferência. Nesse sistema os partidos políticos são representados no parlamento na proporção do número de votos que obtiveram na eleição geral. Após a instituição desse sistema, tornou-se improvável que um partido alcançasse a maioria das cadeiras do parlamento. O partido com maior número de votos normalmente necessita formar uma coalizão ou acordo com os outros partidos. O sistema MMP possibilita grande rodízio entre os parlamentares, uma vez que o congressista só tem três anos no mandato, apesar de poder reeleger-se pelo voto direto. Podem ser candidatos quaisquer cidadãos acima de 18 anos, sendo que o voto é facultativo (embora 80% da população compareça às urnas) (MCGEE, 2005, p. 7-8). O governo neozelandês consiste num grupo formado por ministros, escolhidos entre os MPs da House of Representatives. Para formar o governo, o partido majoritário (ou partidos da coalizão) necessitam do apoio da maioria dos votos . Neste contexto, um governo é formado quando um partido, ou grupo de partidos, demonstram que detêm a “confiança” (confidence) da casa, o que envolve, normalmente, a celebração de acordos entre vários partidos. Alguns podem formar uma coalização, enquanto outros podem manter-se fora do governo, mas acordando em apoiá-lo por meio de seu “voto de confiança”.

O regimento interno da *House of Representatives* (Casa dos Representantes), bem como as normas relativas ao processo legislativo estão regulados no estatuto denominado *Standing Order*” (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014e). Tal estatuto confere poderes ao *Speaker* para chefiar e conduzir os trabalhos na casa. Em caso de dúvidas na interpretação do regimento (*Standing Orders*) aplicam-se, desde 1867, espécie

de jurisprudência parlamentar que se encontra compilada e organizada em documento denominado *Speakers Rulings* (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014,d). Entre as competências da House of Representatives (Casa dos Representantes), podemos citar a responsabilidade pela formação do gabinete ministerial, por meio da indicação de MPs para sua composição; a elaboração de novas leis e sua atualização; fiscalização e controle dos atos do executivo (examinar e aprovar despesas, bem como autorizar aumento de impostos). Cabe ao órgão autorizar gastos governamentais e aprovar o orçamento anual.

Quanto a essa última função, cabe destacar que o governo solicita regularmente ao parlamento autorização para gastar os recursos públicos a fim de governar o país. Essa autorização também é obtida por meio da aprovação do orçamento anual (*Appropriation Bill*) e, ocasionalmente, mediante *Imprest Supply Bills*. Tais aprovações são debatidas na casa e em cada um desses debates oferece-se a oportunidade para os MPs renovarem sua confiança no governo. Se o governo falha na obtenção da autorização, pode haver uma mudança no governo ou convocação de novas eleições.

Além de toda influência do *common law* inglês na formação do sistema político e governamental da Nova Zelândia, cabe destacar que o sistema de privilégios parlamentares, constituído pelos direitos e deveres dos membros do parlamento no exercício de suas funções, está fundamentado no *common law* inglês. Parte das regras encontram-se dispostas do *Parliamentary Privilege Act 2014* (section 8), que reproduziu os privilégios conferidos pela *British House of Commons* (Casa dos Comuns) em 1865 aos parlamentares ingleses. Esses privilégios incluem o art. 9º do Bill of Rights 1688, que garantiu a liberdade de expressão (*freedom of speech*) no parlamento.

5. O processo legislativo

Como visto, o parlamento da Nova Zelândia é unicameral, o que implica em relativa simplicidade de seu processo legislativo, eis que não há a necessidade, observada em países

como o Brasil, de análise dos projetos de lei por duas casas legislativas.

As leis neozelandesas são denominadas *Acts of Parliament*, no sentido de serem obra do parlamento (PEASLEE, 1956, p. 791), e se originam por meio de *bills*, análogas aos projetos de lei. Em termos gerais, cada *bill* passa por três leituras (PALMER, 2014, p. 25) e por discussões em comitês. Após essas discussões, há encaminhamento ao *Governor-General*, representante da Coroa, para aprovação (o chamado *royal assent*), valendo notar que tal aprovação, na prática, tende a ser mero procedimento formal, sendo a praxe a aprovação de todas as *bills* que tenham passado pelo processo legislativo (PEASLEE, 1956, p. 792). A ideia das três leituras advém de um contexto histórico em que nem todos os membros do parlamento sabiam ler, de forma que havia mesmo uma leitura integral da *bill* para os parlamentares, o que, naturalmente, não mais acontece hoje em dia (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 317. Serão agora examinadas, com maior detalhe, as etapas para confecção dos *Acts of Parliament*, começando pela *Introduction* (Introdução), passando pela *First Reading* (Primeira Leitura), pela *Select Committee Consideration* (Deliberação pelo Comitê Especializado), pela *Second Reading* (Segunda Leitura), seguida pela *Committee of the whole House Consideration* (Deliberação pelo Comitê de toda a Casa) e pela *Third Reading* (Terceira Leitura). Por fim, será pontuado como se dá o *royal assent* (chancela real) e tecidas breves críticas quanto a tal processo legislativo¹⁰.

5.1. Primeira Etapa – Introdução (*Introduction*)

A primeira etapa do processo legislativo na Nova Zelândia consiste na chamada *Introduction*, a introdução da *bill* para discussão pelo parlamento.

Antes de qualquer coisa, é importante salientar que existem quatro diferentes modalidades de *bills*: *Government Bills*; *Member's Bills*; *Local Bills* e *Private Bills*. Enquanto as primeiras

¹⁰ Serão apenas pontuadas as críticas, de forma a registrar sua existência, não sendo objeto deste trabalho o aprofundamento sobre questionamentos relativos à doutrina neozelandesa.

dizem respeito àquelas que fazem parte do programa legislativo do governo, representando a maior parte das bills que se tornam atos do parlamento (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014a, p. 1), as *Members' Bills* não fazem parte de programas de governo, mas afetam políticas públicas, podendo ser introduzidas por membros que não Ministros (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014a, p. 1). *Local Bills*, a seu modo, são editadas por autoridades locais e abordam questões locais (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014a, p. 1), com as *Private Bills* sendo voltadas a interesses individuais ou de grupos de pessoas, buscando exceção ao regime legislativo geral (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014a, p. 1). No que diz respeito à Introdução propriamente dita, *Government Bills* podem ser introduzidas para discussão em qualquer dia útil, ou até as 13 horas de um dia em que haja sessão, abrindo-se exceções para as moções de urgência em que tal regramento é flexibilizado. A Introdução é efetivada pelo presidente da Casa (*Leader of the House*), que deve informar ao secretário (*Clerk*) a intenção do governo de introduzir aquele assunto em pauta (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 341-342). Sendo uma Member Bill, não há possibilidade de introdução antes que ela seja formalmente noticiada ao parlamento (procedimento de give notice). O parlamentar que deseja introduzir algo deve informar essa intenção ao secretário da casa entre a nove e as dez horas de um dia de sessão.

Há uma limitação quantitativa ao número de *Members' Bills* passíveis de serem levadas à Primeira Leitura, com deliberação entre os membros do parlamento para escolha de um número máximo de quatro bills a serem levadas para a próxima etapa do processo legislativo. Há também uma deliberação conduzida pelo secretário da casa para se determinar quais bills a que se tenha dado notícia ao parlamento podem ser levadas à Introdução, sendo, portanto, pelo menos dois os filtros existentes para se evitar que múltiplas bills sejam levadas à Primeira Leitura, inviabilizando o processo legislativo.

Vale também pontuar que cada membro do parlamento somente pode noticiar uma proposta por deliberação. Assim, a rotina é: cada parlamentar informa apenas uma bill ao parlamento, há votação para se decidir quais bills serão introduzidas e, uma vez introduzidas, há nova deliberação para apurar quais bills, afinal, irão para Primeira Leitura.

Feita a Introdução (seja por quaisquer dos procedimentos acima descritos), a *bill* é circulada entre os membros do parlamento e, seguindo a Introdução, são oferecidas cópias dos projetos para venda ao público (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 341-342). Existe, contudo, a possibilidade de que a casa permita a Introdução sem prévia notícia, alternativa às vezes buscada pelos parlamentares, mas poucas vezes permitida pelo parlamento (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 342-343). Quanto às Local Bills, deve haver também o procedimento de “dar notícia” da proposta, devendo ser ela dada ao secretário da casa em qualquer dia útil, ou até as 13 horas de um dia de sessão. Esse procedimento é diferente do relativo às *Members’ Bills*, na medida em que não há restrições ao número de *bills* que podem ser introduzidas em um mesmo dia ((NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 344). Por fim, a Introdução das *Private Bills* observa um procedimento específico, constituído pela apresentação de petição requerendo a introdução daquela proposta. A referida petição somente pode ser apresentada após endossada pelo secretário do parlamento, responsável por verificar sua consonância com as *Standing Orders*. Não há número máximo de *Private Bills* passíveis de serem introduzidas em um mesmo dia (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 344).

5.2. Segunda Etapa – Primeira Leitura (*First Reading*)

Após a Introdução, é designada a Primeira Leitura da *bill* após três sessões. Vale pontuar que o advogado-geral (Attorney-General) tende a fazer uma espécie de controle de constitucionalidade, verificando se os direitos e liberdades constantes da *New Zealand Bill of Rights Act 1990* foram respeitados. Esse controle é discricionário (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 345), mas, havendo violação, ela deve ser reportada ao parlamento. A Primeira Leitura, após iniciada, é o primeiro momento para debate da *bill* em questão pelos parlamentares, podendo ser ela rejeitada de plano. Contudo, a rejeição na Primeira Leitura tende a ser excepcional, principalmente no que diz respeito às *Government Bills*, sendo esse momento verdadeiro prelúdio para as discussões a serem efetivadas na etapa de consideração por um comitê especializado.

É na Primeira Leitura que os partidos políticos tomam suas posições (ainda que possam não fazê-lo, aguardando posterior aprofundamento do debate), e se escolhe para qual comitê especializado cada proposta será encaminhada.

Ao todo, a Nova Zelândia conta com 18 diferentes comitês especializados (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014b, p. 01), divididos, via de regra, de acordo com as temáticas a eles submetidas. A indicação dos componentes de cada um dos comitês é feita após as eleições gerais, com cada um contando com entre seis e doze membros, sendo importante observar a proporção com a representatividade de cada partido. Os comitês especializados, que são divididos por assunto, são os responsáveis por um aprofundamento na discussão das *bills*, ainda que estejam submetidos ao parlamento e devam se reportar à casa (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2014b, p. 02). O debate, na Primeira Leitura, é limitado a 12 discursos de parlamentares, incluindo-se o de eventuais ministros, cada um com no máximo dez minutos de duração. No caso de *Members' Bills* e *Local Bills*, o limite é de seis discursos de até dez minutos e, em ambos os casos, o parlamentar encarregado do projeto possui cinco minutos de réplica.

Na conclusão do debate, há deliberação quanto à continuação ou não da tramitação da *bill* e, em caso positivo, há a sua leitura pelo secretário (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 348). Além do mencionado controle de adequação à *Bill of Rights* neozelandesa, deve haver também verificação quanto ao respeito a princípios do Tratado de Waitangi. Findos todos esses passos, a regra geral das *bills* lidas é o encaminhamento aos comitês. Todavia, caso a casa entenda pela urgência de determinado projeto, etapas do processo legislativo podem ser suprimidas, podendo mesmo todos os estágios aqui estudados ocorrerem em um mesmo dia (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 349).

5.3. Terceira Etapa – Consideração pelo Comitê Especializado (*Select Committee Consideration*)

A grande maioria das *bills* é referenciada a um comitê especializado, após a Primeira Leitura e, via de regra, o membro

por ela encarregado é responsável por decidir para qual comitê deve ser encaminhado o projeto. O documento com a indicação do comitê pode dispor sobre os poderes instrutórios referentes à *bill* e, automaticamente, faz incidir os poderes e as obrigações padrões dos comitês, trazidos pelas *Standing Orders*.

Basicamente, o regimento trata da periodicidade dos encontros dos comitês, de seus prazos, da condução dos trabalhos e da tomada de decisões. Pode-se, por exemplo, estabelecer que o relatório final seja entregue antes do período padrão de seis meses, ou mesmo agendar reuniões em datas diferentes das normalmente designadas para tais encontros.

A nomeação do comitê especializado pode ser impugnada por outros parlamentares, com indicação do comitê que se entenda ser mais adequado. Além disso, podem ser propostas emendas à *bill*, mas os debates quanto a tais alterações são limitados ao final da Primeira Leitura, momento em que se considera concluída a discussão e o projeto é efetivamente encaminhado o comitê designado.

O principal papel dessa etapa do procedimento legislativo é examinar a *bill* de forma a verificar se deve ou não ser ela aprovada. Apesar de apenas o parlamento poder determinar a aprovação ou não de uma proposta, os comitês especializados são encorajados pelas *Standing Orders* a expressar uma opinião quanto ao assunto em debate, tendo em vista que é no comitê que o estudo mais aprofundado da *bill* será efetuado, podendo, assim, serem propostas emendas ao projeto.

Em geral, os comitês especializados admitem participação pública, levando em consideração recomendações e submissões da população. Ao final do trabalho, elaboram um relatório que consiste na reimpressão *bill* com as recomendações de emenda e comentários, que conta ainda com uma narrativa explicativa dos pontos abordados durante as discussões.

Importante pontuar que o comitê não possui a prerrogativa de propor emendas diretamente, mas apenas de sugeri-las. As emendas somente são incorporadas ao texto após sua aprovação na Segunda Leitura. O comitê possui, todavia, o poder de dividir uma proposta e devolvê-la à casa como *bills* autônomas.

As emendas sugeridas podem ser objeto de veto financeiro por parte do governo, com base em seus impactos orçamentários. Nesses casos, as matérias vetadas são omitidas da *bill* e não prosseguem para a Segunda Leitura.

Uma vez apresentado o relatório, a *bill* é disponibilizada para Segunda Leitura a partir do terceiro dia de sessão após sua apresentação.

5.4. Quarta Etapa – Segunda Leitura (*Second Reading*)

A Segunda Leitura é o momento principal de debatedos princípios da *bill* submetida à aprovação. Apesar da possibilidade de haver alterações em detalhes da proposta, na Segunda Leitura espera-se que a casa comprometa-se com a relevância geral da aprovação da *bill*, discutindo seu propósito e conteúdos principais, sem extrapolar os limites do próprio projeto.

O debate, não obstante sua amplitude, não deve se ater a detalhes específicos, e os parlamentares devem apoiar a *bill* por meio de sua segunda leitura, ou tomar uma decisão no sentido de seu não prosseguimento. É possível a confecção de emendas, mas apenas referentes a aspectos gerais, e não a detalhes pontuais, como a redação de uma frase.

Vale pontuar que a decisão pela segunda leitura deve ser inequívoca: ela só terá prosseguimento caso os parlamentares assim o votem expressamente.

Uma vez debatidas todas as questões, a *bill* estará pronta para prosseguir para a próxima etapa, em que há sua consideração pelo comitê de toda a casa, caso em que a consideração tem prosseguimento no próximo dia de sessão. A consideração pelo comitê da casa, entretanto, pode ser dispensada pelo *Business Committee*, que determina sua remessa direto para a Terceira Leitura ((NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 363-367).

5.5. Quinta Etapa – Consideração pelo Comitê de toda a Casa (*Committee of the Whole House Consideration*)

Nesse estágio do processo legislativo, a casa se reúne por meio de comitê a fim de detalhar o debate quanto à *bill* e de analisá-la

cláusula a cláusula, de forma a verificar se suas previsões estão em consonância com os objetivos e o princípio da proposta levada à deliberação em Segunda Leitura.

Não é exigido ao comitê da casa que dê sua posição quanto à aprovação ou não da *bill*, mas que faça as emendas necessárias antes que a proposta prossiga para ser aprovada pela casa.

Nota-se que o comitê da casa possui uma composição diferente sempre que a casa se reúne, como modo de garantir que todos os parlamentares tenham a oportunidade de participar das considerações quanto à *bill* e suas emendas. As tarefas específicas desse comitê são definidas pelas *Standing Orders*, mas a principal delas se resume à elaboração de emendas à *bill* posta em discussão. Via de regra, as considerações devem ser tecidas separadamente para cada *bill*; contudo, havendo um número expressivo de propostas aguardando deliberação consecutiva, a casa costuma iniciar o comitê com todas elas de forma conjunta.

As normas regimentais permitem quatro debates de até cinco minutos sobre a maior parte das questões, e o membro encarregado pela *bill* não possui limitações quanto ao número de discursos a serem proferidos; entretanto, apenas em situações excepcionais poderá fazê-lo de forma consecutiva.

Esse estágio do processo legislativo pode ser interrompido quando for necessário reportar o progresso do comitê (o que, em geral, ocorre às terças, quartas ou quintas-feiras). O próprio governo pode ser responsável por solicitar a interrupção com fins de reportar progresso, caso precise dar prioridade a outras deliberações.

Existe a possibilidade de discussão das provisões da *bill* como um todo, caso nenhum membro do comitê se disponha a tratar de dispositivos específicos (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 371), e o debate termina com uma moção de encerramento ou quando nenhum outro parlamentar deseja se pronunciar. É, por fim, colocado em votação se as disposições debatidas devem incorporar a *bill*. A fase final do estágio de Consideração pelo Comitê de toda a Casa é a produção de relatório para a Casa (NEW ZEALAND PARLIAMENT, 2010, p. 386). Uma *bill* considerada pelo comitê estará pronta para ser levada à Terceira Leitura no próximo dia de sessão, leitura essa que somente

poderá se dar quando cópias da proposta consolidada estejam disponíveis a todos os parlamentares, salvo quando assim for dispensado tendo em vista eventual irrelevância das emendas apresentadas. Como ao final das Considerações pelos Comitês Especializados, pode haver veto pelo governo tendo em vista os possíveis impactos orçamentários e, para ser efetivo, o veto deve acontecer antes do início dos debates da próxima leitura.

5.6. Sexta Etapa – Terceira Leitura (*Third Reading*)

Na terceira e última leitura, o debate é mais limitado que nos estágios anteriores, devendo se ater a aspectos mais gerais e principiológicos da *bill* e que tenham surgido nas discussões do comitê. As emendas que não tenham sido trabalhadas com sucesso no Comitê da Casa não devem mais ser discutidas com profundidade, com os parlamentares se atendo aos assuntos contidos na proposta.

De maneira sintética, as discussões não devem passar cláusula por cláusula novamente e, uma vez lida pela terceira vez, a *bill* considera-se aprovada pela Casa. Contudo, ela ainda não será um *Act of Parliament*, pois terá passado apenas pela Casa (*House of Representatives*), mas aguarda ainda o consentimento real.

Vale ainda notar que os debates dividem-se em doze discursos de até dez minutos cada, num total de duas horas.

5.7. Etapa Final – Chancela Real (*Royal Assent*)

A rainha do Reino Unido é representada na Nova Zelândia pelo Governor-General, constituindo o Parlamento em conjunto com a Casa parlamentar. Assim, após a Terceira Leitura, para que a *bill* torne-se lei, o consentimento real é exigido, consentimento este que se dá mediante conselho do Primeiro Ministro (ou, na sua falta, do Ministro mais antigo) e do Advogado Geral (*Attorney-General*).

Apenas após essa etapa que pode-se falar, portanto, em lei editada. Todavia tal aprovação, na prática, evidencia-se como mero procedimento formal, sendo a praxe, como antecipado, a aprovação de todas as *bills* (PEASLEE, 1956, p. 792). Inclusive,

eventual recusa da chancela real correria o risco de ser vista como uma intervenção do governo britânico na autonomia neozelandesa, não sendo politicamente aceitável ao menos desde o final do século XIX (MARTIN, 2010).

6. Breves Críticas

No que toca ao processo legislativo na Nova Zelândia, tem-se um sistema célere de edição de leis, mesmo em virtude do unicameralismo estudado.

Vale notar, contudo, que mesmo sendo a Nova Zelândia país de *common law*, os *Acts of Parliament* possuem papel relevante, e o processo para sua edição não está isento de críticas (PALMER, 2014, p. 02). Além da simplicidade conferida pelo unicameralismo, aponta-se que parcela significativa das *bills* são tramitadas com urgência, ignorando alguma ou algumas das etapas explicadas acima, o que gera um desconforto da doutrina quanto à qualidade dessa legislação (MUELLER, 2011, p. 316). Para além disso, a multiplicidade de leis faz com que o sistema torne-se relativamente confuso, sendo difícil ao público acompanhar as múltiplas alterações legislativas.

7. Considerações finais

Reuniu-se no presente artigo uma série de dados e informações sobre a Nova Zelândia no que se refere ao seu sistema político e eleitoral, com enfoque no Parlamento, sua estrutura e aspectos relevantes de seu processo legislativo.

Na condição de ex-colônia da Inglaterra e, atualmente, o país integrante da Commonwealth, constata-se grande influência do direito inglês na formação político-jurídica do país, sobretudo no que se refere ao sistema de governo adotado, o parlamentarista. Cabe destacar que a Constituição não escrita da Nova Zelândia reúne atos editados por seu Parlamento, bem como um conjunto de regras, estatutos e costumes extraídos do *common law* inglês, o que comprova a estreita relação entre os países.

Podemos afirmar que se trata de país que, desde sua independência buscou resguardar o direito das minorias (sobretudo

os *maoris*), bem como universalizar o direito ao voto a fim de propiciar maior participação de seus cidadãos na política e na escolha de seus representantes. Destaca-se aqui a reserva de cadeiras em sua casa legislativa para cidadãos da etnia maori, logo no início do século XX. A reserva das cadeiras não só foi mantida, como também ampliada ao longo dos anos. O país destacou-se, também, como o primeiro a reconhecer o direito das mulheres ao voto.

Além disso, conforme exposto no seção III, no que diz respeito a forma de escolha dos representantes legislativos, a Nova Zelândia adotou o sistema denominado Mixed Member Proportional (MMP), em 1996. Este sistema eleitoral contribuiu para que mais partidos obtenham assentos na casa legislativa, especialmente grupos minoritários, favorecendo, assim, o pluralismo político. Outro aspecto que chama atenção face a sistemática do MMP consiste no fato de que dificilmente um único partido alcançará a maioria dos votos, tornando necessária a realização de pactos e coalizões com outros partidos a fim de se obter a maioria parlamentar.

Quanto ao processo legislativo, a despeito da sistemática adotada derivar do direito inglês, constata-se ao longo dos tempos um distanciamento de sua matriz quanto aos procedimentos e ritos. O Parlamento neozelandês é unicameral há mais de 50 anos, o que resultou na simplificação do processo para elaboração e aprovação das leis (*bills*). Por outro lado, a rapidez pela qual tais propostas legislativas são aprovadas resultam em questionamentos quanto a sua qualidade, bem como a facilidade com a qual a legislação pode ser modificada.

8. Referências

BOAST. R. P. **The Treaty of Waitangi and Resource Management Law Reform in New Zealand: Current Developments.** Queensland U. Tech. L.J. 225, 1988. Disponível em: <>. Último acesso: 22 set. 2016.

BONAVIDES. Paulo. **Ciência Política.** São Paulo: Malheiros, 2003.

CAREY, Bernadette. **From 'Lawless Land' to legislative leader?** New Zealand's transition to a modern trust litigation regime. *Trusts & Trustees*, vol. 21, nº. 3, Abril de 2015. Disponível em: <>. Acesso em: 22 set. 2016.

CONSTITUTIONAL ADVISORY PANEL. **New Zealand's Constitution**. New Zealand Government. Novembro de 2013. Disponível em: <>. Acesso em: 22 set. 2016.

DELLEY, Jean-Daniel; FLUCKIGER, Alexandre. A Elaboração Racional do Direito Privado: da Codificação à Legística. **Cadernos da Escola Legislativa**, v. 9, nº 14, fls. 35-58, jan./dez. 2007.

GREVILLE, Margaret. **Access to New Zealand**. Disponível em <>. Acesso em: 22 set. de 2016.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MCGEE, David. **Parliamentary Practice in New Zealand**. Dunmore Publishing Limite Wellington, 2005. Disponível em <>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MARTIN, John E. Refusal of assent—a hidden element of constitutional history in New Zealand. **Parliamentary Research Paper**, n. 01, jun. 2010. Disponível em <>. Último acesso: 27 mai. 2017.

MUELLER, Sascha. Where's the Fire?: The Use and Abuse of Urgency in the Legislative Process. **Canterbury Law Review**, vol. 12, 2, 2011, p. 316. Disponível em <>. Acesso em: 30 de out. 2016.

NEMOTO, Kuniaki et al. **Legislative Organization in MMP: The Case of New Zealand**. Party Politics 18 (4), fls. 503-521, 2012. Disponível em <<http://ppq.sagepub.com/content/18/4/503.full.pdf+html>>. Acesso em: 22 set. 2016.

NEW ZEALAND GOVERNMENT. **Cabinet Manual** (jun. 2008). Disponível em: <<https://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/files/manual.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

NEW ZEALAND GOVERNMENT. **Healing the past building a future** (2015). Disponível em <<https://www.govt.nz/assets/Documents/Red-Book-Healing-the-past-building-a-future.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

NEW ZEALAND PARLIAMENT. Office of the Clerk of the House of Representatives. **The Legislative Process** (mar. 2014a). Disponível em <<https://www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/fact-sheets/pbrief6/#1>>. Acesso em: 19. out. 2016.

NEW ZEALAND PARLIAMENT. Office of the Clerk of the House of Representatives. **Select Committees** (mar. 2014b). Disponível

em <<https://www.parliament.nz/media/2164/parliament-brief-select-committees.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2016.

NEW ZEALAND PARLIAMENT. Office of the Clerk of the House of Representatives. **What is Parliament** (mar. 2014c). Disponível em <[/www.parliament.nz/media/2012/parliament-brief-what-is-parliament.pdf](https://www.parliament.nz/media/2012/parliament-brief-what-is-parliament.pdf)>. Acesso em: 15. jun. 2017.

NEW ZEALAND PARLIAMENT. **Speaker Rules** (2014d). Disponível em <<https://www.parliament.nz/en/pb/parliamentary-rules-speakersrulings/document/00HOOCPBReferenceRulings9/speakers-rulings-1867-to-2014-inclusive>>. Acesso: 5 nov. 2016.

NEW ZEALAND PARLIAMENT. **Standing Orders of the House of Representative** (2014e). Disponível em: <>. Acesso em: 5 nov 2016.

NEW ZEALAND PARLIAMENT. **The Legislative Process**. Parliamentary Practice in New Zealand (out. 2010) Disponível em <>. Acesso em: 29 out. 2016.

PALMER QC, Sir Geoffrey. Law-Making in New Zealand: Is There a Better Way? **Waikato Law Review, Taumauri**, v. 22, 2014, p. 25. Disponível em <>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. **The Bill of Rights after Twenty-One Years: The New Zealand Constitutional Caravan Moves On?** (2013). (2013) 11(1) NZJPIIL 257. Victoria University of Wellington Legal Research Paper Series Palmer Paper nº. 11. Disponível em SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=2404080>>. Acesso em: 22 set. 2016.

PEASLEE, Amos J. **Constitutions of Nations**. 2ª ed., vol. II, fl. 787-881, 2011. Disponível em <>. Acesso em: 22 set.2016.

SILVA, José Afonso do Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1985.

TARELLO, Giovanni. Ideologias Setecentistas da Codificação e Estrutura dos Códigos. **Meritum – Revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 3, nº 2, 2008. Disponível em <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/857/641>>. Último acesso: 22 set. de 2016.

TARUFFO, Michele. Processo Civil Comparado: Ensaios. *In*: MITIDIERO, Daniel. (Org.). São Paulo: Marcial Pons, 2013.

Angola

A Assembleia Nacional de Angola

Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel¹

Marcelo Fonseca Ribeiro de Castro²

Mariana Barbosa Araújo Resende³

Resumo: A compreensão do desenvolvimento democrático de Angola passa pela análise de uma das suas principais instituições – a Assembleia Nacional de Angola – e do processo legislativo angolano. Esse é, portanto, o objeto do presente trabalho.

Palavras-chave: Angola. Assembleia Nacional. Processo legislativo angolano. Instituição parlamentar. Legística.

Abstract: *In order to understand the democratic development of Angola, one has to examine its key institutions as it is National Assembly of Angola, as well as Angola's lawmaking process. Therefore, this is, the scope of this essay.*

Keywords: *Angola; National Assembly; Angola's lawmaking process; parliamentary institution; legistics.*

1. Introdução

A Assembleia Nacional de Angola é uma instituição consideravelmente jovem, que ainda busca o seu amadurecimento democrático e a sua consolidação histórico-política. Ainda que Angola seja um país de raízes culturais africanas extremamente ricas, com tradições milenares peculiares ao seu território e aos primeiros habitantes dessa

1 Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestra em Direito pela UFMG, com bolsa CNPq (2018). Bacharel em Direito pela UFMG, com formação complementar pela *University of Leeds* (UK) – (2015). Advogada vinculada à Divisão de Assistência Judiciária (DAJ) em Direito Tributário e Civil.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1999). Advogado. Analista legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais desde 2002.

3 Mestranda de Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012). Advogada.

terra, as suas instituições, delineadas nos moldes ocidentais, são, em geral, novas e sem tanta tradição consolidada. Dessa forma, a instituição parlamentar angolana ainda tem muito caminho a percorrer para chegar aos patamares ocidentalmente renomados e tidos como exemplos democráticos para o resto do mundo. Contudo, considerando-se o histórico de subjugação e subdesenvolvimento a que foi submetida, Angola se mostrou um país persistente, cujo povo resistiu a uma colonização portuguesa extremamente prejudicial, na forma de exploração de riquezas e de mão de obra escrava, para, em sequência, sobreviver a uma guerra civil longa e sangrenta. Levando-se todos esses fatores em consideração, o bom funcionamento das instituições democráticas angolanas e a aplicação efetiva das previsões normativas de um Estado Democrático de Direito estão longes de serem realidade em Angola, sendo imprescindível um maior aperfeiçoamento e, sobretudo, uma maior efetividade de seu desenho institucional.

Nesse contexto, o presente artigo pretende produzir uma análise do quadro institucional da Assembleia Nacional de Angola que possa contribuir para a melhor compreensão de seu funcionamento, bem como para futuras propostas de reformas que visem ao seu desenvolvimento institucional. Conforme defende Taruffo (2013, p. 12), toda análise do Direito de outro país pressupõe um projeto cultural, que a condiciona aos valores culturais do autor. Por isso, o olhar que ora se propõe não poderia ser mais apropriado, pois parte de um projeto cultural de um país com histórico, em muitos aspectos, semelhante ao de Angola. Como membros da comunidade lusófona, Brasil e Angola podem trazer contribuições mútuas ao seu respectivo desenvolvimento político, econômico, social e, sobretudo, democrático.

Com o intuito de traçar um retrato institucional da Assembleia Nacional de Angola, este artigo buscará percorrer as raízes históricas angolanas, o modo por que se dão a composição e o funcionamento dessa instituição, sua regulamentação na forma de regras regimentais e suas relações com as demais instituições democráticas. Em sequência, descreverá as funções exercidas pela Assembleia, quais sejam a legislativa, a fiscalizadora e a representativa/política. Por fim, explicará o processo legislativo comum angolano, passando pela tipologia de atos normativos e

pelas contribuições trazidas pela Legística, não só no que tange à arte de “fazer bem as leis”, mas antes acerca da colaboração dessa ciência para a consolidação de uma democracia efetiva.

2. O retrato institucional da Assembleia Nacional de Angola

2.1 Breves aspectos históricos

Os primeiros habitantes de Angola foram os bochmanes, também conhecido como povo San (STAEGER, 2007, p. 19). Por volta do início do século VI d.C., os bantu vieram do norte para habitar a atual Angola e encontraram já fixados nesse território os bochmanes e outros grupos mais primitivos. Em razão das suas já avançadas técnicas de metalurgia, cerâmica e agricultura, os bantu não tiveram dificuldades em impô-las aos demais grupos primitivos, de tal forma que, no decorrer dos séculos, realizaram a sua ocupação e a formação de diversos grupos que, em conjunto, se estabilizaram nas atuais etnias angolanas (GOVERNO DE ANGOLA, 2015).

Esse era o contexto social angolano prévio à chegada dos europeus, que ocorreu no decorrer do século XVI. Mais precisamente em 1484, os portugueses atracaram no Zaire, sob o comando do navegador Diogo Cão, e, a partir desse marco, passaram a conquistar e a explorar não apenas a atual Angola, mas também todo o continente africano (GOVERNO DE ANGOLA, 2015). No ano de 1575, foi efetivamente criada a colônia portuguesa em Angola, cujo primeiro governador foi Paulo Dias de Novais. Suas principais ações e medidas foram a exploração dos recursos naturais e a promoção do tráfico negreiro e de um mercado escravocrata. Por cerca de quatro séculos, a escravidão foi a principal fonte de trabalho utilizada pelos portugueses, adotada no Brasil e em Angola. Estima-se que cerca de quatro milhões de angolanos foram vendidos como escravos, muitos deles enviados para o Brasil (ROTBERG; STAEGER, 2007, p. 21).

A partir de 1764, Angola passou, pouco a pouco, de uma sociedade escravagista para se tornar, cada vez mais, uma sociedade de mercado. No entanto, o tráfico de escravos só

foi oficialmente abolido em 1836 e os portos de Angola foram finalmente abertos para as trocas comerciais com outros países em 1844. Por volta de 1850, Luanda, a capital, já mostrava nítidos sinais de crescimento econômico e de desenvolvimento de um mercado ativo, no qual algumas atividades econômicas, sobretudo de comércio e de exportação, se tornavam cada vez mais significativas (GOVERNO DE ANGOLA, 2015).

Interessante notar que, apesar de Angola já ser uma colônia portuguesa há mais de 200 anos, Portugal não havia realizado uma ocupação efetiva de seu território até então. Basicamente, a colônia funcionava como um local de extração e exportação de riquezas, o que, por óbvio, foi extremamente prejudicial ao desenvolvimento do país. Se a colonização por si só já traz enormes malefícios, quando há a ocupação territorial em larga escala por colonos com ânimo definitivo de ali fixar moradia alguns desses prejuízos são minimizados e, com o tempo, ocorre o florescimento socioeconômico. Apenas em 1884, com a Conferência de Berlim, é que Portugal foi obrigado a efetivar de imediato a ocupação territorial em Angola, sendo que, ao final do século XIX, já se organizava ali uma incipiente administração colonial (GOVERNO DE ANGOLA, 2015).

Em 1910, o fim da monarquia em Portugal e uma conjuntura internacional favorável resultaram em diversas reformas na colônia angolana e criaram, já na segunda metade do século XX, um terreno fértil para o surgimento dos primeiros movimentos nacionalistas e para a formação de organizações políticas. O decorrer da década de 1950 foi marcado por diversas campanhas diplomáticas para forçar Portugal a conceder a independência angolana (ROTBERG; STAEGER, 2007, p. 25). No entanto, o poder colonial não estava disposto a ceder, o que desencadeou conflitos armados diretos. A guerra pela independência de Angola foi denominada “Luta Armada”. No seu âmbito, organizavam-se diversas forças nacionalistas, dentre as quais se destacam o Movimento Popular para a Libertação de Angola – MPLA –, fundado em 1956; a Frente Nacional para a Libertação de Angola – FNLA –, que se revelou em 1961; e a União Nacional para a Independência Total de Angola – Unita –, que foi fundada em 1966. Em 11 de novembro de 1975, após anos de luta e confrontos armados, o país finalmente alcançou a independência (GOVERNO DE ANGOLA, 2015).

No entanto, Angola ainda estava longe de ver a paz efetivada. Com a independência, iniciou-se uma sangrenta e longa guerra civil entre as milícias armadas dos movimentos nacionalistas, que lutavam entre si pelo poder e controle do país. Foram 27 anos de guerra civil, até que, em 4 de abril de 2002, houve a deposição de armas pelas milícias, sua integração à sociedade civil, na forma de partidos políticos, e, com isso, a consolidação da paz (GOVERNO DE ANGOLA, 2015).

Uma década antes da paz definitiva, em 1992, foram realizadas as primeiras eleições gerais angolanas e foi exercido, pela primeira vez, o direito de voto pelos angolanos; este é, portanto, o marco da efetivação (ou ao menos da tentativa) de uma democracia multipartidária em Angola (DIOGO; TRICHES, 2015, p. 7). Desde então, o sufrágio é, oficialmente, livre, universal, direto, igual, secreto e periódico, nos termos dos arts. 3º e 4º da atual Constituição angolana, de 2010 (BESSA, 2014, p. 80). Mas a ideia de uma suposta democracia angolana efetiva já começa a ser questionada quando se percebe que, até hoje, o país só teve dois presidentes da República, quais sejam Agostinho Neto, que esteve no poder da independência até 1979 (portanto, nunca foi eleito), e José Eduardo dos Santos, que é o chefe de Estado e de governo desde 1979.

Apesar de a Constituição de 2010 prever que o presidente só pode ter até dois mandatos de cinco anos, José Eduardo entrou no poder de forma não eleita em 1979 e venceu as eleições de 1992 e, mais recentemente, as de 2012 (ROTBERG; STAEGER, 2007, p. 38). Todavia, até mesmo a transparência e autenticidade dessas eleições foram questionadas, com fortes suspeitas de fraudes. Tais suspeitas não resultaram em maiores complicações, pela força quase ditatorial do Executivo angolano, mas é certo que o processo eleitoral angolano é ainda muito precário e gera muita desconfiança, até mesmo em nível internacional. Assim, o mandato de cinco anos de José Eduardo se encerra justamente em 2017, ano em que deverá ocorrer novo processo eleitoral. O governo já tem se mobilizado para garantir a segurança e transparências dessas eleições, conforme diversas notícias que vêm sendo veiculadas nos meios de comunicação de Angola (GOVERNO DE ANGOLA, 2016).

O protagonismo do presidente da República em Angola já pode ser notado nas prerrogativas constitucionais a ele conferidas (art. 119 da Constituição angolana), entre as quais estão a coordenação das políticas domésticas e internacionais do país, a promulgação das leis aprovadas pela Assembleia Nacional e a liderança do exército, com autoridade para declarar guerra ou paz, neste último caso, ouvida a Assembleia Nacional (ROTBERG; STAEGGER, 2007, p. 36). A figura de um presidente forte é algo comum entre Brasil e Angola, sendo que, neste último, nota-se uma grande deficiência institucional, de tal forma que as demais instituições não têm poder suficiente para desafiar atos do Executivo. Ademais, o presidente também tinha a faculdade de apontar um primeiro-ministro para ajudá-lo a governar, antes da Constituição de 2010. Esse posto foi ocupado por Fernando da Piedade Dias dos Santos de 2002 até 2010, quando, com a abolição do cargo, ele se tornou vice-presidente. As funções do primeiro-ministro eram representar o Executivo na Assembleia Nacional e ser responsável por coordenar as atividades dos ministros de governo (ROTBERG; STAEGGER, 2007, p. 37).

Quanto à Assembleia Nacional, de história recente e ainda em fase de consolidação institucional, nota-se que, até hoje, houve apenas três eleições parlamentares em Angola, em 1992, 2008 e 2012, enquanto as presidenciais foram apenas duas, em 1992 e 2012. Em todos esses três pleitos, o MPLA conquistou a maioria parlamentar, tendo obtido, nas eleições de 2012, 175 das 220 cadeiras da Assembleia Nacional. Esse domínio de um partido político na Assembleia Nacional de Angola demonstra, mais uma vez, a sua fraqueza institucional e traz enormes prejuízos às ideias democráticas de alternância de poder e de pluralismo político, o que também pode ser dito sobre o Executivo angolano. A figura a seguir representa a proporção atual de cadeiras na Assembleia Nacional:

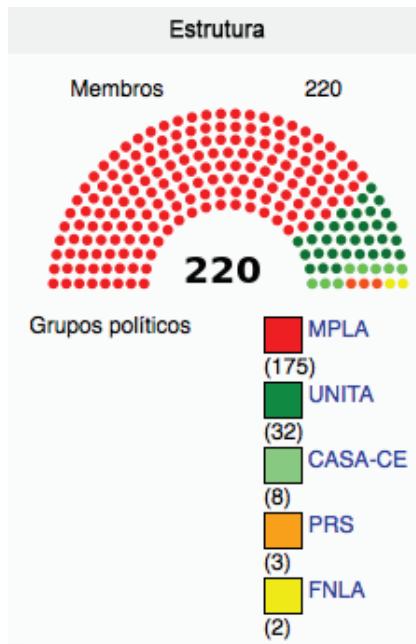


Figura 1: Representação visual da divisão partidária dos assentos da Assembleia Nacional de Angola (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, [200?]).

Passa-se, em sequência, às minúcias específicas da Assembleia Nacional de Angola, para uma melhor e mais completa compreensão de seu funcionamento e composição.

2.2. Composição e funcionamento

Ao contrário da grande maioria dos parlamentos mundo afora, a Assembleia Nacional de Angola é um órgão unicameral. Ela é composta por 220 deputados, eleitos pelo sistema de representação proporcional para um mandato de cinco anos. O processo eleitoral parlamentar funciona na forma de círculos eleitorais. Há um círculo eleitoral nacional, abrangendo todo o país, e 18 círculos eleitorais provinciais, correspondentes a cada uma das províncias (ROTBERG; STAEGER, 2007, p. 39). Desses 220 deputados, 130 são eleitos em nível nacional, pelo círculo eleitoral nacional, e os outros 90 são eleitos pelos círculos eleitorais provinciais, sendo cinco deputados para cada círculo eleitoral provincial (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, 2016). A divisão de Angola nesses círculos eleitorais provinciais é ilustrada pela figura a seguir:



Figura 2: Mapa dos círculos eleitorais provinciais de Angola. (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, [200?]).

Cada ano de trabalho parlamentar é denominado sessão legislativa, iniciando-se no dia 15 de outubro. Dessa forma, uma legislatura corresponde a cinco sessões legislativas. Com o início da legislatura, elegem-se o presidente da Assembleia, a Mesa Diretora (art. 17 do Regimento Interno (RI) e cada uma das atuais 10 Comissões de Trabalho especializadas, nos termos dos arts. 65 e ss. do RI (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, 2016).

Assim como na Câmara dos Deputados e no Senado brasileiros, o presidente da Assembleia Nacional de Angola conjuga diversas atribuições e, com isso, possui muito poder. Entre essas atribuições estão as de representar a Assembleia, de presidir a Mesa, de dirigir os trabalhos parlamentares, de definir a ordem do dia, de assinar os decretos e outros documentos expedidos em nome da Assembleia Nacional e de superintender na sua administração, entre tantas outras, conforme os arts. 40 e ss. do RI.

Especificamente quanto à composição das Comissões de Trabalho especializadas, é importante notar que ela corresponde à representatividade dos partidos com assento na Assembleia, nos termos do art. 62 do RI. A divisão da

Assembleia em comissões especializadas tem como fulcro a realização de estudo e debate preliminar das proposições legislativas apresentadas à Assembleia, antes da sua apreciação ou votação em reunião plenária, na tentativa de adiantar e especializar os trabalhos parlamentares. Desse modo, os debates políticos e legislativos ocorrem tanto nas reuniões das comissões como nas reuniões plenárias.⁴ Cada comissão pode constituir as subcomissões necessárias, com autorização prévia do presidente da Assembleia, conforme o art. 160 do RI. Além das Comissões de Trabalho especializadas, na dicção do art. 60 do RI, a Assembleia pode constituir também comissões eventuais, comissões parlamentares de inquérito e grupos de trabalho para fins determinados (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, 2016). Existe também a figura da Comissão Permanente, que funciona durante o período em que não há expediente normal da Assembleia ou durante o período em que esta se encontra dissolvida, conforme explicitam os arts. 56 e ss. Ela é composta pelo presidente da Assembleia, vice-presidentes e deputados indicados por todos os partidos. No seu rol de competências encontram-se o acompanhamento das atividades do Executivo, o assentimento à ausência do presidente da República do território nacional, a autorização ao funcionamento de comissões, se for necessário, e a preparação da abertura da sessão legislativa.

Por fim, devem-se ressaltar alguns apontamentos sobre a arquitetura da Assembleia Nacional de Angola. Conforme aponta o livro *Parliament* (XML, 2016, p. 35), o formato da Assembleia angolana é classificado como “sala de aula”, uma vez que as cadeiras dos deputados se posicionam em filas, voltadas para uma bancada, na qual se sentam os mais altos cargos da Assembleia, como o presidente. É o que mostra a figura a seguir, extraída do mesmo livro:

⁴ Interessante observar que a intervenção de membros do governo nos debates da Assembleia Nacional de Angola é permitida, mas, ao contrário do Reino Unido, por exemplo, eles não possuem assentos na Assembleia angolana.

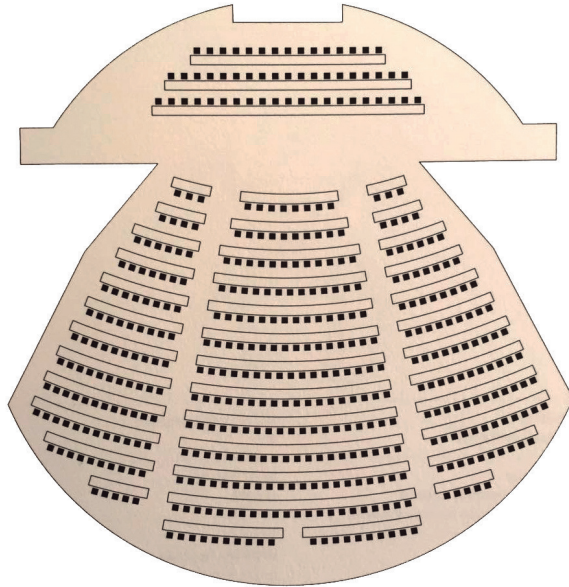
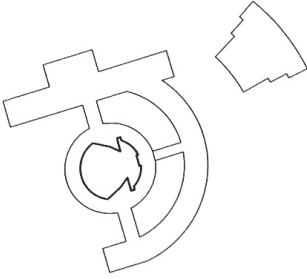


Figura 3: Representação visual do formato arquitetônico da Assembleia Nacional de Angola (XML, 2016, p. 35).

Esse formato é muito criticado pelo seu caráter antidemocrático, uma vez que ele evidencia no ambiente uma hierarquia, privilegiando e concentrando o poder de discurso e de debate em poucas pessoas. A classificação de “sala de aula” dada pelos arquitetos ao parlamento angolano e tida como típica de países antidemocráticos é a mesma dada ao Congresso Nacional no Brasil. Assim, ainda que se destaquem peculiaridades no projeto do parlamento brasileiro, sua arquitetura não privilegia o debate (MONTESANTI, 2016). Gera, portanto, o efeito contrário do formato “banco opostos”, como o do parlamento britânico, que privilegia o debate e deixa claro, pela posição em que se senta, quem faz parte do partido governista e da oposição.

A ilustração a seguir mostra mais informações da Assembleia Nacional de Angola, trazidas também pelo livro *Parliament* (XML, 2016, p. 34), dentre as quais é importante destacar quão recente é o seu atual prédio:



Name Parliament Assembleia Nacional	No. of Political Parties 5
Government Type Presidential Republic	Seat/Population 1/110 833
Democracy Index 3.35 – Authoritarian Regime	Typology Classroom
Structure Unicameral	Building Year 2015
Term 4 Years	Architect Teixeira Duarte
No. of Seats 220	Location Luanda

Figura 4: Dados da Assembleia Nacional de Angola (XML, 2016, p. 34).

2.3 Regras de organização e funcionamento da Assembleia

A Constituição, o RI da Assembleia Nacional e o Estatuto dos Deputados (arts. 147 a 154 da Constituição) formam conjuntamente o arcabouço legal do Legislativo angolano.

O Estatuto dos Deputados traz as regras sobre o início e o término do mandato, o rol de funções incompatíveis com o mandato de deputado, nas quais se inclui ser ministro do governo, as imunidades parlamentares, as hipóteses de suspensão, renúncia e perda do mandato. Já a Constituição traz, genericamente, as competências da Assembleia Nacional (política e legislativa e de controle e fiscalização), questões gerais de sua organização e funcionamento, bem como regras sobre a iniciativa legislativa e o processo legislativo. Por fim,

o RI traz as normas mais específicas sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da Assembleia Nacional, do processo legislativo e da função fiscalizadora das atividades estatais.

Dentre essas regras destacam-se algumas peculiares ou interessantes. O RI prevê, nos arts. 26 e ss., a constituição de grupos parlamentares, formados por um mínimo de três deputados, eleitos em listas apresentadas por cada partido político ou coligação de partidos políticos, com o objetivo de transmitirem ou de defenderem a política do respectivo partido político ou da coligação de partidos políticos. A constituição de grupo parlamentar é, assim, uma forma de fortalecimento partidário dentro da Assembleia Nacional. Ainda assim, as regras regimentais preservam o direito de deputados de minorias partidárias que não constituírem grupo parlamentar, sendo a eles também atribuído o direito de intervenção (art. 29 do RI). Cada deputado tem o direito a produzir uma intervenção a cada sessão legislativa, pelo período máximo de dez minutos, não contabilizável nos tempos do seu grupo parlamentar, conforme dispõe o art. 125 do RI.

O art. 119 do RI prevê, acerca do tempo de intervenção do grupo parlamentar, sua contagem proporcional ao número de assentos obtido por cada partido político ou coligação de partidos políticos. Para evitar o prolongamento do debate e o monopólio da palavra, prevê como regra geral que o tempo total de uso da palavra de cada grupo parlamentar não pode ser usado individualmente por mais de dez minutos da primeira vez e cinco minutos da segunda. No caso de se tratar de deputado que propôs o projeto ou fez proposta de sua alteração, o tempo dobra, tanto na primeira quando na segunda fala.

Em prol da discussão, o art. 138 do RI regulamenta o uso da palavra para exercício do contraditório, sendo que cada grupo parlamentar pode fazer um discurso de protesto de até três minutos sobre a mesma intervenção. Também pode ser feito o contraprotesto, imediatamente a seguir, em até dois minutos.

Além do direito de intervenção, os deputados têm, nos termos do art. 122 do RI, o direito de interrupção, que garante que cada grupo parlamentar requeira a interrupção da reunião plenária por até 15 minutos, em se tratando de grupo com menos de um décimo do número total de deputados, e por até 30 minutos,

quando se tratar de grupo com um décimo ou mais do número de deputados. Mais uma vez, o regimento privilegia a maioria partidária no parlamento, o que, se por um lado obedece à proporcionalidade de cadeiras, por outro acaba por perpetuar o considerável poder do partido que desde sempre domina a Assembleia Nacional de Angola, qual seja o MPLA.

2.4 Relações com outras instituições e outros Poderes

2.4.1 Assembleia e governo

Em certa medida de forma semelhante ao que acontece no Reino Unido, o chefe do Executivo de Angola é o “cabeça da lista” do partido político ou da coligação de partidos políticos mais votado nas eleições gerais, sendo que esse “cabeça da lista” já é identificável pelos eleitores no boletim de voto (art. 109 da Constituição angolana). Isso faz com que, assim como no Reino Unido, o presidente tenha maioria parlamentar na Assembleia, o que facilita a aprovação de leis de sua iniciativa.

A relação de proximidade entre Executivo e Legislativo ecoa também na hipótese de o presidente da República renunciar, fato que gera a dissolução da Assembleia Nacional e a convocação de eleições gerais antecipadas. Essa previsão segue uma lógica de que o presidente só governa com apoio da Assembleia e a Assembleia só legisla com aval do presidente. Além disso, a Assembleia Nacional também tem a prerrogativa de destituir o presidente, em certas hipóteses de responsabilidade criminal (ALEXANDRINO, 2013 p. 21-22).

Entre as competências do presidente da República que estão relacionadas com a Assembleia Nacional está a de promulgar as leis da Assembleia, em até 30 dias da sua aprovação. O presidente pode, antes do decurso desse prazo, requerer nova apreciação da lei ou de alguns de seus dispositivos pela Assembleia. Entretanto, se dois terços dos deputados se pronunciarem pela aprovação da lei nessa reapreciação, o presidente tem, então, apenas 15 dias para promulgá-la. No entanto, em ambos os casos, antes do fim do prazo, o presidente pode requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de leis da Assembleia

(art. 124 da Constituição). Percebe-se, como bem ilustra Machado (2013) que “o Presidente da República de Angola goza de amplos poderes de natureza política no sistema de governo angolano” (MACHADO, 2013, p. 246).

Por sua vez, a Assembleia tem entre as suas competências a de analisar as contas do Estado e a de aprovar ou rejeitar a proposta de orçamento geral do Estado submetida pelo presidente da República.

Além disso, ela tem a prerrogativa de apreciar os decretos legislativos presidenciais para fins de cessação de sua vigência ou de modificação, mediante requerimento subscrito por, pelo menos, dez deputados em efetividade de funções, nos 30 dias subsequentes à sua publicação no Diário da República (art. 171 da Constituição). Quanto aos decretos legislativos presidenciais provisórios, eles devem sempre ser remetidos pelo presidente para a apreciação da Assembleia em até dez dias contados a partir da publicação. A apreciação desses decretos resultará na sua conversão em lei parlamentar ou na sua rejeição pela Assembleia (art. 171 da Constituição).

Outra ponte entre o Legislativo e o Executivo é o chamado “Conselho da República”, composto pelo presidente e pelo vice-presidente da República, pelo presidente da Assembleia Nacional, pelos presidentes dos partidos e coligações de partidos com cadeiras na Assembleia, além de pelo presidente do Tribunal Constitucional, pelo procurador-geral da República e por dez cidadãos apontados pelo presidente, entre outros. É um órgão colegiado cuja finalidade é aconselhar o presidente em assuntos políticos e administrativos, nos termos do art. 135 da Constituição angolana (ROTBURG; STAEGGER, 2007, p. 39-40).

2.4.2 Assembleia e outros órgãos

A Assembleia Nacional de Angola intervém na eleição de titulares de certos órgãos externos, como na de juizes para o Tribunal Constitucional e na de juristas para os Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, 2016). Compete ainda à Assembleia Nacional eleger o provedor de Justiça e

o provedor de Justiça adjunto, os membros dos órgãos de administração eleitoral, bem como os membros de outros órgãos cuja designação lhe seja legalmente atribuída (art. 163 da Constituição).

Por fim, é de se ressaltar que a Assembleia tem também a competência de se pronunciar sobre a dissolução dos seus órgãos de governo próprio e de conceder às assembleias legislativas regionais autorização para legislar sobre determinadas matérias (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, 2016).

3. As funções da Assembleia Nacional de Angola

As funções básicas dos parlamentos são, em regra, três: elaborar leis (função legislativa), proceder ao escrutínio, ao controle e à fiscalização do Executivo (função fiscalizadora) e representar o povo (função representativa). Nos termos do art. 141 da Constituição, a Assembleia Nacional “é um órgão unicameral, representativo de todos os angolanos, que exprime a vontade soberana do povo e exerce o poder legislativo do Estado”.

Para realizar tais funções, os parlamentos realizam atividades de debate e deliberação, de análise das finanças governamentais e de comunicação entre governo e eleitorado (GRANT, 2009, p. 5). Analisar-se-á, a seguir, o modo peculiar como a Assembleia Nacional de Angola realiza a função legislativa e a função fiscalizadora.

3.1 Função legislativa

A Constituição reconheceu a Assembleia Nacional como órgão de soberania do Estado com funções legislativas por excelência, ao contrário da Lei Constitucional de 1992, que também conferia tais funções ao governo (PAKISI, 2012, p. 56). Nesse sentido, o art. 161 da Constituição define a função legislativa da Assembleia Nacional, determinando que compete ao parlamento angolano aprovar alterações à Constituição e aprovar as leis sobre todas as matérias, ressalvadas aquelas reservadas ao presidente da República.

Por outro lado, deve-se destacar que o Executivo também

possui uma competência legislativa própria, de maneira que se pode caracterizar “o sistema constitucional angolano como o da competência originária e concorrente do Parlamento e do Executivo, mas sempre com algumas reservas em ambas as partes” (PAKISI, 2012, p. 57).

Compete igualmente à Assembleia Nacional apreciar, para efeitos de conversão em lei ou rejeição, os decretos legislativos presidenciais provisórios e fixar e alterar a divisão político-administrativa do país. Por fim, é ainda da função legislativa da Assembleia Nacional a aprovação para ratificação e adesão aos tratados, às convenções, aos acordos e a outros instrumentos internacionais que versem sobre matéria da sua competência legislativa absoluta, conforme exposto a seguir.

3.1.1 Matérias de reserva absoluta

As matérias que competem exclusivamente à Assembleia Nacional, denominadas matérias de reserva absoluta, estão previstas no art. 164 da Constituição. Percebe-se que o legislador constitucional angolano teve a preocupação de atribuir à Assembleia Nacional o monopólio legislativo da definição da estrutura política, administrativa e econômica do Estado, bem como das matérias referentes ao exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos (PAKISI, 2012, p. 57). São exemplos de matérias de reserva absoluta da Assembleia Nacional:

- Direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos;
- Eleições e estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, do poder local e dos demais órgãos constitucionais, nos termos da Constituição e da lei;
- Definição dos crimes, penas e medidas de segurança, bem como das bases do processo criminal;
- Bases do sistema de organização e funcionamento do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício;
- Organização dos tribunais e estatuto dos magistrados judiciais e do Ministério Público;
- Bases gerais da organização da defesa nacional;

- Bases gerais da organização, do funcionamento e da disciplina das Forças Armadas Angolanas, das forças de segurança pública e dos serviços de informações;
- Regimes do estado de guerra, do estado de sítio e do estado de emergência;
- Associações, fundações e partidos políticos; e
- Definição dos limites do mar territorial, da zona contígua, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental.

3.1.2 Matérias de reserva relativa

Há outras matérias, previstas no art. 165 da Constituição, que são de competência exclusiva da Assembleia Nacional, mas sobre as quais o Poder Executivo pode legislar mediante autorização emitida pela Assembleia Nacional. São exemplos de matérias de reserva relativa:

Política agrícola e monetária, arrendamento rural e urbano, sistema financeiro e bancário;

Criação de impostos e sistema fiscal, bem como o regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas; e

Definição e regime dos bens de domínio público e regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública.

A Constituição prevê ainda que a Assembleia Nacional possui reserva de competência relativa “residual” para a definição do regime legislativo geral sobre todas as matérias não indicadas anteriormente, salvo quando de competência do presidente.

3.2 Função fiscalizadora

Nos termos do art. 162 da Constituição, é atribuída à Assembleia Nacional a responsabilidade por velar a aplicação da Constituição e o bom cumprimento das leis, bem como fiscalizar e analisar, para efeitos de recusa de ratificação ou de alteração, os decretos legislativos presidenciais aprovados no exercício de competência legislativa autorizada. A

Constituição e o RI da Assembleia Nacional preveem diversos instrumentos jurídicos para o exercício da função fiscalizadora pelos deputados.

Após tomar posse, o Executivo deve apresentar o seu programa, com a relação dos objetivos e medidas políticas a serem adotados (GOVERNO DE ANGOLA, 2015), para a apreciação da Assembleia Nacional em plenárias. Ainda em relação ao Executivo, cabe à Assembleia Nacional, além de conferir autorizações legislativas e apreciar os decretos legislativos presidenciais autorizados (art. 162, alínea “e”, da Constituição), propor ao presidente da República a submissão a referendo de questões de relevante interesse nacional, bem como promover o processo de acusação e destituição do presidente da República (art. 161, alínea “m”, da Constituição).

Compete ainda à Assembleia Nacional receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar (art. 162, alínea “b”, da Constituição), bem como autorizar o Executivo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, entre outras atribuições (art. 162, alínea “d”, da Constituição). Integra ainda a função fiscalizadora da Assembleia Nacional a análise e discussão da aplicação do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência (art.162, alínea “c”, da Constituição) (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, 2016).

Uma das formas de fiscalização é a elaboração de perguntas e de requerimentos direcionados aos membros do governo e à administração pública, os quais devem ser atendidos por estes dentro do prazo de 30 dias da publicação no Diário da República (GOVERNO DE ANGOLA, 2015). Outra forma de se exigir eventuais esclarecimentos do Executivo é por meio das interpelações, que obrigam a presença de membros do Executivo em plenárias da Assembleia Geral.

Além disso, as comissões parlamentares de inquérito são mais um mecanismo de controle do Executivo pelo Legislativo angolano (art. 160, alínea “c”, da Constituição). Elas exercem poderes de investigação próprios das autoridades

judiciais, tais como ouvir indiciados, colher depoimentos, inquirir testemunhas e requisitar provas. A iniciativa para sua constituição deve ser de um quinto dos deputados em atividade de funções ou de grupo parlamentar ou comissão.

Em qualquer momento, e sobre assuntos de relevante interesse nacional, o governo poderá solicitar a aprovação de uma moção de confiança. De igual modo, qualquer grupo parlamentar poderá apresentar uma moção de censura ao Executivo. A aprovação de uma moção de censura pela maioria absoluta dos deputados ou a rejeição de uma moção de confiança pela maioria simples dos deputados presentes provocarão a demissão do presidente em exercício (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, 2016).

Finalmente, frise-se que um dos instrumentos de fiscalização mais importantes é a apreciação parlamentar de decretos-lei emitidos pelo Executivo – exceto nos casos de estes serem de competência exclusiva do governo –, por meio de requerimento de dez deputados em exercício. Tal apreciação permite a promoção de um debate e de correções de atos normativos em desacordo com a Constituição cuja emissão não tenha envolvido o Legislativo.

3.3 Filiação ao sistema de *civil law* e a importância do Direito Costumeiro em Angola

Seguindo a tradição portuguesa, Angola filiou-se ao sistema jurídico *civil law*. Dessa forma, em princípio, tem-se que a fonte principal e imediata de Direito é a legislação. A Constituição, o Regimento Interno da Assembleia Nacional e a extensa tipologia de atos normativos, que será detalhada no item III.1 deste artigo, demonstram a preocupação com a legislação escrita, uma das características tradicionais do sistema *civil law* (TARUFFO, 2013, p. 15). Apesar da extensa produção normativa que ocorreu nos últimos anos, desde o estabelecimento da Assembleia Nacional, há autores que entendem que ainda há grandes lacunas na legislação em vigor, que é omissa em diversos casos (USA INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2008, p. 22).

Apesar da clara filiação ao sistema *civil law*, alguns autores destacam que Angola possui um sistema pluralístico, já que o tamanho do país, a diversidade da população e os anos de guerra civil não possibilitaram ainda a criação de um sistema legal único com alcance nacional. Dessa forma, a utilização do costume jurídico local – que varia a depender da região do país – é de suma relevância em Angola (USA INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2008, p. 22).

Apesar da capacidade normativa do costume ser há muito aplicada e reconhecida pelo operador do Direito angolano, a Constituição materializou sua importância, formalizando o costume como fonte imediata do Direito em seu art. 7º, em paridade com a lei. Para alguns autores, esse reconhecimento significa a materialização constitucional do princípio do pluralismo jurídico (SILVA, 2015, p. 36).

Considerando-se as recentes tentativas de democratização de Angola, é salutar que o costume seja fonte do Direito angolano para que as vontades e as realidades populares sejam respeitadas, independentemente de iniciativas legislativas. O costume tem papel crucial ao representar componente fundamental da cultura do povo, refletindo no Direito os valores compartilhados pelo povo. Ademais, o costume é uma importante ferramenta para a solução de litígios sem a necessidade de intervenção jurisdicional (SILVA, 2015, p. 42).

Por outro lado, há autores que entendem que o costume não pode ser considerado fonte do Direito justamente pela diversidade da conjuntura angolana. Para eles, como a realidade do país pode ser traduzida em diversos e múltiplos costumes regionais e locais, o reconhecimento do costume como fonte do Direito não contribuiria para a desejada uniformidade do ordenamento jurídico ou para a unidade nacional (SILVA, 2015, p. 35-36).

É importante destacar que a jurisprudência é também uma importante fonte de direito, a despeito da ausência da noção de precedente vinculante, como ocorre no sistema *common law* (USA INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2008, p. 22), de maneira que o critério normativo que conduziu o juiz à solução do caso não pode ser considerado vinculativo em

caso similar (SILVA, 2015, p. 23). Nesse sentido, a Constituição reconhece, no art. 175, a independência dos tribunais.

As decisões são majoritariamente fundamentadas na legislação, o que reforça a sua grande relevância como fonte do Direito. Por outro lado, os tribunais têm demonstrado a relevância do costume, concedendo atenuantes aos réus que basearam práticas criminais no costume, como, por exemplo, a arraigada crença no feitiço (SILVA, 2015, p. 40).

Dessa forma, a classificação do Direito angolano como um sistema *civil law* puro é, no mínimo, incompleta, devendo-se reconhecer a forte influência do pluralismo jurídico no país. Nesse sentido, Taruffo (2013, p. 23) esclarece que raramente é possível se definir um sistema jurídico puramente como *civil law*, tendo-se em vista a impossibilidade de se definir um modelo homogêneo, sintético e unitário de *civil law*. O autor explica que, na comparação de ordenamentos jurídicos, devem ser considerados os projetos culturais e as peculiaridades de cada país, para se evitar generalizações indevidas.

4. O processo legislativo comum angolano

4.1 Tipologia de atos normativos utilizada na Assembleia Nacional de Angola

Os atos normativos utilizados na Assembleia Nacional de Angola estão previstos no art. 166 da Constituição, podendo-se tratar de leis, leis de revisão constitucional, leis orgânicas ou leis de bases, conforme exposto a seguir.

São denominados simplesmente de leis todos aqueles atos normativos que versem sobre matérias da competência legislativa da Assembleia Nacional e que não tenham que se revestir de outra forma. Por sua vez, as leis de revisão constitucional são os atos normativos que alteram a Constituição, cuja aprovação exige a maioria de dois terços dos deputados.

Em sequência, há as leis orgânicas, que são as que versam sobre a organização interna da Assembleia Nacional; sobre

eleições e estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, do poder local e dos demais órgãos constitucionais, bases do sistema de organização e funcionamento do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício; sobre regime de referendo e sobre a organização dos tribunais e o Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público. A aprovação das leis orgânicas exige a maioria absoluta dos deputados. Há ainda as leis de bases, que são os atos normativos que definem as bases do governo, tais como: bases gerais da organização da defesa nacional; bases gerais da organização, do funcionamento e da disciplina das Forças Armadas Angolanas; bases do regime e âmbito da função pública; bases do sistema financeiro e bancário, entre outras.

Os atos que conferem ao presidente da República autorizações legislativas ou alteram os decretos legislativos presidenciais autorizados são denominados leis de autorização legislativa. Tais atos devem ter prazo de duração preestabelecido e podem ser extintos com o fim de tal prazo ou do mandato do presidente da República (art. 170 da Constituição). Por fim, as demais deliberações em matéria de gestão corrente da atividade parlamentar, bem como as que não requeiram outra forma, nos termos da Constituição, são denominadas resoluções.

Como exposto alhures, ao Executivo angolano também foi conferida função legislativa, na forma dos seguintes atos normativos: decretos legislativos presidenciais, decretos legislativos presidenciais provisórios, decretos presidenciais e despachos presidenciais. Tais atos devem ser publicados no *Diário da República* (conforme art. 125 da Constituição), que representa um instrumento importante de divulgação da legislação (SILVA, 2015, p. 12).

4.2 Iniciativa legislativa

O art. 167 da Constituição prevê que a iniciativa legislativa pode ser do presidente da República, na forma de proposta de lei, e dos deputados e grupos parlamentares, na forma de projeto de lei. Ela ainda prevê que os cidadãos organizados

em grupos e organizações representativas podem apresentar à Assembleia Nacional propostas de projetos de iniciativa legislativa.

São vedados projetos e propostas de leis que versem, no ano fiscal em curso, sobre aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado fixadas no Orçamento, salvo as leis de revisão do Orçamento Geral do Estado.

4.3 Tramitação do projeto de lei

Após ser admitida pelo presidente da Assembleia Nacional, a iniciativa é objeto de um parecer da comissão especializada a que foi distribuída, seguindo-se o seu debate na generalidade, sempre feito em sessão plenária, que termina com a votação na generalidade, isto é, nas linhas gerais da iniciativa.

Segue-se um debate e uma votação na especialidade (artigo por artigo), que pode ser feito em plenário ou em comissão.

Há matérias cujos debate e votação na especialidade são obrigatoriamente realizados em plenário. Como exemplos, existem as que se referem às eleições para os titulares dos órgãos de soberania, ao referendo, aos partidos políticos e à criação ou modificação territorial.

O texto final é submetido a uma votação final global, sempre realizada em plenário. Nos termos do art. 169 da Constituição, os projetos de lei de revisão constitucional e as propostas de referendo são aprovados por maioria qualificada de dois terços dos deputados, os projetos de lei orgânica são aprovados por maioria absoluta dos deputados e os projetos de lei de bases, de lei e de resolução são aprovados por maioria absoluta dos votos dos deputados presentes, desde que superior a mais de metade dos deputados.

A iniciativa aprovada tem o nome de “decreto da Assembleia Nacional”.

4.4 Promulgação ou veto⁵

O decreto, devidamente assinado pelo presidente da Assembleia Nacional, é enviado ao presidente da República para promulgação no prazo de 30 dias contados da sua recepção (art. 124 da Constituição).

O presidente da República pode exercer o seu direito de veto, por considerar que o diploma aprovado pela Assembleia Nacional contém normas que contrariam a Constituição (requerendo então o parecer do Tribunal Constitucional), ou por razões políticas que deverão constar de mensagem fundamentada.

No caso de haver inconstitucionalidades, a Assembleia pode aprovar alterações ao diploma, enviando-o, de novo, para promulgação. No entanto, qualquer que seja a razão do veto, a Assembleia Nacional pode sempre confirmar o texto do diploma anteriormente aprovado. Se assim for, o presidente da República tem, obrigatoriamente, de promulgá-lo no prazo de 15 dias.

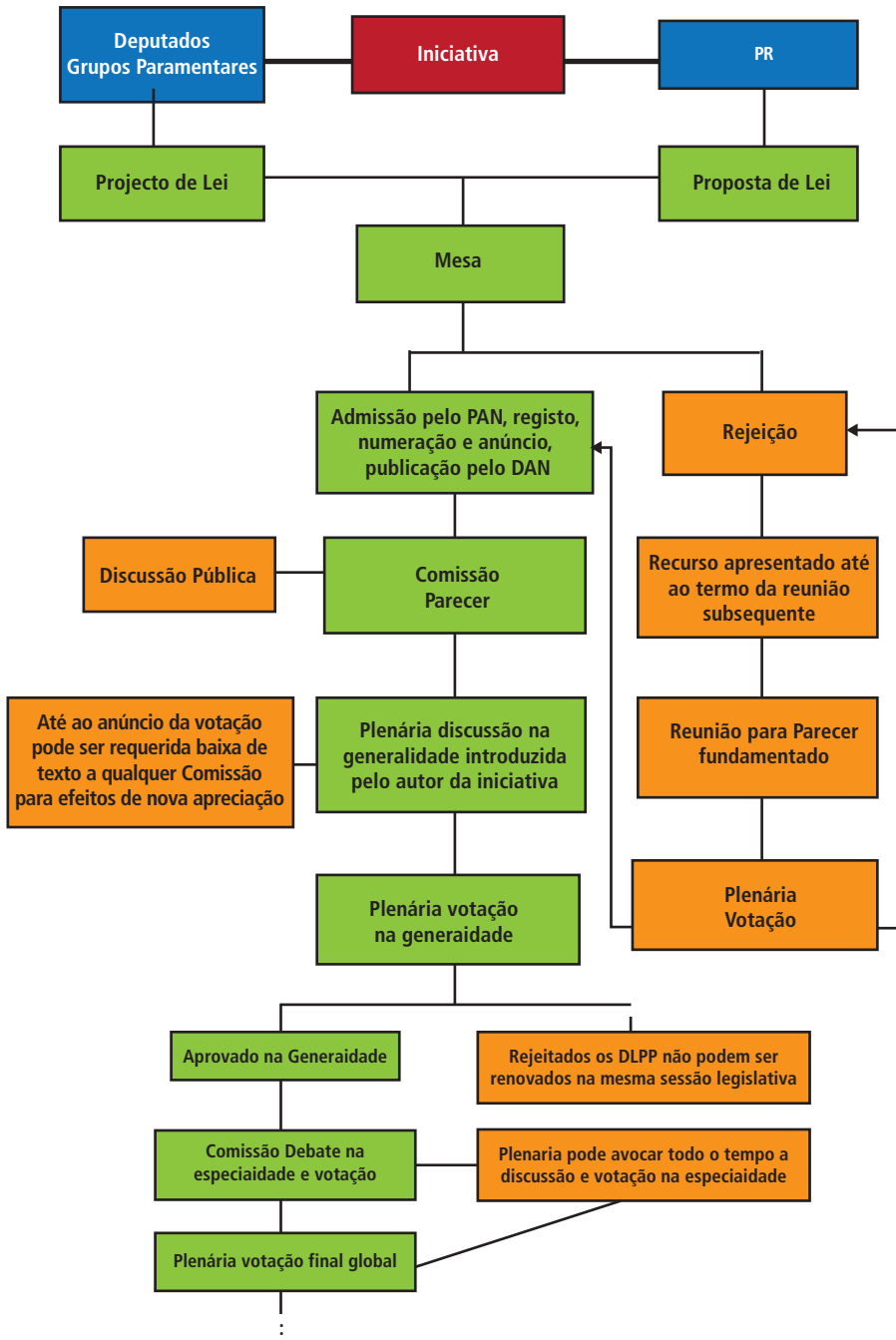
4.5 Publicação

Após a promulgação, o decreto assume a designação de “lei”. Depois é remetido à Imprensa Nacional para publicação no *Diário da República*.

A figura a seguir esquematiza o processo legislativo angolano explicado anteriormente:

⁵ É interessante salientar que, pelo fato de a Constituição angolana não adotar a nomenclatura “sanção”, não acontece, como no Brasil, a separação entre as ideias de “promulgação” e de “veto”.

Trâmites do Processo Legislativo Comum



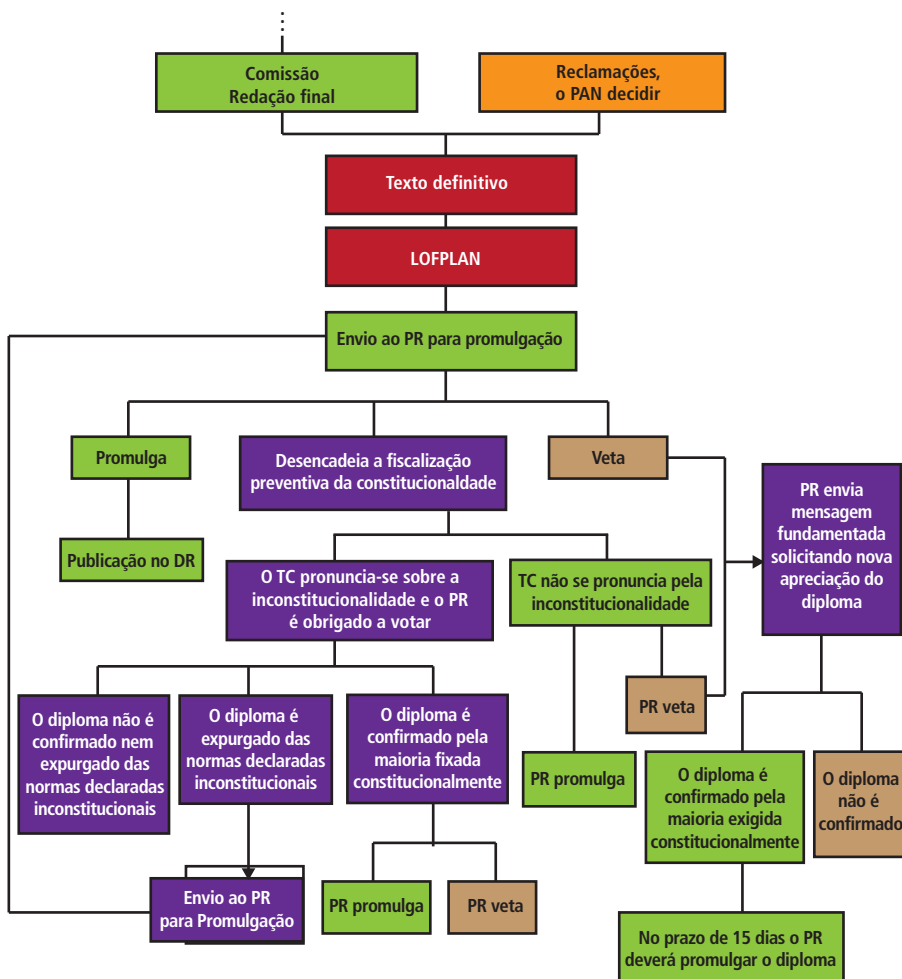


Figura 5: Esquema dos trâmites do Processo Legislativo Comum na Assembleia Nacional de Angola (ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA, [200?]).

4.6 Contribuições da Legística ao processo legislativo angolano

Expor acerca da Legística e das contribuições que ela gerou para o aperfeiçoamento do arcabouço legal de um país como Angola soa como algo difícil. Com efeito, em uma reflexão inicial, a Legística está umbilicalmente ligada à democracia – e a uma democracia plena, não apenas a uma democracia escrita no papel ou sujeita a limitações. Isso porque, sem uma democracia de fato,

sem que os cidadãos tenham pleno e real acesso ao processo legislativo, fazendo valer a sua voz em discussões e análises das proposições que serão encaminhadas e votadas no parlamento, falta o elemento central da avaliação e do aperfeiçoamento da lei: o contexto de liberdade em que ela se produz.

Em Congresso de Legística realizado em Belo Horizonte, no ano de 2007, Cláudia Sampaio Costa já dizia, sobre o Brasil, que “todos os instrumentos relacionados à Legística já implementados surgiram com a construção das instituições democráticas no País” e que “a construção democrática do nosso país é recente, por termos vindo de uma ditadura em que nem Legislativo, nem política pública, enfim, nada era discutido num nível de deliberação política democrática.” (COSTA, 2009, p. 71). Portanto, se no Brasil ainda se engatinha no que diz respeito à aplicação dos mecanismos metódicos da Legística, pode-se considerar que a contribuição dessa ciência para o processo legislativo e para a legislação propriamente dita de Angola foi, até hoje, extremamente limitada, mesmo porque, para a sua aplicação, o próprio processo legislativo, assim como o parlamento, devem ser dotados de maior liberdade.

Apesar de se autoproclamar constitucional e formalmente como uma democracia, organizada sob a forma de governo republicana e o sistema presidencialista, pode-se considerar que o regime governamental angolano ainda possui muitas tintas de autoritarismo, haja vista a massacrante ocupação do parlamento por um único partido, qual seja o MPLA, e a presença de um único chefe de governo há mais de 35 anos. Essa característica inclusive é atribuída a Angola em índice elaborado em recente estudo promovido pela Unidade de Inteligência da revista inglesa *The Economist* (2016), o qual classifica como autoritário o regime de países em que o pluralismo político estatal é ausente ou fortemente circunscrito, e em que as instituições democráticas formais, embora possam existir, têm pouca substância.

No supracitado estudo, Angola figura na 131ª posição entre 167 países, sendo certo que sua classificação é resultante da avaliação de 60 distintos indicadores agrupados em cinco áreas, a saber: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura político-democrática

e liberdades civis. Entre os indicadores de funcionamento do governo (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016, p. 49-51, tradução nossa), há algumas questões que se podem ligar à Legística, indicando a penetração desta no processo legislativo local, tais como: “Há um efetivo sistema de checks and balances no exercício da autoridade governamental?”; “Há suficientes mecanismos e instituições postos para garantir a *accountability*⁶ do governo entre as eleições?”; “O funcionamento do governo é aberto e transparente, com suficiente acesso público à informação?”.⁷ No entanto, ao referir-se a Angola, o relatório da revista *The Economist* (2016, p. 42) não é muito otimista. Elogiando, entre os 44 países da África subsaariana, o exemplo da Nigéria com suas recentes eleições, em que houve a troca de poder em caráter pacífico pela primeira vez, o estudo diz, ao constatar que vários chefes de Estado em regimes mais ou menos autoritários na região vão enfrentar eleições em 2016 e 2017 (caso angolano), que as perspectivas de um cenário nigeriano em Angola são muito fracas. Isso porque a independência e os poderes das instituições, como o Judiciário, as comissões eleitorais e o parlamento – as quais ajudam a manter os poderes da Presidência em xeque –, têm sido prejudicados, implicando poucos obstáculos à permanência do presidente atual no poder, não obstante a crescente frustração do eleitor e a pobre performance da economia.

Já em outubro de 2013, um artigo da mesma Unidade de Inteligência da *The Economist* (2013) denunciava que os poderes do parlamento estavam-se erodindo. A partir de um acórdão do Tribunal Constitucional que removeu o papel do parlamento de chamar ministros para prestação pública de contas, pode-se dizer que o Legislativo angolano se enfraqueceu, e que isso é indesejado num país onde o poder permanece altamente centralizado dentro do Executivo. Conclui-se, assim, que o parlamento angolano corre o risco de ser reduzido a mero “carimbador”, numa clara referência à sua submissão ao Executivo.

⁶ A expressão *accountability* foi usada aqui no sentido de responsabilização.

⁷ Texto original: “Is there an effective system of checks and balances on the exercise of government authority?; Are sufficient mechanisms and institutions in place for ensuring government accountability to the electorate in between elections?; Is the functioning of government open and transparent, with sufficient public access to information?”

A própria história de Angola evidencia um campo ainda pouco fértil para a aplicação da Legística. Basta observar que, no começo dos anos 1990, num contexto de fim da Guerra Fria, o MPLA de José Eduardo dos Santos decide iniciar um diálogo com os rebeldes da Unita, abandonando a segurança do unipartidarismo e deixando de vez o socialismo (FISH, 2002, p. 132). Esse esforço, embora tenha resultado num cessar-fogo e no estabelecimento das Leis Constitucionais de 1991 e 1992, foi rapidamente por água abaixo quando, após a vitória de Santos para presidente nas primeiras eleições gerais, em setembro de 1992 (BESSA, 2015, p. 138), recrudescer no país a guerra civil iniciada em 1975, e que perdurou por mais 10 anos, até 2002. Ora, numa sociedade que só muito recentemente atingiu a paz e conseguiu fazer valer as bases da democracia, ainda assim sob a mão de ferro de um presidente que está há décadas no poder, soa muito utópica a implantação de medidas de otimização e maior discussão da legislação – simplesmente ainda não há espaço para se pensar a legislação, fato que, aliás, repita-se, ainda é muito recente mesmo no Brasil.

É fato que a redação da Constituição de 2010 estabelecendo como princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana, a liberdade e a igualdade, entre outros, já abre caminho para que o país passe a exercer um controle maior sobre suas leis. No entanto, não há, na prática, sinalização de grande mudança política, sendo certo que mesmo as eleições municipais vêm sendo adiadas desde 2014, supostamente diante do medo do MPLA de perder poder localmente (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2014).

Por fim, vale acrescentar que, no Congresso de Legística anteriormente citado, o professor alemão Ulrich Karpen fez a seguinte provocação:

Então, como poderemos desenvolver o Estado como um todo baseado em legislação? Isso dependerá da quantidade e da qualidade da legislação. A quantidade e a qualidade da legislação dependem do desenvolvimento? Ou será o contrário: o desenvolvimento depende da quantidade e da qualidade das leis? A resposta, obviamente, é sim, para ambas as questões. A quantidade e a qualidade

da legislação dependem do nível de educação da população e da experiência da Assembleia Legislativa. Qualidade e quantidade devem ser levadas em consideração e devem-se concentrar na capacidade e na disposição de seguir normas. A Legística depende do desenvolvimento. Se as pessoas acharem que, abaixo de US\$600 de renda, ninguém poderá falar sobre democracia e legislação, a minha resposta é que não temos de esperar, quanto à legislação democrática, até que o PIB alcance algum nível específico. Não. Para países em desenvolvimento, eu diria que menos pode ser mais. Devem-se fazer menos leis e implementar as existentes. Para países desenvolvidos, eu diria que é melhor reduzir a quantidade de leis. Vamos nos encorajar a ser mais liberais (KARPEN, 2009, p. 23-24, grifo nosso).

Portanto, essa seria uma sugestão para um Estado como o angolano, no que diz respeito à Legística: além de fazer menos leis, fazer valer aquelas já existentes. Seria interessante sugerir também a realização de eleições livres, devidamente auditadas por observadores internacionais (inclusive as eleições municipais há muito adiadas), a efetivação da alternância do poder, conforme previsto na Constituição, a atuação e o pleno funcionamento de todos os partidos políticos, a reforma do parlamento para torná-lo, de fato, uma casa plural. Sem refletir a realidade angolana, o parlamento nunca terá a cara do seu povo, sendo mera instituição homologatória dos atos do Executivo forte.

5. Considerações finais

Há mais de 250 anos, Montesquieu (2007, p. 165) defendia uma teoria que tinha como um de seus alicerces a tripartição dos poderes políticos e sua atuação de forma independente e harmônica, em um sistema de freios e contrapesos. Esse se tornou um dos embasamentos teóricos mais fundamentais e inquestionáveis do Estado de Direito. Apesar de não ser mais um ponto teórico controvertido, a aplicação dessa teoria na realidade continua se mostrando bem mais difícil e problemática do que à primeira vista parece ser. E Angola é um grande exemplo disso.

Ainda que a Constituição e as leis angolanas aparentemente sigam à risca o modelo básico de Estado Democrático de Direito, conforme foi demonstrado no decorrer do artigo, a aplicação efetiva dessas previsões normativas está longe de ser um fato. Diversas circunstâncias concorreram e ainda concorrem para isso, entre as quais o histórico de profunda subjugação por um longo período, a submissão aos padrões e valores europeus, em detrimento da cultura tradicional africana, a extrema concentração de poder na figura do presidente da República, que, inclusive, está no cargo há 37 anos, o domínio absoluto de um partido na Assembleia Nacional.

Bem verdade, diante disso, como se falar em democracia, ao menos em um sentido material, em Angola? Em um cenário em que não há alternância de poder, seja no Executivo, seja no Legislativo; cuja lisura do processo eleitoral é fortemente questionada; no qual até mesmo a arquitetura da Assembleia aponta para um ambiente antidemocrático e autoritário... Há, portanto, ainda muito a caminhar para que Angola se torne um país econômica e socialmente forte e com uma democracia consolidada. Só em um ambiente democraticamente saudável é possível se pensar em instituições sólidas, em uma Assembleia Nacional estável e com poderio suficiente para desafiar os atos do Executivo e para efetivamente representar os interesses do povo angolano. Esse é o custoso percurso que Angola deve enfrentar, para de fato dispor de um Legislativo alinhado, de fato, com a ideia de poder defendida na doutrina da tripartição dos Poderes.

6. Referências

ALEXANDRINO, José Melo. **O novo constitucionalismo angolano**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

ALVES JÚNIOR, Luís Carlos Martins. O sistema constitucional dos países lusófonos: um breve passeio no modelo jurídico-político de Angola, do Brasil, de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, à luz das concepções de Ferdinand Lassalle, Konrad Hesse e Karl Loewenstein. Revista da **Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 59, p. 193-240, jul./dez. 2011.

ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA. **Portal da Assembleia Nacional de Angola**. Disponível em: <http://www.parlamento.ao/#http://www.parlamento.ao/glue/AN_Navigation_home.jsp?>. Acesso em: 03 out. 2016.

BESSA, Jorge. Notas sobre o sistema eleitoral angolano. **Revista do Direito de Língua Portuguesa**, Lisboa, n. 6, p. 137-171, jul./dez. 2015. Disponível em: < http://idilp.net/wp-content/uploads/2014/12/Revista-REDiLP-Nº-6-online_vf.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2016.

BESSA, Sebastião Jorge Diogo. **O sistema eleitoral angolano: a consolidação democrática através da garantia de eleições livres**. 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2014.

CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. **Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação**, Oeiras, n. 3, jan./mar. 1992.

CHIMANDA, Pedro Fernandes. **Do monopartidarismo à transição democrática em Angola**. 2010. 66 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia Política) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2010.

DELLEY, Jean-Daniel; FLÜCKIGER, Alexandre. A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 35-57, jan./dez. 2007.

DIOGO, Jolene Patrícia Prata; TRICHES, Janete. Parâmetros de construção da democracia em Angola. **Revista Amicus Curiae: Direito**, v. 12, n. 1, p. 5-29, jan./jun. 2015.

FISH, Becky Durost; FISH, Bruce. **Angola, 1880 to the present: slavery, exploitation and revolt**. London: Chelsea House Publishers, 2002.

GIDDINGS, Philip (Ed.). **The future of Parliament: issues for a new century**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

GOVERNO DE ANGOLA. Portal do Governo de Angola, 2015. Disponível em: < <http://www.governo.gov.ao>>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Garantida a segurança nas eleições de 2017. Notícias, Portal do Governo de Angola, 2016. Disponível em: <<http://>

www.angola.gov.ao/VerNoticia.aspx?id=31678>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Sobre a Angola. A história, 2015. Disponível em: <<http://www.governo.gov.ao/historia.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2016.

GRANT, Moyra. **The UK Parliament**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009.

HESPANHA, António Manuel. Leis bem feitas e leis boas. Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, n. 50, p. 31-47, out./dez. 2009.

HESPANHA, António Manuel. Leis bem feitas e leis boas. Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação, n. 50, p. 31-47, 2009.

KARPEN, Ulrich; ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Painei 1: Legística, desenvolvimento e democracia. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO (2007 : Belo Horizonte, MG). **Legística**: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 11-25. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

KELLY, John M. **Uma breve história da teoria do direito ocidental**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

LIMA, Nelia Pamplona C.; PEIXOTO, João Paulo M. O controle dos recursos públicos e a função política do Legislativo: aspectos da experiência internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 141, p. 181-200, jan./mar.1999.

MACHADO, Jónatas. **Direito constitucional angolano**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. **Legislação**: Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, n. 1, p. 39-49, abr./jun.1991.

MADER, Luzius; SOARES, Fabiana de Menezes; COSTA, Cláudia Sampaio. Painei 2: Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO (2007: Belo Horizonte, MG). **Legística**: qualidade da lei e desenvolvimento.

Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 41-79. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

MATA-MACHADO, Edgard de Godói. O direito de obstrução. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 4, p. 127-134, out. 1952. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/521/489>>. Acesso em: 06 set. 2016.

MIGUEL, Justina Carlos. **Poder local público e as autoridades tradicionais em Angola: caso particular do Cunene**. 2014. 106 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Autárquica) – Instituto Superior de Educação e Ciências, Lisboa, 2014.

MONTESANTI, Beatriz. Arquitetos investigam como o design dos parlamentos afeta a política. **Nexo Jornal**, São Paulo, 19 set. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/09/19/Arquitetos-investigam-como-o-design-dos-parlamentos-afeta-a-pol%C3%Adtica>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

MONTESQUIEU, Barão de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

NOVA sede da Assembleia de Angola. Angola Magazine. Angola: 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_6a7sSml0J8>. Acesso em: 26 out. 2016.

ORÇAMENTO geral do Estado. Canal RTP África. Angola: 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4v9ZgoF6tRA>>. Acesso em: 29 out. 2016.

PAKISI, Damião Pedro da Silva. **O processo de construção do sistema democrático angolano entre 1992-2012: uma análise comparativa**. 2012. 218 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2012.

PEIXOTO, João Paulo M. Desenvolvimento institucional e modernização administrativa em Angola: oportunidades e desafios no contexto da cooperação internacional em África. **Revista de Informação Legislativa**, v. 44, n. 174, p. 153-163, abr./jun. 2007.

RAI, Shirin M.; JOHNSON, Rachel (Ed.). **Democracy in practice: ceremony and ritual in Parliament**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

STAEGER, Rob. **Angola**. Philadelphia: Mason Crest Publishers, 2007. (Africa: continent in balance).

SALIH, M. A. Mohamed (Ed.). **African Parliaments: between governance and government**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

SILVA, Carlos Burity da. O costume como fonte de direito na ordem jurídica plural angolana. **Revista de Direito de Língua Portuguesa**, v. 3, n. 5, p. 7-64, 2015. Disponível em: <<http://idilp.net/wp-content/uploads/2014/12/Revista-REDILP-N%C2%BA-5-online.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 177-199, jan./jun. 2007.

_____. **Produção do direito e conhecimento da lei à luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação**. 2002. 511 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-96WPB6>>. Acesso em: 20 set. 2016.

TARELLO, Giovanni. Ideologias setecentistas da codificação e estrutura dos códigos. **Meritum: Revista de Direito da Universidade FCH/FUMEC**, v. 3, n. 2, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/857/641>>. Acesso em: 10 set. 2016.

TARUFFO, Michele. **Processo civil comparado: ensaios**. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy index 2015: democracy in an age of anxiety**. Londres: The Economist, 2016. Disponível em: <<http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

_____. **Local polls deferred again**. Londres: The Economist, 2014. Disponível em: <<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=492392633&Country=Angola&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=Election+watch&u=1&pid=794847663&oid=794847663&u id=1>>. Acesso em: 9 dez. 2016.

_____. **Parliamentary powers eroded.** Londres: The Economist, 2013. Disponível em: <<http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=591117043&Country=Angola&topic=Politics>>. Acesso em: 9 dez. 2016.

THOMASHAUSEN, André. A Constituição de Angola de 2010 no contexto de constitucionalismo em África. **Lusíada: Política Internacional e Segurança**, Lisboa, n. 5, p. 11-27, 2011.

USA INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS. **Angola: company laws and regulations handbook**, vol. 1: strategic information and basic laws. Washington: International Business Publications, 2008.

XML. **Parliament.** Amsterdã: XML, 2016.

Estados Unidos

Estudo sobre o funcionamento do Congresso americano

Flávia Pessoa Santos

Diogo Lucas Martins

Leonardo Naranjo

Maria Luísa Estanislau Reis

Raphael Rodrigues Ferreira

Resumo: O Congresso norte-americano, composto por Câmara de Representantes e Senado, constitui um modelo bicameral dos mais complexos e emblemáticos das democracias contemporâneas. Para compreender o seu funcionamento e entender como o sistema concebeu um Poder Legislativo excepcionalmente independente e autônomo, é preciso conhecer a maneira como o federalismo, sob a égide do pensamento iluminista que o inspirou, despontou como forma de organização do Estado. Pode-se afirmar que o modelo institucional do Congresso americano lhe permite exercer papel relevante e vigoroso na formulação das políticas públicas de caráter nacional.

Palavras-chave: Congresso dos Estados Unidos da América. Processo legislativo.

Abstract: *The US Congress, composed of the House of Representatives and the Senate, constitutes a bicameral model of the most complex and emblematic of contemporary democracies. In order to understand its operation and to understand how the system has conceived an exceptionally independent and autonomous Legislative Power, it is necessary to know how federalism, under the aegis of the Enlightenment thought that inspired it, emerged as a form of state organization. It can be said*

that the institutional model of the American Congress allows it to play a relevant and vigorous role in the formulation of national public policie

Keywords: *United States Congress. Legislative process.*

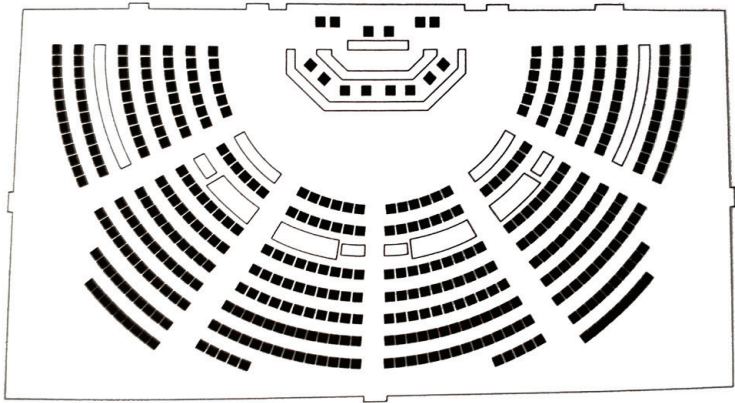


Figura 1 – Representação visual do formato arquitetônico do parlamento americano (XML, 2016)

1. Introdução

A organização do sistema político norte-americano se sustenta em uma rígida separação entre os Poderes constituídos, com mecanismo de checks and balances para equilibrar e conciliar a atuação dos três Poderes. Os estados federados também constituem um mecanismo de *freios e contrapesos* para os Poderes federais. Sendo a separação dos Poderes absoluta, as atividades do Legislativo e do Executivo, incompatíveis entre si, são exercidas de forma independente e autônoma, não havendo possibilidade de interferências recíprocas ou de delegação de poderes.

Gozando de uma excepcional condição de independência em relação ao Poder Executivo, o Congresso norte-americano exerce um ativismo político vigoroso, assumindo papel central na formulação das políticas nacionais. Seu poder sobre a legislação produzida, contudo, é compartilhado com o presidente dos Estados Unidos, a quem a Constituição concedeu certa autoridade legislativa, ainda que em margem reduzida.

Composto por Câmara e Senado, o sistema bicameral do Congresso americano é complexo e um dos mais emblemáticos das democracias contemporâneas. Para uma boa compreensão de como esse modelo institucional funciona, é preciso conhecer a maneira como o federalismo despontou como forma de organização do Estado. As estruturas de poder que decorreram desse sistema de governo refletem a cultura e o pensamento político iluminista que ainda tem servido de inspiração para várias organizações parlamentares no mundo todo.

2. Histórico

Os eventos que levaram os norte-americanos à Convenção Constitucional de 1787 foram fundamentais para o processo criativo que deu origem ao moderno sistema constitucional americano. Essa história, complexa e extensa, cuja narração esse estudo não comporta, culminou com a edição da primeira Constituição escrita do mundo, a qual se confunde com a própria fundação do Estado americano.

Desde o início do domínio colonial, a Coroa Britânica, muito mais preocupada em controlar o comércio exterior das colônias, garantindo mercado para os produtos britânicos e suprimento de matéria-prima proveniente da América, concedia aos norte-americanos razoável poder de autoadministração, com poder de tributação. Isso garantiu aos colonos vasta experiência administrativa, cabendo-lhes responsabilizar-se pelas políticas internas, impostos locais e escolha dos próprios líderes. Dessa forma, a América do Norte reunia boas condições para ser a primeira nação a romper com a monarquia e abraçar o republicanismo (KERNELL, 2017, p. 98-101).

Antes da independência, os americanos já contavam com os Artigos da Confederação, redigidos conforme estabelecido pela Declaração da Independência, visando a instituir um novo governo. Embora não tenha sido ratificado até 1781, o Estatuto serviu como uma constituição de fato durante os anos de guerra intermediários. Esse documento de índole constitucional criou um sistema confederado, replicando uma antiga regra de 1760. Os Artigos transferiram as funções do Congresso Continental para um novo Congresso de caráter permanente, em que cada Estado tinha

direito a um voto. As principais leis ensejavam o endosso de 9 das 13 delegações estaduais, enquanto mudanças mais fundamentais, como a tributação direta e a alteração da Constituição, exigiam um acordo unânime (KERNELL, 2017, p. 113).

Por muito tempo, a independência ainda não estava em questão, mas, em 1776, o panfletário Thomas Paine publicou *Common Sense*, trazendo o tema para o centro das discussões e disseminando a ideia separatista. Agora, embora pressionassem pela independência, sabendo que isso os levaria inevitavelmente à guerra, os colonos ainda preferiam fervorosamente o modelo de confederação a um governo nacional centralizado e poderoso. Afinal, depois de tantos anos de relativa liberdade sob o domínio britânico, os colonos ainda não estavam dispostos a se submeter a uma ordem coletiva que se sobrepusesse ao poder dos Estados confederados.

Mas foi justamente a ausência de uma estratégia de ação coletiva, a qual poderia ser suprida pela centralidade de um poder nacional, que quase custou aos colonos a derrota na luta pela independência. Pouco dispostos a conceder ao governo nacional autoridade suficiente para conduzir a logística das batalhas, os Estados tornaram-se os principais responsáveis pelo recrutamento de tropas e pelos armamentos de guerra, o que dificultou ao máximo os movimentos conjuntos em busca da vitória e por pouco as lutas não resultaram frustradas. Tal experiência negativa acabou por intensificar o interesse pelo fortalecimento de um poder nacional (KERNELL, 2017, p. 109).

A independência, reconhecida formalmente em 1783, foi conquistada sob os auspícios das ideias iluministas de pensadores como Voltaire, Rousseau, Locke e Montesquieu, que influenciaram sobremaneira os idealizadores da Constituição americana (AZEVEDO, 2014, p. 72). Subjaz ao pensamento iluminista a necessidade de engendrar organizações institucionais que impeçam aos governos exercer o poder de forma arbitrária e tirânica – características intrínsecas à natureza humana as quais devem ser restringidas pelas instituições – consubstanciando, assim, um racionalismo ético que moldaria a construção da nação crescente.

A experiência das ex-colônias com as guerras já havia deixado a descoberto a incapacidade de o governo nacional atuar com eficiência, mostrando-se inapto a implementar políticas nacionais, mesmo que isso fosse o desejo unânime dos estados confederados. Afinal, todos os assuntos de interesse geral deveriam submeter-se ao crivo de cada governo estadual e, para agravar ainda mais a incipiência do poder nacional, não havia qualquer aparato administrativo que pudesse fazer face às demandas de caráter coletivo (KERNELL, 2017, p. 95-96).

No verão de 1787, 55 delegados de todos os estados, exceto Rhode Island, reuniram-se na Filadélfia para considerar a revisão dos Artigos da Confederação, a Constituição vigente até então. O general Washington, que presidia a convenção, e os outros 20 delegados que serviram com ele nos campos de batalha já eram conhecedores, em primeira mão, das falhas do governo nacional. Baseados em suas vastas experiências de governo, esses delegados, que já haviam trabalhado juntos para revisar os Artigos, agora estavam usando a sua familiaridade com as lutas para resolverem problemas inerentes à ação coletiva, por meio da implementação de uma nova constituição (KERNELL, 2017, p. 98, 111-113).

A Constituição proposta defendia a criação de uma forma inédita de governo até então desconhecida: o modelo de Estado Federal. O federalismo, embora não tenha origem americana, possui raízes profundas no pensamento desenvolvido por pensadores estadunidenses, principalmente Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, autores da obra *The Federalist* (1787-1788), um compilado de textos publicados nos jornais americanos que muito serviu de inspiração para o processo de organização de uma nova nação que emergia do processo de independência (KERNELL, 2017, p. 155-158).

Segundo a definição de Madison, o modelo não seria estritamente nacional ou federal, mas uma composição de ambos os princípios. Hamilton ofereceu uma distinção entre o conceito de confederação e de federação: em uma confederação, o governo central só se relaciona com os estados, e, em uma Federação, essa relação se estende aos indivíduos. Outrossim, o sistema federado impõe a coexistência de dois entes estatais com esferas distintas de autonomia, cujas órbitas de atuação são definidas pela Constituição da União federada.

O debate entre os constituintes de 1787 polarizou-se entre federalistas e antifederalistas. Saliente-se que o cerne da obra *O Federalista* seria justamente a consideração de que o governo central instituído segundo o modelo definido pelos Artigos da Confederação mostrava-se altamente frágil e ineficiente, visto que o Congresso não tinha poderes sequer para exigir o cumprimento das leis que produzia. Na convenção constitucional, discutiu-se, pois, uma nova estruturação para o Congresso, que, nessa época, era um corpo unicameral que representava os estados, cada qual detentor de um voto, segundo previam os Artigos da Confederação (KERNELL, 2017, p. 89).

O senhor James Madison, representante do Estado de Virgínia, apresentou o Plano de Virgínia, que propunha a criação de uma estrutura bicameral, na qual os membros da Câmara Inferior seriam eleitos pelos cidadãos americanos, enquanto os membros da Câmara Superior seriam selecionados pelos integrantes da Câmara Inferior. Para resolver os problemas de ação coletiva do país, o Plano da Virgínia dava autoridade ao governo nacional para fazer quaisquer leis que considerasse apropriadas e vetar leis estaduais consideradas impróprias. Se um estado não cumprisse suas obrigações legais, o governo nacional poderia convocar a força militar contra ele. Além disso, Madison queria garantir que somente os representantes, cuja eleição direta pelo povo lhes daria uma legitimidade especial, pudessem controlar a seleção dos demais oficiais do governo (KERNELL, 2017, p. 124-126).

Essa proposta foi aceita pelos congressistas dos estados mais populosos, que vislumbraram vantagens na representação proporcional à população dos seus estados. Os estados menos populosos, por sua vez, defenderam um projeto distinto, conhecido como “Plano de New Jersey”, o qual defendia um Congresso unicameral, com representação igualitária entre os estados. Ao final, em que pesem as inúmeras controvérsias e debates acirrados, os representantes abraçaram o Compromisso de Connecticut, também conhecido como “Grande Compromisso”, o qual previa que o número de membros por estado na Câmara dos Representantes se apoiaria na população de cada um, enquanto que, no Senado, cada estado contaria com o mesmo número de senadores (KERNELL, 2017, p. 128-130).

Concluído o Texto Constitucional, em vista da necessidade de se obter sua ratificação pelos estados e de se aplacarem as severas críticas, foi prometida a emissão de uma Declaração de Direitos, que se destinaria a proteger os cidadãos contra eventuais intromissões do governo nas liberdades individuais. A promessa foi cumprida por meio de dez emendas, as quais passaram a ser conhecidas como “Bill of Rights” (KERNELL, 2017, p. 156-206).

Em 1788, a Constituição, cuja forma escrita era inédita no mundo, foi ratificada por 9 estados entre os 13 existentes, e passou a vigorar em 4 de março de 1789. A primeira sessão legislativa na Câmara dos Representantes ocorreu em abril de 1789. A Declaração de Direitos, por sua vez, entrou em vigor em novembro de 1791, sendo considerada por muitos um dos grandes pilares da democracia norte-americana.

A Constituição estabeleceu uma Câmara dos Deputados, composta por representantes escolhidos diretamente pela população, e um Senado, composto por dois membros de cada estado, escolhidos pela legislatura estadual.

O bicameralismo que triunfou veio resolver uma controvérsia sobre o grau apropriado de influência popular no governo. A estrutura bicameral permitiria o balanceamento entre um órgão de caráter popular – a Câmara de Representantes – mais apaixonado e radical, e um segundo órgão – o Senado – por sua vez, mais estável e desapassionado. Garantia-se, assim, um equilíbrio de autoridade e afastando-se a desconfiança de muitos quanto à viabilidade de governos populares engendrados pela nova ordem democrática (KERNELL, 2017, p. 109). Conforme James Madison afirmara, no Federalista No. 62, “a necessidade do Senado é justificada pela propensão de todas as assembleias únicas¹ e numerosas de ceder ao impulso de paixões súbitas e violentas, e serem seduzidas por líderes facciosos em resoluções intemperantes e perniciosas”² (KERNELL, 2017, p. 423).

O Congresso, contudo, não deteve autoridade exclusiva sobre a legislação. O presidente também recebeu prerrogativas

1 A meu ver, unicamerais.

2 Extraído de Os Clássicos da Política Francisco c. Weffort- Textos de O federalista <https://edisciplinas.usp.br> – acesso em: 6/11/2018)

legislativas, com o poder de recomendar novas leis e convocar o próprio Congresso para sessão especial, no caso de emergências. Coube-lhe, ainda, o poder de vetar as leis aprovadas pelo Legislativo federal, a menos que dois terços de cada Casa logrem anular o veto presidencial.

A Constituição, além de arrolar as ações que o Congresso pode fazer, estabeleceu as vedadas aos estados federados. Ao encerrar esse rol de poderes explícitos, a Constituição assim dispôs: “O Congresso gozará da autoridade para fazer todas as Leis que forem necessárias e adequadas para levar à Execução as Potências precedentes, e todas as outras Potências investidas por esta Constituição no Governo dos EUA”. Tal cláusula, chamada de “cláusula necessária e adequada”, ou “cláusula elástica”, permitiu a expansão do Poder Legislativo do Congresso e a nacionalização das políticas públicas durante o século XX.

3. A evolução institucional

Uma vez implantada, uma instituição tende a sobreviver muito depois de as circunstâncias que a moldaram de uma forma particular terem se modificado. Passados mais de dois séculos da sua fundação, a lógica política de dividir a representação no Congresso entre cidadãos e estados já não corresponde tão fielmente à realidade, embora a ideia ainda persista de alguma maneira, mesmo que os senadores tenham passado a ser eleitos pelos cidadãos, nos termos da Décima Sétima Emenda, em 1913 (KERNELL, 2017, p. 128-130).

Desde que os ensaios da obra *The Federalist* foram escritos, muitas das suas visões sobre o funcionamento dos Poderes constituídos foram amplamente confirmadas. O *design* institucional previsto pela Constituição foi capaz de manter equilíbrio entre os Poderes, de modo que nenhum deles se sobreponha permanentemente sobre os demais. O Congresso tornou-se mais sintonizado quanto às mudanças dos sentimentos populares. E os fundadores lograram ótimo resultado ao incluir, no processo de ratificação da Constituição pelos estados, uma Carta de Direitos capaz de impedir que maiorias nacionais venham exigir conformidade política ou religiosa das minorias.

Todavia, muitas críticas têm sido feitas. As políticas de governo podem falhar, seja pelo seu caráter inerentemente conservador, seja pela dificuldade de atendimento das preferências de maiorias legítimas, em vista da força prevaiente de facções minoritárias que controlam as decisões governamentais. Muitos críticos são capazes de apontar outras democracias estáveis em todo o mundo que funcionam de modo a permitir que as maiorias governem com maior eficácia. Madison provavelmente teria concordado com tais críticas, pois o seu Plano da Virgínia buscou incorporar o sistema de freios e contrapesos justamente para fomentar uma competição mais saudável entre facções (KERNELL, 2017, p. 168).

A estrutura básica do Congresso permanece como sendo o resultado do Grande Compromisso na Convenção Constitucional, mas o Congresso de hoje é o produto de mais de dois séculos de desenvolvimento institucional.

As duas casas estiveram em constante divergência durante a primeira metade do século XIX, já que não concordavam sobre diversos assuntos polêmicos, entre os quais o tema da escravidão, que se apresenta como uma das maiores controvérsias políticas da história norte-americana. (ARAGÃO, 2017, p. 26).

Registrou-se um considerável aumento da população dos estados do Norte em relação à dos estados do Sul, o que se refletiu na superioridade numérica dos representantes da Câmara que defendiam os interesses antiescravagistas do Norte dos Estados Unidos. Concomitantemente, no Senado, a situação era diversa, uma vez que os assentos sempre se repartiram de forma igualitária entre os estados, inexistindo representação hegemônica de qualquer um deles. Nas primeiras décadas do século XIX, contudo, outros estados foram criados, aumentando-se a área territorial dos Estados Unidos. Os sulistas, com o objetivo de equalizar o poder político no Congresso, exigiram a criação de um estado pró-escravidão para cada novo estado abolicionista. Essa situação gerou uma crise política que conduziu à Guerra Civil Americana, de cunho separatista, culminando com a derrota dos confederados e a definitiva abolição da escravatura (ARAGÃO, 2017, p. 26).

Tendo a população do Norte industrializado considerado que o Partido Republicano fora um dos maiores responsáveis pela

vitória no conflito, nos Anos da Reconstrução, esse partido, então no governo, conseguiu eleger a maioria dos membros da Câmara dos Representantes. Desde então, com o advento da recuperação econômica após a reconstrução, significativas divisões políticas no eleitorado americano – sempre polarizados entre Democratas e Republicanos – se sucederam, com o consequente revezamento da maioria política no Congresso (ARAGÃO, 2017, p. 26).

Ao final do século XIX e no começo do XX, o presidente da Câmara dos Representantes, investido de amplos poderes, passou a exercer maior influência sobre as principais decisões políticas do país, ocasião em que se instituíram as posições de líder majoritário e líder minoritário no Congresso. Enquanto o majoritário (líder do partido político com mais membros na Câmara) preservava a subordinação ao presidente da Câmara dos Representantes, o líder minoritário comandava o partido político com o segundo maior número de membros na Câmara dos Representantes (ARAGÃO, 2017, p. 26-27).

As comissões, que nos seus primórdios foram incipientes, tiveram seu poder aumentado, com o fortalecimento dos líderes partidários, sobretudo após a implementação de reformas na década de 1970. As mudanças visavam a restringir a atuação de uma minoria de idosos conservadores, que impedia sistematicamente a aprovação de qualquer legislação mais liberal, utilizando sistematicamente, sobretudo no Senado, o mecanismo da obstrução (KERNELL, 2017, p. 472).

Os partidos do Congresso ao longo do tempo tornaram-se altamente polarizados em torno de linhas ideológicas, embora a intensidade das divergências tenha variado segundo as circunstâncias políticas que se apresentam. O partido majoritário, por seus líderes, dirige e às vezes chega a controlar por inteiro a ação na Câmara de Representantes e no Senado, mas a amplitude desse controle depende de quão unido o partido se encontra internamente. As maiores dificuldades despontam quando nenhum dos partidos tem controle total sobre a Câmara, o Senado ou a Casa Branca, o que torna muito mais difícil resolver conflitos e estabelecer políticas coerentes por meio da ação coletiva, sob a circunstância de um governo extremamente dividido.

4. O perfil dos membros do Congresso

Algumas definições em relação ao sistema eleitoral, estabelecidas desde a fundação da nação americana, conferem especificidade ao seu sistema político e afetam diretamente a organização institucional.

Ao contrário dos sistemas parlamentaristas, em que a autoridade governamental decorre da Legislatura (a quem cabe escolher o primeiro-ministro ou *premier*), os membros do Congresso e o presidente dos EUA são eleitos cada qual em separado. Vota-se separadamente para senador, para representantes da Câmara e para presidente.

Ademais, os membros do Congresso são eleitos pelos estados e distritos congressionais, por voto de pluralidade, que é uma maioria simples, ou seja, quem obtém o maior número de votos ganha o assento.

Ainda de maneira diferente de muitos países, os legisladores americanos são eleitos a partir de unidades territoriais e não em listas partidárias. Quase todos são escolhidos pelos eleitores nas eleições primárias, que são concursos preliminares em que os eleitores selecionam os indicados dos partidos. Assim, os candidatos recebem a indicação diretamente dos eleitores, não de ativistas ou de líderes partidários.

Essa política eleitoral influencia quase tudo o que os representantes e senadores fazem, coletivamente e individualmente, conferindo-lhes um perfil bastante pragmático de atuação. A observação do comportamento dos congressistas americanos tem fornecido muitos elementos para o desenvolvimento de estudos avançados nas ciências políticas e constituem o escopo de importantes teorias comportamentalistas ou neoinstitucionais que explicam a organização institucional do Congresso. (KERNELL, 2017, p. 424).

As regras e estruturas organizacionais adotadas pela Câmara e pelo Senado têm um efeito deliberado e crucial tanto na distribuição do poder interno quanto na formulação das políticas resultantes. Para entender o funcionamento do Congresso americano, não se pode desconhecer quais os reais objetivos dos representantes e senadores que lá atuam e quais os obstáculos a

serem superados para o seu alcance – são os jogos políticos que se desenrolam no âmbito dessa Casa que definem a sua índole política. Se os delegados da Filadélfia criaram e capacitaram formalmente as legislaturas, cabe exclusivamente aos membros do Congresso transformar as palavras em realidade institucional.

O Congresso é organizado para servir aos objetivos dos seus membros. E o objetivo principal para a maioria deles é manter-se no cargo, o que depende unicamente dos seus eleitores, que, em intervalos regulares, os “contratam” ou os “demitem”. Essas características estão longe de ser uma exclusividade do Legislativo americano, mas são um modelo exemplar do pragmatismo político que subjaz ao desenho da maioria das casas legislativas.

Os membros do Congresso não querem apenas se reeleger, mas também se manter lá de maneira regular e permanente. Sob tal perspectiva, fazer parte da Maioria melhora em muito as suas chances, mas isso também depende da maneira como o seu partido se sai nas eleições. Ser reeleito e contribuir para que o seu partido seja vitorioso são dois imperativos eleitorais que moldam os variados aspectos da vida congressional. A maioria consegue alcançar esse objetivo, permanecendo na Casa por longos períodos.

Um dos principais efeitos dessa lógica é a experiência política dos congressistas que exercem sucessivos mandatos e a sua receptividade para com o seu eleitorado, o que os leva a tomar decisões que possam ser justificadas e defendidas na próxima campanha eleitoral. A maioria dos membros do Congresso americano procura manter-se visível e em permanente contato com o seu distrito. Muitos não deixam de cuidar de temas distritais mais comezinhos, tais como um cheque da segurança social perdido, um problema burocrático relacionado com os benefícios dos veteranos, por exemplo. Representantes e senadores, por meio das suas equipas, estão sempre prontos a ajudar (KERNELL, 2017, p. 443).

Sendo o intuito de muitos congressistas defender os interesses dos eleitores do seu distrito, mais do que defender a linha de pensamento do seu partido, isso pode ocasionar a apresentação de excessivo número de projetos, por vezes até redundantes, inflando a agenda das casas. Muitas vezes, os parlamentares

apenas pretendem marcar posição política ou deixar demonstrado que estão trabalhando em prol dos interesses do eleitorado, mas costumam não envidar grandes esforços pela aprovação dos projetos, os quais, na grande maioria, morrem por inanição.

Demograficamente, as pessoas que ganham assentos no Senado e na Câmara não são representativas do povo americano. Quase todos os membros se formaram na faculdade, sendo o Direito uma formação muito comum. Há muitos negociantes, corretores e uma pequena minoria de origem operária (OLSON, 2015, p. 37).

As mulheres e as minorias raciais são sub-representadas no Congresso americano, embora seu número tenha aumentado progressivamente. Nas eleições de 2016, o Senado incorporou 21 mulheres, 4 hispânicos, 2 asiáticos americanos e 3 afro-americanos, em uma Casa que já incluiu 83 mulheres, 46 afro-americanos, 29 hispânicos e 13 americanos asiáticos (KERNELL, 2017, p. 444).

5. Competência do Congresso americano

A Constituição dos EUA concedeu amplo poder ao Congresso sobre questões econômicas cruciais. O art. I, seção 8, autoriza o Congresso a criar impostos, moeda e empréstimos, regular o comércio interestadual e estrangeiro, promover investimentos para a “defesa comum” e o “bem-estar geral.

O Congresso recebeu autoridade significativa também em assuntos externos. Embora o presidente seja designado comandante em chefe das Forças Armadas, somente o Congresso pode declarar guerra, arrecadar e financiar um exército e uma marinha, e convocar as milícias estaduais para “executar as leis da União, suprimir insurreições e repelir invasões” (art. I, seção 8, da Constituição).

O Senado foi visto pelos fundadores como um tipo de órgão consultivo e chancelador. Segundo essa visão, quanto mais “aristocráticos” e distantes dos assuntos ordinários, mais poderiam manter uma visão voltada para o futuro da nação. O objetivo dos fundadores foi o de promover um equilíbrio de autoridade no Congresso, apaziguando os ânimos mais exaltados

dos representantes da população em exercício na Câmara. Os senadores podem receber o tratamento de “o Honorável” antes dos seus nomes (KERNELL, 2017, p. 424-426).

Como atribuição exclusiva do Senado, a Constituição (art. I) estabelece que esse órgão legislativo pode “aconselhar e consentir” que o presidente americano realize determinados encontros políticos e nomeie membros do gabinete, líderes de agências governamentais, juízes da Suprema Corte e outros juízes federais e embaixadores. O Senado também recebeu alguns poderes especiais sobre relações exteriores, como a ratificação de tratados. Nesse caso, o presidente dos EUA só pode ratificar um tratado se pelo menos dois terços dos membros do Senado o consentirem. Já que nem todo acordo internacional é considerado tratado, muitos não exigem a aprovação do Senado para serem ratificados.

Além das competências enumeradas no art. I, seção 8, da Constituição dos Estados Unidos da América, cabe a cada casa legislativa organizar o regimento interno e penalizar os membros que se comportarem em desacordo com a função que exercem, inclusive com a expulsão, a qual é decidida por meio de votação dos pares, exigidos pelo menos dois terços de votos a favor da punição. É, ainda, de responsabilidade de cada uma das casas elaborar atas dos seus trabalhos e publicá-las periodicamente, salvo os temas que se devam manter sob sigilo, e divulgar os votos de todos os membros sobre qualquer assunto. Também é competência do Congresso dispor sobre matéria afeta a salários, privilégios e imunidades dos congressistas e fixar as penas por crimes de traição, salvo a pena de morte e o confisco de bens, segundo o art. III, seção 3. Pode, ainda, legislar sobre atos públicos, registros e processos judiciais, a maneira como receberão fé pública e que efeitos produzirão, detém prerrogativas para criar estados, sem interferir na jurisdição dos já existentes, vedado ainda ultrapassar o número de 54 estados, e dispõe, ainda, sobre o território nacional e os bens do Estado (ARAGÃO, 2017, p. 53-54).

O Congresso delibera sobre as resoluções e os projetos de lei (*bills*). Essas proposições podem ser apresentadas em qualquer uma das duas casas do Congresso (Câmara dos Representantes ou Senado) ou em ambas, conjuntamente. Devem ser aprovadas

pelas duas instituições, em conjunto. Somente membros podem submeter proposta de legislação à Câmara ou ao Senado.

Muitas propostas são formuladas fora do Congresso – pelo Poder Executivo, por grupos de interesse, por eleitores, etc –, mas devem ser patrocinadas por um representante da Câmara ou do Senado para serem inseridas no processo legislativo. Quanto às propostas oriundas da Presidência dos EUA, a maior parte é gerada dentro das agências administrativas. As assessorias presidenciais preparam as principais propostas para consideração do Congresso. Em alguns casos, o governo consulta grupos de interesse, especialistas e até congressistas influentes, mas também pode preferir manter a matéria sob total sigilo. Não há uniformidade nesses procedimentos, pois cada governo atua de modo diferente (OLSON, 1994, p. 108).

Os projetos de lei que serão eventualmente transformados em legislação produzem efeitos sobre o governo ou sobre a sociedade, geralmente consignando programas e políticas públicas nas mais diversas áreas e serviços.

A alteração da Constituição Federal só pode ser feita por vontade e decisão de dois terços dos membros de ambas as casas do Congresso. Além de proporem emendas, podem convocar convenção para recomendar emendas ao Texto Constitucional. Em ambas as situações, as emendas serão validadas como parte da Constituição, desde que ratificadas pela legislatura de três quartos dos estados norte-americanos ou por convenções por estes realizadas. Tal competência, porém, não poderá afetar as cláusulas primeira e quarta da seção 9, do art. I, conforme estipula o art. V da Constituição.

A Constituição também define que a Câmara de Representantes possui o poder de iniciar o processo de *impeachment* contra qualquer autoridade, inclusive o presidente da República, por “traição, corrupção ou outros crimes e desvios de conduta”. Os indiciados são julgados no Senado e depois as duas Casas votam a favor ou contra o *impeachment*, sendo necessária a aprovação de 51% dos representantes da Câmara e de 67% dos do Senado. Ao Senado compete, ainda, o poder de proibir temporária ou permanentemente o oficial de exercer funções nas casas legislativas ou até no governo americano de modo geral.

Uma cláusula de barreira incluída na Constituição impede que o Senado deflagre projetos de lei que criem impostos, sendo permitido apenas à Câmara fazê-lo. Apesar de não ter autorização constitucional para deflagrar a legislação orçamentária, a Câmara assumiu esse papel por força do controle sobre os gastos públicos que tradicionalmente sempre exerceu (KERNELL, 2017, p. 424-426).

Ao final da relação das competências do Congresso, constantes no art. I, seção 8, há uma cláusula residual autorizando o Congresso a “fazer todas as Leis que sejam necessárias e apropriadas para levar à Execução as Potências precedentes, e todas as outras Potências adquiridas por esta Constituição no Governo dos Estados Unidos, ou em qualquer Departamento ou Oficial”. Essa cláusula, como já foi dito, tem o condão de ampliar os poderes do Congresso, o que se provou na prática como a mais abrangente concessão de poder da Constituição.

6. O Senado

A Constituição norte-americana, em seu art. I, seção 3, estabelece que cada estado pode eleger dois senadores. Assim, havendo atualmente 50 estados, o Senado conta com exatamente 100 senadores. O mandato dos senadores é de seis anos, sendo realizadas eleições a cada dois anos, com o objetivo de eleger aproximadamente um terço das cadeiras do Senado. A duração do mandato desses congressistas é uma das mais longas entre as câmaras eleitas do mundo. O art. I, seção 3, da Constituição estabelece três critérios para os candidatos ao Senado: ter no mínimo 30 anos de idade, ser, na ocasião da eleição, habitante do Estado que o elege e ser cidadão americano, não podendo ser candidato aquele que não tiver sido por nove anos cidadão dos Estados Unidos.

Cabe ao vice-presidente dos Estados Unidos presidir as sessões legislativas do Senado, mas ele não detém o direito de voto, ressalvado apenas o “voto de minerva” quando houver empate nas votações (art. I, seção 3). Na ausência do vice-presidente, reza a Constituição que poderá ser eleito um presidente temporário que possa presidir as sessões.

Na hipótese de vagar uma cadeira do Senado, a Décima Sétima Emenda à Constituição determina a realização de

eleições especiais, mas não há necessidade de que seja feita imediatamente após a vacância.

As eleições para o Senado são realizadas nos anos pares (primeira terça-feira de novembro) e coincidem com as da Câmara. Os partidos Republicano e Democrata escolhem seus candidatos ao Senado meses antes da votação, nas denominadas “eleições primárias”. Com relação aos outros partidos, as normas que definem a participação de candidatos a senador variam de estado para estado. Não se realizam votações simultâneas para as duas cadeiras de senadores de um mesmo estado. Os senadores são considerados mais ilustres e importantes que os representantes da Câmara. Os mais antigos são denominados senadores *seniors*, e os demais, *juniors* (ARAGÃO, 2017, p. 27).

O Senado também dispõe de comissões e subcomissões para diversos fins, incluindo-se aquelas para a revisão das iniciativas do Poder Executivo. Os membros das comissões serão sempre senadores, permitindo-se em algumas situações a participação de representantes da Câmara. Na teoria, os senadores devem eleger os membros das comissões após votação, mas, na prática, a escolha é feita pelos partidos políticos, por meio dos seus representantes no Senado. Cada partido possui direito a certo número de assentos, o qual varia conforme o número de membros na Casa. Habitualmente, os componentes das comissões são escolhidos por sua experiência política.

Em uma comparação entre o mandato dos representantes da Câmara e o dos senadores, nota-se que o dos senadores é bem mais longo, embora o número de membros do Senado seja menor. Dessa forma, na maioria dos Estados, os senadores representam mais habitantes por estado do que os membros da Câmara.

Individualmente, os membros do Senado têm maior influência na programação das agendas do Legislativo. A facilidade que eles têm para bloquear projetos ou desbloqueá-los, quando retidos em alguma comissão, é maior. Mas a grande diferença de poderes individuais entre senadores e deputados é a possibilidade de os senadores estenderem longamente os debates, impedindo a votação de leis apoiadas pela maioria da Casa (ARAGÃO, 2017, p. 118).

O presidente do Senado preside a instituição na plataforma superior, pois a inferior é utilizada pelos *clerks* e por outros oficiais que não sejam senadores. Há 100 mesas organizadas no Senado em semicírculo, divididas por largo corredor central. Tradicionalmente, os democratas se sentam à direita desse corredor, ao passo que os republicanos se sentam à esquerda. Cada senador pode escolher a própria mesa, com base no tempo de experiência dentro de seu partido. Costumeiramente, o líder de cada partido político se senta em uma mesa na fileira mais próxima da plataforma central.

Os senadores costumam estar associados a questões mais controvertidas, as quais dividem opiniões. Sem a pressão de terem que se reeleger a cada dois anos, conseguem se distanciar mais do que os representantes da Câmara dos assuntos de distritais. Seus nomes são mais frequentes na mídia e muitas vezes emergem como candidatos à Presidência da República (KERNELL, 2017, p. 442).

7. A Câmara dos Representantes

Conforme o art. I, seção 2, da Constituição dos Estados Unidos, cada estado tem direito a uma certa quantidade de representantes na Câmara, a qual varia proporcionalmente ao tamanho da população da respectiva unidade federativa. O número de membros é definido com base nas estimativas do último censo oficial norte-americano, realizado a cada década. Cada estado, independentemente de sua população, tem direito a, no mínimo, um representante. A única ressalva estabelecida constitucionalmente é a de que um membro não pode representar menos do que 30 mil pessoas da unidade federativa.

O número total de representantes na Câmara dos Estados Unidos é determinado por lei e não pode exceder a 435 membros. Esse montante representa a população dos 50 estados da Federação, de forma proporcional. As unidades federativas com direito a escolher mais de um representante precisam estar divididas em distritos.

Os representantes da Câmara norte-americana, eleitos pela população dos respectivos distritos, cumprem mandatos de dois anos.

As eleições ocorrem a cada ano par, na primeira terça-feira do mês de novembro. Os partidos Republicano e Democrata definem os candidatos que irão concorrer em pleitos partidários realizados meses antes da eleição para a Câmara. Ademais, existem regras que definem a participação de candidatos de outros partidos, bem como de candidatos que não são filiados a qualquer partido político, porém essas regras podem variar de estado para estado. O vencedor da eleição será aquele que alcançar a maioria dos votos, mas não necessariamente a maioria absoluta. Se algum assento vagar na Câmara dos Representantes, uma nova eleição será realizada no distrito que o ex-membro representava (ARAGÃO, 2017, p.29).

A Constituição americana, no art. II, seção 2, estabelece como critérios para os candidatos à Câmara dos Representantes ter, no mínimo, 25 anos, ser habitante da região que o eleger por ocasião da eleição e ser cidadão americano. Não é obrigatório, contudo, que o candidato resida no estado que representa. As qualificações de idade e cidadania exigidas para os representantes da Câmara são menos rígidas que aquelas determinadas para os representantes do Senado (ARAGÃO, 2017, p. 29).

A Câmara dos Representantes é conduzida pelo seu presidente, responsável pelas sessões realizadas nessa casa legislativa. A Constituição dos EUA não arrola as suas atribuições. Além de ocupar a segunda posição na linha de sucessão presidencial (Ato da Sucessão Presidencial, de 1947), o presidente da Câmara é líder do seu partido, bem como da Casa que preside, sendo geralmente o majoritário. Porém, caso seu partido não esteja no controle do Poder Executivo, pode tornar-se o líder da oposição.

A Câmara dos Representantes promove a divisão do trabalho interno por meio da instituição de comissões e subcomissões, cada qual atuando em um campo específico de especialidade, cabendo-lhes analisar as proposições que lhes forem distribuídas. Atualmente, a Casa conta com 20 comissões fixas. Os membros das comissões são os representantes, admitidos, inclusive, senadores. A escolha dos membros de uma comissão dependerá da votação dos representantes da Câmara. Na prática, a prerrogativa reflete o poder do partido político que detém a maioria da Câmara, mas as escolhas usualmente recaem sobre os mais experientes entre os membros da Casa.

O critério da antiguidade (*seniority*) é preferencialmente adotado na formação das comissões (BANDEIRA, 2015, p. 20). Um deputado sênior pode perpetuar-se no comando de uma comissão, o que, evidentemente, amplia o seu poder de influência nas tomadas de decisão. O critério da antiguidade incentiva a especialização do parlamentar em uma determinada área sobre a qual incide a legislação. As comissões acabam por adquirir maior respaldo no processo legislativo, tornando-se fontes de referência técnica para a solução de problemas relacionados com a sua área de jurisdição, fazendo frente ao poder técnico dos demais Poderes.

8. O sistema de comissões do Congresso

As comissões da Câmara e do Senado emergem como um dos principais pilares de sustentação do poder institucional do Congresso, exercendo papel relevante no sistema político federal. Normalmente controlado pelo partido da maioria, o sistema comissional está intimamente vinculado ao partido, em uma relação de dependência recíproca. Na Câmara dos Representantes, contudo, o poder, tanto das comissões como dos líderes partidários, é maior que no Senado (KERNELL, 2017, p. 472).

As comissões nem sempre mereceram tamanha importância. Sua capacidade de influência foi fruto de um processo lento de acumulação de poder. As primeiras legislaturas concederam poucas atribuições às comissões. Começou como Comissão do Todo, em que o conjunto de membros da Câmara atuava sob regras mais flexíveis, a fim de preparar uma legislação específica. Após o trabalho da Comissão do Todo, uma comissão temporária redigia o texto da lei, que era submetido ao debate e ao emendamento e voltava para o Comissão do Todo, agora convertido em Câmara, para a fase de votação final. Desde o início, esse processo foi demasiadamente complexo para que pudesse prosperar (KERNELL, 2017, p. 472-473).

Em um ambiente em que cada parlamentar busca metas individuais – concessão de isenções fiscais para determinadas empresas, projetos que beneficiem um eleitorado específico, projetos que marquem um posicionamento político-ideológico

e outros dessa natureza – a ação coletiva acaba se perdendo, prejudicando o Congresso como um todo. O sistema de comissões minimiza o problema, dando aos membros incentivos individuais para trabalharem em prol de objetivos coletivamente benéficos. Isso enfraquece a eterna tensão entre a busca da satisfação individual e a necessária conformidade à ação coletiva, dilema que caracteriza a vida dentro de um parlamento. Os membros que se tornam bem informados sobre as matérias de competência da comissão são recompensados com uma influência proeminente sobre as políticas públicas nessa área. As comissões, por sua vez, também aumentam o seu prestígio político. Dessa forma, deputados e senadores podem se manter engajados em atividades que tanto contribuem para o bom desempenho da instituição do Congresso como para a satisfação dos seus objetivos de carreira (KERNELL, 2017, p. 451).

De início, as comissões eram requisitadas para elaborar projetos de lei mais controvertidos, mas, atualmente, quase todas as leis norte-americanas são conformadas pelas comissões ou pelas subcomissões, uma vez que ambas as casas legislativas possuem comissões permanentes para lidar com as matérias recorrentes na legislação. Assim, as comissões incorporaram definitivamente a divisão do trabalho parlamentar, tendo a tarefa de redigir, revisar e fiscalizar a legislação (ARAGÃO, 2017, p. 76).

O partido majoritário, por sua vez, distribui a si próprio o maior número de assentos nas comissões mais importantes. A participação dos partidos nas comissões é geralmente proporcional ao seu número de representantes na Câmara e no Senado.

Na forma atual, as comissões permanentes têm competências fixas, trabalham com temas especializados, são composta por membros estáveis e conformam quase todas as leis norte-americanas. O Congresso também cria comissões especiais e comissões selecionadas, as quais, em teoria, lidam com problemas específicos e, cumprida sua finalidade, são encerradas.

A reforma mais importante do sistema comissional do Congresso americano ocorreu por meio da Lei de Reorganização Legislativa, de 1946, que reduziu o número de comissões. As jurisdições foram revisadas e elas tornaram-se mais abrangentes.

O resultado dessa reforma perdura até os dias de hoje, com algumas revisões na década de 1970 (SMITH; DEERING 1984, p. 22-55 *apud* OLSON, 2015, p. 92).

Uma vez nomeado, um membro da comissão pode manter a expectativa de ali permanecer por bastante tempo, a menos que o seu partido sofra grandes perdas eleitorais. O critério da antiguidade (*seniority*) é preferencialmente adotado na formação das comissões (BANDEIRA, 2015, p. 20). Ocasionalmente mudanças ocorrem, quando, por exemplo, um membro deseja se transferir para outra comissão do seu interesse.

O caráter de permanência dos membros na comissão adiciona perícia ao exercício do mandato, aumentando a influência do parlamentar nas decisões tomadas em assuntos da respectiva área de conhecimento. O congressista vê-se, assim, com maiores chances de marcar pontos na formulação de políticas de âmbito nacional no campo temático do seu domínio legislativo. O sistema comissional fornece, como já se frisou, a chave conciliatória entre a ação individual e a ação institucional do Congresso americano.

As comissões, quanto à natureza de atuação, são de dois tipos: autorizadoras, que atuam na formulação e na supervisão de políticas públicas e constituem a maioria das comissões permanentes; e fiscalizadoras, que exercem a fiscalização dos gastos públicos.

A maioria das comissões é dividida em subcomissões, muitas das quais também têm competências fixas e membros estáveis. Da mesma forma que as comissões, as subcomissões encorajam a especialização e, ao mesmo tempo, recompensam seus membros com especial influência sobre decisões que envolvam seus respectivos campos legislativos. Em grande parte, são as subcomissões que realizam as audiências, emitem o relatório e lideram o debate no plenário. Às vezes, comissão e subcomissão entram em conflito sobre um projeto de lei, de modo que a negociação pode ser difícil e demorada (SMITH; DEERING, 1984, p. 125-66 *apud* OLSON, 2015, p. 92).

Senadores e representantes cobiçam vagas nas comissões mais prestigiadas, para que tenham uma atividade de realce. No topo de importância entre as comissões da Câmara de Representantes despontam as Comissões de Orçamento, de

Apropriações e de Finanças, porque as atividades da Casa estão bastante concentradas na sua principal fonte de poder, que é o controle sobre o orçamento. Ainda na Câmara, o Comitê de Regras, que controla o fluxo de legislação das comissões para o plenário, é especialmente atraente. A Comissão de Orçamento do Senado também goza de grande prestígio. Além dela, as Comissões de Relações Exteriores e do Judiciário, no Senado, aparecem entre as mais disputadas, devido à autoridade especial dessa Casa em versar sobre tratados, nomeações diplomáticas e judiciais.

Entre as comissões menos desejáveis estão aquelas que lidam com a administração interna do Congresso, particularmente as de Ética e Decoro Parlamentar, uma vez que seus membros sentem-se desconfortáveis em julgar os colegas.

Os líderes partidários, às vezes, lidam com as disputas por “territórios legislativos”, distribuindo as matérias, no todo ou em parte, para várias comissões ao mesmo tempo ou em sequência.

A divisão do trabalho no sistema de comissões e de subcomissões arregimenta grandes equipes especializadas, agências de pesquisa e sistemas de informação. Todos os colegiados contam com equipes técnicas para o desempenho das atividades. Tais equipes costumam responder diretamente aos presidentes dos órgãos. Os membros das comissões menos prestigiadas, por sua vez, contam com uma assistência técnica menor.

Os pareceres das comissões constituem alguns dos mais importantes documentos produzidos pela legislatura. Trata-se de um relatório escrito sobre um projeto de lei, muitas vezes um documento encorpado que explica detalhadamente os pontos de vista da comissão como um todo e de membros específicos. É feito um histórico da análise do projeto, em que se relatam todas as fases de discussão pela qual o projeto passou e os diferentes posicionamentos assumidos pelos congressistas e por outros que foram também ouvidos. Há um relatório majoritário e outro minoritário. Além disso, qualquer parlamentar ou grupos de parlamentares podem anexar declarações suplementares, expressando suas expectativas e receios quanto ao projeto de lei no seu todo ou em partes específicas (OLSON, 2015, p. 67-68).

Saliente-se que os órgãos comissionais não funcionam de um mesmo modo, pois lidam com públicos específicos e sob contextos políticos variados. Algumas funcionam em estreita conexão com agências executivas e grupos de interesse, enquanto outras não desenvolvem esse tipo de relação. Ademais, cada qual reflete a combinação única entre os variados perfis dos seus membros. (ARAGÃO, 2017, p. 92).

É comum que uma comissão, antes de apresentar formalmente um projeto de lei, estude as opções, abra audiências, negocie e desenvolva os esforços para obter apoio e compromisso – uma trajetória que pode consumir até alguns anos. Não raro um membro da comissão submete um tipo de “esboço de trabalho” para que a comissão delibere, aprimore a versão originalmente apresentada e estimule a negociação séria e detalhada. Formalizado como projeto de lei, ele será prontamente encaminhado para a mesma comissão que o desenvolveu (OLSON, 2015, p. 108).

O sistema comissional tornou o Congresso americano muito mais especializado e eficaz. De fato, a necessidade de informação para lidar com os temas complexos da legislação a ser produzida induz ao esforço contínuo em busca de conhecimento, o que confere maior eficácia na formulação das políticas públicas e amplia a influência desse órgãos nas esferas de decisão.

Se, por um lado, a perícia do parlamentar pode ser muito bem recompensada tanto em termos eleitorais como em incremento da qualidade da atuação do Congresso americano, surge, por outro lado, outro problema de difícil solução. Os especialistas acabam dominando a formulação de determinadas políticas, bloqueando os pontos de vista mais gerais dos demais membros. Assim, as eficiências obtidas pela divisão do trabalho são contrabalançadas pela participação diminuída na elaboração das políticas públicas nacionais (KERNELL, 2017, p. 449-450).

9. Comissões financeiras e orçamentárias

Nos primeiros anos do governo, os projetos que envolvem receita e despesa eram tratados pelas duas casas do Congresso, mas, a partir de 1860, essa atribuição foi transferida para uma

Comissão de Apropriações implementada em cada casa, para colaborar com as demandas financeiras extraordinárias da guerra civil.

Mais tarde, esse monopólio foi quebrado por outras comissões, e a autoridade sobre finanças públicas foi distribuída entre quase 20 comissões da Câmara e do Senado. Para conter os gastos e impor a parcimônia, alguns anos mais tarde a exclusividade da Comissão de Apropriações para tratar da despesa pública foi restabelecida e, desde então, o trabalho tem sido feito em um processo de duas etapas em cada casa.

Primeiramente, a comissão com jurisdição sobre um programa autoriza os gastos para subsidiá-lo. Na sequência, a Comissão de Apropriações apropria-se do dinheiro, ou seja, consigna um projeto e designa as somas específicas para que sejam empregadas no programa autorizado. Muitas vezes o montante financeiro apropriado é menor do que o valor autorizado pela comissão. Os cortes se devem à necessidade de se manter o equilíbrio orçamentário. Alguns programas geram direitos para classes específicas de pessoas, que passam a fazer jus a um benefício legalmente definido. A matéria tributária insere-se na “lei de modos e meios”.

Em 1974, para resolver controvérsia com o governo americano, então presidido por Richard Nixon (que usou a sua autoridade para subverter as prioridades de gastos em benefício da maioria Democrata), foi editada a Lei de Controle de Orçamento e Aterramento, que submeteu a autoridade presidencial ao controle estrito do Congresso. O processo orçamentário também foi reformulado, para, entre outras medidas, estabelecer uma Comissão de Orçamento em cada casa, com a atribuição de supervisionar a coordenação das políticas de impostos e gastos. Também instituiu procedimentos e cronogramas para a definição de metas orçamentárias, para supervisionar as decisões das comissões que tivessem impacto sobre a despesa pública e para conciliar a legislação tributária com as metas e os gastos aprovados pelo Congresso. O sistema instituiu a responsabilidade direta do Congresso pelas consequências fiscais das suas decisões.

O Congresso dispensa bastante tempo e controvérsia considerando a adoção do orçamento, tanto em relação aos

gastos como aos impostos. Os comitês que consideram os gastos, os Comitês de Apropriações (um por casa), e os que consideram os impostos, o Comitê de Modos e Meios da Câmara e o Comitê de Finanças do Senado, estão entre os comitês mais poderosos do Congresso (OLSON, 2015, p. 112).

10. As equipes de apoio aos trabalhos técnicos das comissões

Para o exaustivo trabalho das comissões, faz-se necessário contar com equipe técnica especializada. Os congressistas contam com o trabalho de funcionários, assistentes de equipe e agências de pesquisa especializada. Essas equipes atuam tanto na sede do Congresso quanto nos escritórios dos parlamentares em seus distritos. Eles elaboram projetos de lei, sugerem políticas, preparam documentos de posicionamento, redigem comunicados à imprensa, tratam de problemas dos eleitores, lidam com lobistas e negociam com outros funcionários em nome dos seus chefes, organizam audiências e investigações, providenciam pesquisas, sugerem detalhes de aprimoramento legislativo, negociam com legisladores, lobistas e funcionários do Poder Executivo, etc. Atuam em nome do partido ou da comissão que os contrata (KERNELL, 2017, p. 484).

Os membros recebem ajuda adicional na coleta e no processamento de informações de agências especializadas do Congresso, as quais são bipartidárias, ou seja, trabalham para ambos os partidos. Por manter o controle sobre a maioria das atividades desempenhadas pelas duas casas, o partido majoritário faz um uso maior dos serviços oferecidos pelas agências. Essas agências são:

- *Government Accountability Office (GAO)*, que audita e investiga programas e despesas federais, desperdícios, fraudes e ineficiência, o
- *Congressional Research Service (CRS)*, que oferece ao Congresso uma equipe altamente qualificada de pesquisadores, e o
- *Congressional Budget Office (CBO)*, que foi criado como parte das reformas orçamentárias de 1974 e fornece ao

Congresso a *expertise* econômica de que necessita para tomar decisões fiscais informadas.

Contar com consultores especialistas dentro das equipes das comissões e com as agências de apoio possibilita que os parlamentares obtenham informações por seus próprios meios, não precisando depender de dados fornecidas por especialistas do Poder Executivo ou por grupos de interesse, que nem sempre são imparciais (KERNELL, 2017, p. 484).

11. Os procedimentos legislativos para a resolução de conflitos

Uma lei não é aprovada até que a maioria de ambas as casas concorde com a sua aprovação. O rico pluralismo da sociedade americana leva necessariamente à resolução de conflitos. O acordo bem-sucedido depende do exercício da política, fazendo com que as pessoas em divergência adotem uma ação comum. Diverge-se sobre os fins e sobre os meios. Ou seja, ainda que haja consenso no reconhecimento da existência de determinado problema discorda-se quanto à maneira de resolvê-los. Desacordos ideológicos, que dividem os partidos em opiniões polarizadas, podem ser extremamente difíceis de resolver.

Os procedimentos legislativos não dependem apenas das normas regulamentares, mas também dos costumes, dos precedentes e das tradições. Muitas das regras, dos costumes e dos procedimentos adotados no Congresso têm como objetivo resolver conflitos ou se desviar deles, para que o trabalho possa continuar. As práticas discursivas no plenário, por exemplo, sempre formais e dirigidas à pessoa do presidente, afastam oportunidades de confrontos pessoais.

Os procedimentos legislativos da Câmara dos Representantes e do Senado se assemelham em vários aspectos. As sessões parlamentares ocorrem normalmente de segunda a sexta, raramente nos finais de semana.

Há uma Comissão das Regras na Câmara dos Representantes, responsável pela coordenação dos debates sobre determinada lei antes que ela seja submetida ao corpo principal da Câmara para ser votada. Essa comissão pode, por exemplo, estabelecer

se serão aceitas emendas ao projeto em exame. Caso ela defina uma “regra aberta”, qualquer emenda pode ser apresentada. Se for uma “regra fechada”, haverá restrição ou até proibição para apresentação de emendas (ARAGÃO, 2017, p. 121).

Nos últimos tempos, a centralização das decisões tomadas nas mãos dos partidos tem enfraquecido os incentivos à especialização das comissões, o que não é benéfico para o Congresso como instituição. Líderes partidários recebem a incumbência de promover os acordos legislativos e eles são custosos. Assim, os próprios partidos políticos já servem como coalizões prontas, auxiliando na resolução de muitos conflitos. A maioria das proposições de grande interesse dos líderes partidários acaba não observando os procedimentos legislativos regulares, o que provoca desvios em situações de emergência.

A centralização partidária dos processos decisórios, funcionando como “coalizão pronta”, reduz os custos da transação na resolução dos conflitos. Sob tal perspectiva, um dos caminhos mais convenientes é o de adotar regras uniformes e automatizadas, as quais não precisam ser negociadas. Critério de antiguidade para alocação nas comissões e critério dos precedentes para a definição da distribuição das matérias são exemplos de decisões tomadas no âmbito das duas casas do Congresso que afastam as competições e minimizam os conflitos (ARAGÃO, 2017, p. 92).

É verdade que, por outro lado, essas regras inevitavelmente fortalecem o poder de alguns em detrimento dos demais. Sem falar na enorme perda de autonomia por parte dos membros individualmente considerados, cujo dever de conformidade às diretrizes do partido pode fazê-los atuar contrariamente às suas próprias convicções ou prejudicar os seus interesses políticos. Não se pode afirmar que as regras internas do parlamento americano sejam politicamente neutras.

12. Processo legislativo

A tramitação dos projetos, em regra, é bicameral. Desse modo, a maioria das leis pode ser proposta tanto na Câmara dos Representantes quanto no Senado, exceto as proposições que

criem impostos ou aumentem a despesa, as quais só podem ser introduzidas na Câmara dos Representantes.

Tanto as sessões legislativas da Câmara dos Representantes quanto as do Senado são realizadas no Capitólio dos Estados Unidos, em Washington, DC.

As regras e estruturas do Congresso – partidos e sistemas de comitês – são projetadas para permitir que as maiorias façam leis. Um projeto de lei deve enfrentar muitos obstáculos impostos pelos adversários para que se torne uma legislação. Os interesses políticos em relação a determinado projeto, sejam individuais, sejam coletivos, moldam a sua trajetória. Na sua tramitação processual – chamada de “ordem regular” – há muitas oportunidades para que uma proposição de lei seja eliminada, sendo consideravelmente mais fácil parar o seu trâmite do que lograr a sua aprovação.

Importa trazer uma narrativa do processo legislativo regular, transcrita do livro *The logic american politics*, de Samuel Kernell e Gary C. Jacobson:

O processo em si é basicamente rotineiro e rotineiramente político. Algumas proposições ganham (informalmente) os nomes de seus autores; por exemplo, o America Invents Act, um projeto de reforma de patente promulgado em 2011, é mais conhecido como Leahy-Smith Act, de acordo com seus principais patrocinadores, o senador Patrick Leahy, e o republicano Lamar Smith, R-Texas. Até mesmo programas inteiros podem receber o nome dos seus autores. Por exemplo, o governo ajuda estudantes universitários a financiar seus estudos através do Pell Grants, batizado em homenagem ao democrata Claiborne Pell, de Rhode Island, que defendeu o programa quando estava no Senado. O crédito pessoal para o que é, afinal de contas, um ato coletivo do Congresso (um voto nunca é suficiente e raramente necessário para realizar qualquer coisa) é um bem valioso. Proponentes de projetos de lei tentam alinhar co-patrocinadores tanto para construir apoio (compartilhando crédito) quanto para exibi-lo (aumentando as chances de ação legislativa). As proposições mais importantes são introduzidas na Câmara e no Senado ao mesmo tempo, para que as

câmaras possam trabalhar nelas simultaneamente.
(KERNELL, 2017, p. 488, tradução nossa).

O projeto de lei é apresentado, recebe um número (precedido por H.R. na Câmara e S. no Senado) e é encaminhado a uma comissão adequada para analisar a matéria. Projetos mais complexos podem ser distribuídos para várias comissões, e, não raro, em se tratando de uma tema mais controvertido ou difícil, pode ser designada uma comissão *ad hoc* temporária para analisá-lo em especial.

Uma vez que um projeto foi encaminhado a uma comissão, é comum que absolutamente nada aconteça. A maioria dos projetos de lei morre por negligência – simplesmente eles desaparecem das agendas. Isso ocorre porque existem muito mais projetos do que tempo disponível para lidar com todos eles – mais de 10 mil projetos em uma legislatura típica de dois anos. Evita-se perder tempo com um projeto de lei que não tenha chances de aprovação. Os próprios autores dos projetos, muitas vezes, não têm interesse no seu seguimento. É sabido que muitos projetos são apresentados pelo partido minoritário visando impor embaraços ao majoritário, mas o destino mais comum é que sejam ignorados e mortos. Normalmente, a comissão recebe o projeto, podendo deliberar sobre algumas medidas a serem tomadas em relação a ele, mas o destino mais certo é encaminhá-lo a uma subcomissão apropriada.

Como um projeto se torna lei:

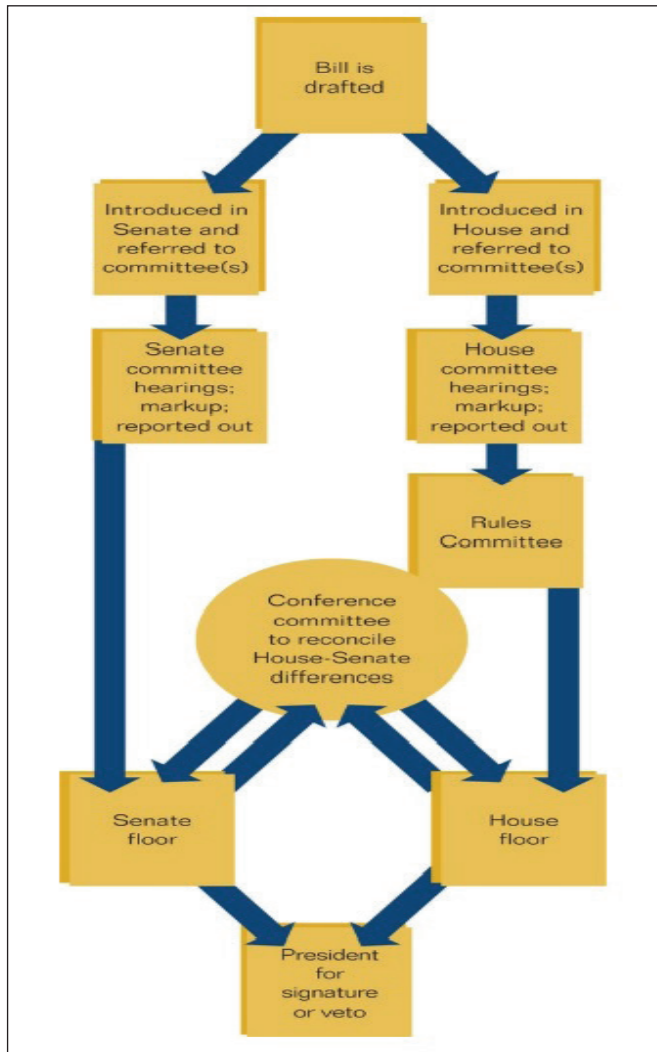


Figura 2 – extraída do livro *The Logic American Politics*, de Samuel Kernell et al., 2017, p. 488

13. Audiências

As comissões ou subcomissões podem realizar audiências, convidando pessoas para discutir a questão tratada no projeto. São ouvidos representantes do governo, de grupos de interesse, acadêmicos, etc. As audiências servem para que informações

sobre determinado tema sejam obtidas, mas também para o Congresso monitorar a ação governamental. As comissões podem ser investigativas, sendo a Casa Branca o alvo preferencial quando o parlamento é controlado pelo partido rival ao governo.

O Senado, por meio das suas comissões, realiza audiências para avaliar as nomeações administrativas, judiciais, diplomáticas e outros cargos de alto nível. As Subcomissões de Apropriações da Câmara ouvem as agências governamentais, quando estas têm que justificar as solicitações de verbas orçamentárias.

Por meio de audiências, o Congresso também pode ouvir públicos específicos protestando contra legislações e decisões governamentais que consideram prejudiciais. O Congresso dispõe de prerrogativas para supervisionar a ação governamental e não se furta a usar de tais prerrogativas, intimando agentes de governo ou fora do governo, geralmente para investigar qualquer questão que chame a atenção de algum parlamentar, ou até para submeter o partido rival ao constrangimento de expor a sua má administração. (KERNELL, 2017, p 490).

Contudo, após a aprovação de uma lei, o Congresso não tem ingerência sobre a sua execução. A Corte Suprema do País derrubou disposições legislativas pelas quais o Congresso se reservava o direito de vetar regulamentos baixados pelo Executivo, por entender que tal medida excedia os limites de sua competência constitucional (MOSS, 1984, p. 5).

14. Relatando um projeto de lei

Com exceção de proposições muito importantes ou controvertidas, as comissões geralmente remetem os projetos de lei para as subcomissões, para o trabalho de análise. Quando a subcomissão decide atuar sobre um projeto de lei, o que nem sempre acontece, ela o avalia e o reporta para a comissão, elaborando um relatório. A comissão, por sua vez, pode aceitar, rejeitar ou alterar a proposição. Tal rotina faz parte da divisão do trabalho nas duas casas.

A construção da coalizão para a produção de uma lei ocorre no momento em que as subcomissões e comissões elaboram, detalham e editam a proposição. Para que um projeto seja

aprovado, faz-se necessário o apoio dos membros da comissão do partido majoritário, e, às vezes, os do partido minoritário também, tanto na Câmara como no Senado. A comissão pode promover uma coalizão forte, melhorando as chances de aprovação do projeto no plenário.

Caso a comissão concorde em relatar um projeto de lei no plenário da Câmara ou no do Senado, ele é colocado na pauta. Cada casa do Congresso trabalha com diferentes calendários para diferentes tipos de proposições.

Na Câmara dos Representantes, as proposições não controvertidas são inseridas no Calendário de Consentimento (projetos de lei públicos) ou no Calendário Particular (projetos de lei referentes a indivíduos) para serem aprovadas sem debate. Essas proposições podem ser tratadas de forma expedita, não se observando as regras ordinárias e dispensando quase todas as formalidades para que haja uma aprovação rápida. A maior parte da legislação aprovada pela Câmara segue uma dessas rotas. Projetos de lei controvertidos ou importantes são inseridos no Calendário da União (proposições orçamentárias) ou no Calendário da Câmara (outras proposições públicas). A comissão que relata tais proposições deve solicitar o debate e regulamentar a sua realização no plenário, definindo uma regra de procedimento. A regra pode ser aberta, permitindo emendas; pode ser restrita, permitindo apenas algumas emendas; ou fechada, que não admite nenhuma emenda.

Uma regra também pode especificar a ordem em que as alterações serão consideradas, selecionando opções que poderão garantir resultados específicos. Os líderes de partidos majoritários costumam usar regras restritas ou fechadas, visando afastar alterações indesejadas e evitar votos embaraçosos. Não é raro que os líderes queiram impedir que determinados “pacotes legislativos” sejam desvendados. As regras abertas têm sido muito escassas nas recentes legislaturas (KERNELL, 2017, p. 496).

Uma vez que o Comitê de Regras estabelece uma regra, ela deve ser aprovada pela maioria de votos no plenário. Quando a ação do plenário sobre um projeto de lei é restringida por sua regra, a maioria da Câmara, na verdade, escolheu

conscientemente restringir-se. Às vezes, a Câmara mata um projeto votando contra a regra e não contra a lei em si.

15. Os debates

Na Câmara, o tempo para o debate é dividido igualmente entre os proponentes e os oponentes de um projeto de lei. O tempo de cada lado é controlado por um gerente de plenário, normalmente o presidente da comissão ou da subcomissão ou o membro do *ranking* oposto. Se as emendas a uma lei forem permitidas pela regra, elas devem ser pertinentes ao propósito da lei; propostas estranhas, conhecidas como “cavaleiros”, não são permitidas. O debate sobre emendas geralmente é restrito a cinco minutos para cada lado.

A Câmara frequentemente utiliza um mecanismo regimental para desobrigar-se a cumprir os procedimentos regulares: ela pode funcionar como Comissão do Todo e não como plenário. Entre outras vantagens, na forma de Comissão do Todo, o quórum de presença é menor. Contudo, a Câmara deve voltar à forma original no momento de votar a legislação.

Debates no plenário pouco servem para mudar posicionamentos políticos, pois os parlamentares raramente são influenciados pela eloquência uns dos outros. Os debates se prestam muito mais para tornar públicos os argumentos que serão usados pelos parlamentares para justificar seus votos, para moldar as percepções do público por meio da mídia, para orientar administradores e tribunais na aplicação e na interpretação das leis e para destacar as posições partidárias. Mais importante, os debates formais servem para legitimar o exercício da política. Quaisquer que sejam os acordos e compromissos assumidos na construção de uma coalizão legislativa, sejam quais forem os propósitos reais dos seus apoiadores, a legislação aprovada há que ser justificada por meio de uma argumentação de convencimento público. A oposição tem igual oportunidade para contra-argumentar contra a lei, pelos mesmos motivos anteriormente dispostos (KERNELL, 2017, p. 502).

Uma das principais formas de expressão do Senado são os debates no plenário, revelando o caráter mais individualista dos senadores. Entretanto, essa prática está sob ameaça

em tempos de conflitos partidários. É bastante conhecida a capacidade de o Senado obstruir as pautas do Congresso. Para tanto, qualquer minoria de senadores consegue se valer de suas prerrogativas para bloquear a tramitação das proposições ou nomeações presidenciais. Um dos mais fáceis artifícios é estender o debate até que a maioria desista ou se torne uma maioria qualificada para adotar uma moção de clotura (KERNELL, 2017, p. 504).

16. A aprovação final do projeto de lei

O destino da legislação muitas vezes é decidido por uma série de votações. Por exemplo, os oponentes de uma medida podem propor emendas “assassinas”, as quais, se aprovadas, tornam o projeto inaceitável. Além disso, os oponentes podem enviar o projeto de volta à comissão para modificação ou sepultamento, antes da votação final. E, ocasionalmente, os membros podem tentar dividir uma questão votando em emendas “assassinas” para comprometê-lo novamente, sem prejuízo de votarem na fase final de deliberação, quando todos esses movimentos fracassarem.

As proposições geralmente passam pela Câmara e pelo Senado em versões diferentes, as quais precisam ser reconciliadas. As duas casas promovem rodadas de ajustes até que as duas versões concordem exatamente. É mais comum que uma das casas aceite a versão da outra, mas, caso nenhuma ceda, uma comissão de conferência pode exercer o trabalho conciliatório. Os líderes do partido em cada casa nomeiam uma delegação para essa comissão, incorporando representantes favoráveis e desfavoráveis à matéria, dando preferência aos membros da comissão permanente mais ativamente envolvida a favor da legislação ou contra ela. O tamanho da delegação depende da complexidade da legislação, mas isso pouco importa, pois cada casa vota como uma unidade separada, e a proposição não passará internamente sem que uma maioria a aprove sem qualquer alteração. Na prática, no entanto, ocasionalmente as discrepâncias entre as duas casas permanecem, mas as comissões de conferência mantêm ampla discricção quanto a isso (KERNELL, 2017, p. 510).

O relatório de conferência recebe tratamento privilegiado, podendo ser considerado no plenário a qualquer momento, sem passar pelo processo normal de agendamento. As divisões de opinião manifestadas no âmbito das comissões de conferência normalmente refletem as divisões das casas que representam. Sendo assim, as maiorias reunidas nas conferências acabam sendo reproduzidas nos plenários da Câmara e do Senado. Os membros da casa usam dispositivos de votação eletrônica para registrar seus votos no plenário, o que não assegura que o processo de votação seja instantâneo. Pode ser adiado por horas até que se consiga apaziguar as dissidências e convencer os opositores.

Se ambas as casas aprovarem o relatório, o projeto é enviado ao presidente. Se as diferenças não puderem ser reconciliadas, a proposição morre, o que é pouco comum, dada a dificuldade de se fazer uma proposta chegar até aquela fase.

Essa trajetória acaba fortalecendo o poder das comissões que originalmente trabalharam com a proposição, pois os membros da conferência, selecionados entre os membros das comissões, têm a última palavra sobre a legislação. Nos últimos anos, contudo, o uso das comissões de conferência tem declinado (KERNELL, 2017, p. 512).

Do processo legislativo ordinário do Congresso americano surge um ponto central: é mais fácil matar um projeto de lei do que aprovar uma nova lei. São necessárias muitas fases vitoriosas para que os proponentes de uma legislação consigam aprová-la. O projeto tem que passar pela subcomissão, pela comissão, pelas regras, pela conferência, pelos plenários e pela sanção. Ademais, no Senado, o partido minoritário contribui para dificultar ainda mais o trajeto, por meio do uso desenfreado da obstrução, obrigando os líderes a negociar coalizões de maioria absoluta de, pelo menos, 60 votos para atuar em questões controversas. A legislação não ortodoxa requer um investimento pesado em recursos dos líderes – tempo, energia e favores –, refletindo os altos custos de transação empenhada para forçar uma atuação coletiva do Congresso em questões que provocam forte desacordo. Apenas um número limitado de medidas obtém sucesso, reforçando assim o *status quo* da política legislativa.

As propostas que estão no meio do caminho sempre podem ser reintroduzidas na próxima legislatura. Não é de todo incomum que transcorram muitos anos entre a apresentação de um projeto e a sua promulgação final.

Ademais, o jogo não está terminado com a promulgação da lei. O impacto real da legislação depende de como ela é implementada pelos administradores e interpretada pelos tribunais. E as leis sempre estão sujeitas a revisão ou revogação por uma legislatura posterior.

A possibilidade da política revela-se justamente nesse cenário de dificuldades, em que as vitórias e as derrotas são sempre parciais e temporárias, contribuindo para que subsista o desejo de cooperação em face das discordâncias.

17. Sanção presidencial

Ao receber um projeto de lei aprovado no Congresso, o presidente tem a opção de assiná-lo, ignorá-lo ou vetá-lo. Caso o ignore, a proposição se torna lei no prazo dez dias, salvo os domingos. Caso o Congresso esteja fechado dentro desse prazo, diz-se que ocorreu o “veto de bolso”, e o projeto de lei fracassa, uma vez que o Congresso, fechado, não tem como anular o veto.

Ao vetar o projeto, o presidente envia uma mensagem ao Congresso explicando os motivos da medida. Para anular o veto, o Congresso necessita de dois terços dos votos em cada casa. Se o Congresso lograr êxito na derrubada do veto, o projeto de lei torna-se lei. Na prática, derrubadas de vetos são raras, pois os presidentes geralmente conseguem apoio dos membros do próprio partido para sustentar o veto. Caso contrário, o presidente nem o vetaria, para não deixar exposta tal fraqueza política.

18. Regime de ética e decoro parlamentar

O regime de ética e decoro parlamentar está estreitamente relacionado com a atuação do parlamentar perante o conflito de interesse, em face da sua liberdade e responsabilidade no exercício da função. Hoje, as disposições quanto ao decoro atingem os três

Poderes. Na condição de representante de um eleitorado específico – o distrito ou o estado –, a ética parlamentar o impede de atuar em prol de interesses alheios a sua representação. Fugir ao escopo dos interesses do eleitorado para beneficiar terceiros deixaria os seus representados sem representação. Em 1958, foi editado o Código de Ética para o Serviço Público, que ainda fornece o modelo de conduta ética. Em 1977, foi criado o Select Committee on Ethics, em caráter permanente, que aborda inclusive os honorários dos congressistas. Outros regulamentos também normatizam a conduta dos parlamentares (ARAGÃO, 2017, p. 170-171).

19. Recursos midiáticos do Congresso

A representação política precisa ser ativada por meio de múltiplas fontes de informação e comunicação, que são trazidas e trocadas entre si pelos cidadãos, pelos movimentos sociais e pelos partidos políticos, fazendo circular ideias, opiniões, reivindicações e compromissos de interesse público, os quais condicionam a atuação parlamentar. Daí a importância dos recursos midiáticos nos parlamentos. O Congresso norte-americano oferece a possibilidade de o público acessar a cobertura ao vivo ou anteriormente transmitida dos procedimentos ocorridos nos plenários da Câmara e do Senado em seu *website* oficial (congresso.gov).

A Câmara dos Representantes oferece transmissões de vídeo em *streaming* dos procedimentos ocorridos em plenário, desde o início do 111º Congresso. É possível visualizar a sessão em curso, navegar pelo arquivo de uma sessão anterior ou pesquisá-lo ou visualizar o resumo, que é uma versão em texto dos procedimentos. Também é possível baixar arquivos de áudio em MP3 das sessões anteriores, assim como assinar canais que transmitem vídeos ou áudios ao vivo.

O Senado dos EUA também oferece transmissões de vídeo em *streaming* dos procedimentos ocorridos no plenário da casa, desde a segunda sessão do 112º Congresso. É possível visualizar a sessão em curso, navegar por arquivos anteriores ou pesquisá-los ou visualizar o resumo escrito.

O *website* oficial (congresso.gov) fornece acesso a *webcasts* ao vivo ou arquivados da maioria das audiências, dos encontros e

das reuniões das comissões das duas casas. Para cada comissão são oferecidos *streamings* ao vivo, se as seções estiverem sendo transmitidas.

A C-SPAN, canal de televisão, transmite os procedimentos dos plenários da Câmara e do Senado, audiências de comissões e outros eventos.

O YouTube criou os canais Senate Hub e o The House Hub para organizar todos os canais disponibilizados pelas comissões do Senado e da Câmara.

Para aumentar a transparência e o acesso do público, a Câmara fornece espaço e uma variedade de serviços aos repórteres, facilitando a cobertura pela mídia eletrônica. A galeria de televisão e de rádio fornece instalações, informações e serviços para as emissoras e também para os membros do Congresso.

A Galeria de Imprensa Diária fornece informações ao *Jornal Diário* (jornal) sobre as atividades e procedimentos parlamentares, além de auxiliar servidores e membros do Congresso com informações sobre eventos relacionados à imprensa. Ela possui centro de arquivo principal e guichê de entrega de material para a imprensa diária.

A Galeria de Imprensa Periódica serve aos membros do Congresso com revista, boletim informativo, jornal não diário e repórteres *on-line* para distribuição de *press releases*, informações e área de trabalho. São emitidas credenciais para os repórteres que cobrem as sessões diárias do Congresso.

20. O Congresso sob o olhar dos americanos

Os americanos mantêm opiniões contraditórias sobre o seu Congresso nacional. A maioria das pessoas aprova os arranjos institucionais da Constituição. Os deputados e senadores sempre recebem, individualmente, avaliações melhores do que as suas casas. A maioria dos congressistas consegue se reeleger, mesmo quando o público se diz farto da política, dos políticos ou dos partidos (KERNELL, 2017, p. 514). Mas o Congresso como instituição é constantemente depreciado e os seus membros têm uma baixa reputação como classe.

Essa má avaliação pode ser reputada a um sentimento inerente ao exercício da política, que nada mais é do que o confronto entre diferentes e a composição entre preferências, interesses opostos e opiniões contraditórias, cujo resultado final costuma não deixar ninguém totalmente satisfeito.

21. Glossário de expressões empregadas para ocupantes de determinadas funções no Congresso:

- **Speaker of The House** (Câmara de Representantes) – eleito em votação geral para presidir as sessões. Define a ordem dos trabalhos, entre outras atividades. Na prática, é o líder do partido majoritário.
- **Majority leader da Câmara de Representantes** – cuida dos trabalhos diários do partido, definindo prioridades e posições a tomar junto ao Speaker of The House.
- **Minority leader** (da Câmara e do Senado): exerce a liderança do partido minoritário.
- **Majority whip e minority whip** (função que existe tanto na Câmara quanto no Senado): convencer e persuadir os respectivos correligionários a votar de acordo com a posição partidária.
- **President (Senado)**: é o presidente do Senado dos EUA, que também é o vice-presidente do País, cabendo-lhe presidir as sessões, formar comissões, assinar documentos, preservar a ordem no plenário e atuar como porta-voz.
- **President pro tempore** (Senado): é o substituto do presidente do Senado quando ele não está presente. Geralmente, é eleito em votação um membro experiente do partido majoritário.
- **Presiding officer** (Senado): é o substituto do *president pro tempore*, responsabilizando-se por presidir as sessões, manter a ordem e aplicar as regras, enquanto o *president pro tempore* cuida de outros assuntos.
- **Majority leader do Senado**: é o porta-voz do partido nas sessões do plenário. Além disso, ele ajuda o *president pro tempore* a desenvolver a agenda da casa, já que ambos são membros do mesmo partido (da Maioria).

- **Senador sênior e senador júnior:** Cada estado está representado no Senado por dois senadores eleitos. O senador sênior é o mais experiente de cada estado, com mais tempo na casa, e o senador júnior é o mais novo no Congresso. Como há 50 estados, há 50 senadores *seniores* e 50 senadores *juniores*.

22. Referências

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Parlamentos comparados:** visão contemporânea: Estados Unidos da América, Espanha, França e Brasil. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6084>>. Acesso em: 3 set. 2016.

AZEVEDO, Débora Mara Correa de. A Constituição dos Estados Unidos, separação de poderes e poder regulamentador. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 11, n. 56, mar./abr. 2014. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2112/pdf>>. Acesso em: 2 set. 2018

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América.** Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/21282>>. Acesso em: 3 set. 2018

ESTADOS UNIDOS. Constituição (1787). **Constituição dos Estados Unidos da América – 1787.** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>. Acesso em: 2 set. 2016.

ESTADOS UNIDOS. Congresso. How our laws are made: learn about the legislative process. **Congress.gov.** Disponível em: <<https://www.congress.gov/resources/display/content/How+Our+Laws+Are+Made+-+Learn+About+the+Legislative+Process#HowOurLawsAreMade-LearnAbouttheLegislativeProcess-TheCongress>>. Acesso em: 2 set. 2018

KERNELL, Samuel ... [et al.]. **The logic of american politics.** 8th. ed. Washington: CQ Press: 2017 Disponível em: <https://play.google.com/store/books/details/Samuel_Kernell_The_Logic_of_American_Politics?id=Be9uDQAAQBAJ>. Acesso: 05 ago. 2018.

MOSS, Frank. A experiência americana nas relações entre o Congresso e o Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 41, n. 2, abr./jun. 1984. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2118>>. Acesso em. 2 set. 2016.

OLSON, David M. **Democratic legislative institutions: a comparative view**. [New York]: Routledge: 2015. Disponível em: <https://play.google.com/store/books/details/David_M_Olson_Democratic_Legislative_Institutions?id=As_KbgAAQBAJ>. Acesso em: 5 ago. 2018.

RABAT, Márcio Nuno. **Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2002. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1384>>. Acesso: 7 nov. 2018.

Chile

Chile: uma análise do Congresso e do processo legislativo

Paula Carolina de Oliveira Azevedo da Mata¹

Débora C. Mascarenhas dos Anjos²

Henrique Cunha Souza Lima³

Vanilza Ribeiro Xavier⁴

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a estrutura e o funcionamento do Congresso no Chile, bem como indicar peculiaridades existentes no processo legislativo desse país. A justificativa desta pesquisa é a necessidade de se apresentar um estudo sistemático de ordenamentos jurídicos distintos, com poucas e eventuais incursões comparativas no sistema brasileiro. Assim, inicialmente, apresenta-se o contexto histórico e político do Chile, sua forma e seu sistema de governo, bem como um breve histórico das constituições chilenas. Posteriormente, apresenta-se a estrutura bicameral do Congresso e o processo legislativo. Por fim, tem-se as peculiaridades do Chile, tais como o voto feminino, o direito de obstrução e a lei de transparência. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa visa uma investigação doutrinária, com análise de dados primários e secundários.

1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em Produção Normativa (2016). Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2010), especialização em Direito Civil e Processual Civil (2012) e especialização em Direito Constitucional (2015). É pesquisadora bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) em projeto vinculado ao grupo de estudos Observatório para a Qualidade da Lei da UFMG. Estagiária docente da disciplina Legística. Advogada.

2 Mestranda em Direito e Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Universidade Fumec. Procuradora do município de Nova Lima (MG).

3 Mestrando em Direito Empresarial pela UFMG. Bolsista Capes. Coordenador do Grupo de Estudos em Direito e Processo Civil da UFMG. Tutor da Clínica de Prática e Pesquisa em Direito de Internet e Novas Tecnologias. Bacharel em Direito pela UFMG, com formação complementar pela *University of Leeds*, Inglaterra. Advogado.

4 Mestranda em Direito pela UFMG. Especialista em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela UFMG. Consultora legislativa em Direito Constitucional e Administrativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Advogada.

Palavras-chave: Legística. Chile. Processo legislativo.

Abstract: *The objective of this paper is to analyze the structure and functioning of the Congress in Chile, as well as to indicate peculiarities existing in the legislative process in this country. The justification of this research is the need to present a systematic study of distinct legal systems, with few and possible comparative incursions into the Brazilian system. Therefore, initially, it presents the historical and political context of Chile, its form and system of government, as well as a brief history of the Chilean Constitutions. After all, it presents the bicameral structure of the Congress and the legislative process. Ultimately, it has been the peculiarities of Chile, such as the female vote, the right of obstruction and the law of transparency. Methodological point of view, the research aims at a doctrinal investigation, with analysis of primary and secondary data.*

Keywords: *Legistic. Chile. Legislative process.*

1. Considerações preliminares

O objetivo deste artigo é analisar, basicamente, a estrutura e o funcionamento do Congresso no Chile, bem como indicar peculiaridades existentes no processo legislativo desse país. Além disso, sem a intenção de exaurir um estudo comparativo entre o processo legislativo do Chile e o do Brasil, o presente estudo pretende realizar poucas e eventuais incursões comparativas entre esses sistemas.

Em virtude do propósito da obra coletiva em que o texto se insere, as ponderações aqui procedidas terão cunho meramente elucidativo, sem que sejam tecidas críticas, pelos autores, quanto ao sistema chileno, sendo aqui trazidos os resultados de pesquisa com escopo de apenas aprender como é o funcionamento do Congresso e como são elaboradas as leis no Chile.

Assim, o artigo conta com seis seções, incluindo-se estas breves considerações preliminares como primeira seção. Nesse passo, a segunda seção trará noções históricas referentes à formação do governo e um breve histórico das constituições chilenas para que, na terceira seção, seja possível explicar a estrutura do Congresso Nacional chileno.

Em seguida, a quarta seção trabalhará o processo legislativo – incluindo-se a iniciativa legislativa, o quórum de aprovação e a edição, a publicação e a promulgação das leis. Logo após serão demonstradas peculiaridades observadas na consecução do trabalho sobre o direito ao voto feminino no Chile, o direito de obstrução, a Lei de Lobby, a Lei de Acesso à Informação Pública, entre outros. Ao final, serão tecidas as considerações finais do trabalho.

2. Contexto histórico e político: o desenvolvimento do Direito e do governo

2.1 Panorama

Para compreensão da estrutura cultural e política do Chile, é preciso retornar à sua descoberta, a qual se deu em 1520, quando desembarcou na ilha de Chiloé o português Fernão Magalhães, a serviço do rei da Espanha.

Logo em seguida, Pedro de Valdivia, enviado por Carlos V, estabeleceu várias colônias, entre as quais Santiago de La Nueva Extremadura (1541), Concepción (1550) e Valdivia (1552).

A maior tribo indígena do Chile, os mapuches, resistiu muito à colonização espanhola, principalmente na região sul. Por tais razões, 78 anos após a descoberta das terras chilenas, em 1598, na batalha de Curalaba, os indígenas venceram e mataram Pedro de Valdivia, acarretando, assim, a destruição de cidades sulinas, tais como Valdivia e Osorno.

Da mesma forma que ocorreu nos demais países da América, a Igreja exerceu um importante papel na organização da sociedade colonial chilena, envolvendo a criação de escolas, atividades empresariais, etc.

No período colonial, em razão da reduzida população, dos entraves impostos pelo império espanhol e da ausência de incentivo para a criação da indústria de manufaturados, a economia do Chile pouco se desenvolveu.

Flávia Schettino Marques Gomes e Luís Filipe Arreguy Soares relatam que a função principal da nova região conquistada “era a proteção da colônia contra as possíveis invasões de outros

povos” (2011, P. 70). Asseveram, no entanto, que “o futuro do país estava sendo construído também em função de outra atividade de igual importância: a agricultura” (2011, P. 70).

Diante desse cenário, as principais atividades desenvolvidas no Chile foram relacionadas ao gado e seus derivados – produção de couros e de sebo – e a lavouras, como, por exemplo, a de trigo, já que contava com o favorecimento do clima e boa qualidade do solo.

Gomes e Soares (2011, p. 69) apontam que a extensão territorial do Chile foi difícil não só pela resistência dos indígenas que ali se encontravam, já que as guerras entre eles e os conquistadores eram quase que ininterruptas, mas também em razão dos aspectos geográficos, “levando em conta os constantes terremotos que atingem aquela região e a própria cordilheira dos Andes que se faz como uma barreira natural ‘isolando’ o Chile das demais terras conquistadas pela Espanha”.

Ao Chile só foi permitido cunhar sua própria moeda no final do século XVIII. Durante o período compreendido entre os anos de 1810 e 1818 a colônia, então chamada de Reino do Chile, separou-se da Espanha e formou um governo independente. O movimento da independência do Chile, liderado por Bernardo O’iggins, ocorreu no dia 12 de fevereiro de 1818.

Os dirigentes do novo Estado independente tiveram a missão de fazer com que a sociedade pudesse se identificar como “povos” e como “iguais”, separados dos antigos dominadores. Apesar dos demais grupos sociais influenciarem na tomada de decisões, o domínio foi, de fato, exercido pela velha oligarquia agrária do Chile.

Armando de Ramón, citado por Gomes e Soares (2011, p. 74), sintetiza essa posição da oligarquia da seguinte maneira:

Assim, a oligarquia chilena, na medida em que adquiriu poder e força durante o curso do século XIX estava propondo um tipo de programa que, basicamente, significava conservar o poder total, para qual foram definidas as tarefas, tais como: a ocupação de todos os territórios que o antigo Estado espanhol assegurou ao Chile, exploração das riquezas do solo, colocando a mineração como uma das principais fontes de renda

para os indivíduos e para o Estado, para o qual recorreu aos parceiros estrangeiros, especialmente britânico⁵. (GOMES; SOARES, 2011 apud RAMÓN, 2003, p. 66, tradução nossa).

Demonstra-se, assim, que a imposição de um governo forte e centralizador foi a opção dos chilenos no momento de sua independência.

A partir de 1831, o Chile passou por uma etapa de relativa estabilidade na sua vida política, uma vez que obteve êxito na política exterior ao ganhar duas guerras, quais sejam: guerra contra a federação formada por Peru e Bolívia, de 1837 a 1839 (concedeu ao Chile o controle no comércio Pacífico Sul), e guerra do Pacífico, de 1879 a 1883 (concedeu ao Chile a conquista da região mineira do norte).

Vale destacar o papel desempenhado pelo comerciante Diego Portales que, com os seus ideais, despertou na sociedade um elevado grau de patriotismo. Trechos de cartas escritas por Diego Portales, citadas por Gomes e Soares, demonstram sua intenção e vontade necessária para atingir seus objetivos:

Para mim, as questões políticas não me interessam, mas como um bom cidadão posso opinar livremente e até mesmo censurar os atos de governo. A democracia que tanto pregam os sonhadores é um absurdo em países americanos cheios de vícios e onde os cidadãos carecem de todas as virtudes necessárias para se estabelecer uma verdadeira república. [...] A república é o sistema que deve ser adotado, mas sabe como eu a entendo para estes países? Um governo forte, centralizador, cujos homens são verdadeiros modelos de virtude e patriotismo, e assim pode endireitar os cidadãos pelo caminho da ordem e da virtude. Quando for moralizada, vem o governo completamente livre e cheio de ideais, de onde sejam parte todos os cidadãos. Isto é o que eu penso e todo homem de critério médio pensará da mesma

⁵ No original: "Por tanto la oligarquía chilena, en la medida que adquirió poder y fuerza durante el curso del siglo XIX, fue planteando una especie de programa que, en lo básico, significó conservar el poder total, para lo cual se fijaron tareas tales como la ocupación de todos los territorios que el antiguo Estado español asignó a Chile, poner en explotación las riquezas del suelo, colocando a la minería como una de las principales fuentes de ingreso tanto de particulares como del Estado, para lo cual recurrió a sus socios extranjeros, en especial a los británicos."

*forma*⁶. (GOMES; SOARES, 2011 apud RAMÓN, 2003, p. 72-73, tradução nossa)

Gomes e Soares (2011) retratam que durante essa fase em que a Constituição de 1833 foi promulgada, esse documento, vigente durante todo o século XIX, apresentou traços altamente conservadores e delineadores do futuro político, econômico e social do país.

Em 1891, o Chile passou por uma guerra civil que durou nove meses e deixou milhares de mortos. E, depois dessa época, começou a era do salitre, a qual representou, naquele momento, mais de 80% das exportações.

De 1891 a 1925, o Chile adotou o parlamentarismo e, após esse período, o país assegurou o modelo presidencialista, que permanece até hoje.

Em 1973, houve um golpe militar (financiado pelos Estados Unidos da América) que levou ao poder o ditador Augusto Pinochet Ugarte. Pinochet governou até 1990 e foi responsável pela remoção do único presidente marxista, eleito através do voto direto, Salvador Allende Gossens. Durante esse período de ditadura, houve mais de três mil mortes e outras trinta e sete mil vítimas que sofreram prisão e torturas (PORTAL EBC, 2012).

Atualmente o Chile tem um governo democrático e uma economia tida como satisfatória no continente americano, em que pese a interferência das crises financeiras mundiais.

2.2 Breve histórico das constituições chilenas

A história constitucional do Chile começa com a Patria Vieja, que marca a organização governamental do Reino do Chile, em que se realizaram os primeiros ensaios constitucionais a partir de 1810 (CHILE, 2016a).

⁶ No original: "A mi las cosas políticas no me interesan, pero como buen ciudadano puedo opinar con toda libertad y aun censurar los actos del gobierno. La democracia que tanto pregonan los ilusos es un absurdo em países como los americanos llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud como es necesario para establecer una verdadera república. [...] La república es el sistema que hay que adoptar, pero ¿sabe cómo yo la entiendo para estos países? Um gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos Poe el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual."

Os ensaios constitucionais iniciais “coincideram” com o movimento pela independência, cujas principais inspirações foram os ideais da Revolução Francesa e da Independência dos Estados Unidos da América.

No momento em que o exército de Napoleão Bonaparte invadiu a Espanha, as colônias apoiaram a metrópole e exigiram, em contrapartida, maior representatividade. Em razão dessa exigência, houve a formação de um congresso unicameral.

A principal função desse congresso era redigir o primeiro regulamento do país (ideia embrionária de uma Constituição), cujo objetivo principal era aumentar a consciência cívica dos chilenos e instituir uma República.

A produção do congresso culminou com o Regulamento Constitucional de 1812 (CHILE, 2016a), que contém um preâmbulo e 27 artigos, os quais explicam as circunstâncias em que as pessoas recorreram ao poder de governar a si mesmos ou pelos seus representantes. Destacam-se os pontos mais relevantes:

- a) A religião católica apostólica é e sempre será a do Chile;
- b) Governará a Junta Superior Governativa;
- c) Se os governantes derem um passo contra a vontade declarada na Constituição, devolver-se-á o poder às mãos do povo.⁷ (CHILE, 2016, tradução nossa).

No que se refere às garantias, o Regulamento Constitucional de 1812 definia, basicamente, a liberdade pessoal, a liberdade de imprensa e a igualdade de direitos. Esse regulamento foi, então, revogado em outubro de 1813.

A Constituição de 1818 (CHILE, 2016a), redigida por uma comissão encabeçada por O’Higgins, contava com 22 artigos e, entre os pontos mais importantes, dispunha sobre:

- a) Liberdade e igualdade civil;
- b) Segurança individual;

⁷ No original: “a) la religión católica, apostólica es y será siempre la de Chile; b) Gobernará la Junta Superior Gubernativa; c) Si los gobernantes diesen un paso contra la voluntad declarada en la Constitución, volverá el poder a manos del pueblo.”

- c) Honra e finanças;
- d) Ninguém pode ser punido ou banido sem antes ser ouvido e reconhecido legalmente um crime contra a sociedade;
- e) Casas e documentos de cada indivíduo são privados;
- f) A liberdade dos filhos de escravos (liberdade do ventre);
- g) Todo indivíduo deve completa submissão à Constituição, a seus estatutos e a suas leis;
- h) O cargo de Diretor Supremo é vitalício e recai na figura de O'Higgins;
- i) O Senado é composto por cinco membros nomeados pelo Diretor Supremo, em quem o Poder Executivo reside;
- j) A religião oficial é a católica, apostólica e romana, única e exclusiva do Estado do Chile;
- k) Divide o país em três províncias: Santiago, Concepción e Coquimbo⁸. (CHILE, 2016, tradução nossa).

Já a Constituição de 1822 (CHILE, 2016a), redigida também no governo de O'Higgins, foi obra de seu ministro dom José Antonio Rodríguez Aldea, estabeleceu que o Poder Executivo recaia no diretor supremo durante seis anos, havendo possibilidade de ser reeleito por outros quatro anos.

O Poder Legislativo era representado pelo Congresso, composto por duas câmaras, o que ocorre pela primeira vez na história chilena. São algumas de suas disposições:

- a) A nação chilena é a união de todos os chilenos e nela reside a soberania;
- b) A religião do estado é católica, apostólica e romana, com exclusão de qualquer outro;
- c) A organização institucional é resumida na afirmação de que “o Governo do Chile sempre será sempre

⁸ No original: “a) La libertad e igualdad civil; b) Seguridad individual; c) Honra y Hacienda; d) Nadie puede ser castigado o desterrado, sin ser antes oído y legalmente reconocido de algún delito contra la sociedad; e) Las casas y documentos de cada individuo son privados; f) Libertad de los hijos de esclavos (libertad de vientre); g) Todo individuo debe completa sumisión a la Constitución, a sus estatutos y leyes; h) El cargo de Director Supremo será vitalicio, el que recaía en la figura de O'Higgins; i) El Senado estará formado por cinco miembros nombrados por dicho Director Supremo, en quien reside el Poder Ejecutivo; j) La religión oficial será la católica, apostólica y romana, única y exclusiva del Estado de Chile; k) Divide al país en tres provincias: Santiago, Concepción y Coquimbo.”

representativo, composto por três poderes independentes: Legislativo, Executivo e Judiciário”⁹. (CHILE, 2016, tradução nossa).

A Constituição de 1823 (CHILE, 2016a), fruto do trabalho de dom Juan Egaña, dispõe sobre questões políticas, morais e religiosas. Além disso, estabelece um Estado chileno unitário e independente, fixa os limites do país, abole definitiva da escravidão, determina funções dos três Poderes do Estado, dá o direito ao voto para os homens maiores de 21 anos, se casados, e 25 anos, se solteiros, mantém a religião católica apostólica romana, entre outras disposições. E, diferentemente das demais, a Constituição de 1823 é mais extensa e conta com 277 artigos.

A Constituição de 1828 (CHILE, 2016a) é uma obra do Congresso eleito no mês de janeiro desse mesmo ano. Foi revisada pelo literário espanhol dom José Joaquim de Mora e apresenta o conceito de nação, território e divisão do país em oito províncias. Apesar de ter sido considerada uma Constituição mais elaborada, era muito progressista para a realidade chilena da época, o que impediu a sua efetivação.

A Constituição de 1833 (CHILE, 2016a) foi obra de dom Mariano Egaña. Em linhas gerais, limita o território, reconhece o princípio da soberania nacional, qualifica o governo como popular representativo e a República como una e indivisível, mantém a religião católica, apostólica e romana e afirma que o poder reside no Congresso, formado por duas câmaras (deputados e senadores), que o presidente será eleito por votação indireta por cinco anos e reeleito para o período seguinte, obtendo a função de administrar o Estado e ser o chefe supremo da nação. Além disso, as normas de administração da justiça são breves e sua precisão em diversos aspectos é competência do legislador.

A Constituição de 1925 (CHILE, 2016a) destacou-se pelas seguintes disposições:

9 No original: “a) La nación chilena es la unión de todos los chilenos y en ella reside la soberanía; b) La religión del Estado es la católica, apostólica y romana, con exclusión de cualquier otra; c) La organización institucional se sintetiza en la afirmación de que “el gobierno de Chile será siempre representativo, compuesto de tres poderes independientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

- a) Garantias constitucionais;
- b) Organização institucional;
- c) Divisão política e administrativa;
- d) Sistema de relações entre os Poderes Executivo e Legislativo;
- e) Novas autoridades constitucionais;
- f) Incapacidade de dissolver o Congresso por parte do presidente da República¹⁰. (CHILE, 2016, tradução nossa)

Ademais, fixou um regime representativo, de caráter presidencial e com separação estrita de poderes. O presidente possuía a função de chefe de Estado e governo, nomeando e removendo ministros. O Congresso era bicameral e a forma de governo estabeleceu certa possibilidade de descentralização.

Entre 1932 a 1973, houve o aperfeiçoamento do sistema político chileno, possibilitando, assim, o acesso aos setores médios e populares. A democracia do país foi considerada uma das mais estáveis da América, fato interrompido pelo pronunciamento militar de 11 de setembro de 1973 (CHILE, 2016a).

Após um governo que se deu por meio de decretos-leis, foi nomeada uma comissão encarregada do estudo de uma nova Constituição, e o resultado do trabalho consolidou-se em um anteprojeto constitucional, entregue em 1978, para uma primeira revisão, ao Conselho de Estado, presidido pelo ex-presidente Alessandri Rodríguez, que concluiu seu relatório em julho de 1980 (CHILE, 2016a).

Depois de uma segunda revisão por parte da Junta de Governo, chefiada pelo general Augusto Pinochet, por meio da qual se modificou o Cronograma Institucional do Governo Militar, foi aprovada a Constituição de 1980 (CHILE, 2016a), com um texto de 120 artigos permanentes e 29 transitórios. Submetida a plebiscito em 11 de setembro do mesmo ano, ela foi promulgada em 21 de outubro de 1980 e entrou parcialmente em vigor em 11 de março de 1981.

¹⁰ No original: “a) Garantías constitucionales; b) Organización institucional; c) División política y administrativa; d) Sistema de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; e) Nuevas autoridades constitucionales; f) La imposibilidad de disolver el Congreso por parte del presidente de la República.”

Em síntese, a Constituição de 1980 (CHILE, 2016a) determina um regime político presidencialista, com participação subsidiária do Estado na economia e forte proteção às garantias individuais no âmbito da atividade econômica e do direito de propriedade.

De acordo com essa Constituição, ainda vigente, o Chile é uma república democrática, cujo Estado é unitário com seu território dividido em regiões. Sua administração é funcional e territorialmente descentralizada.

Atualmente, o país está dividido em 13 regiões (Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana de Santiago, Libertador General Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, La Araucanía, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo e Magallanes e Antártica Chilena), 51 províncias e 342 comunas (CHILE, 2016a).

2.3 Forma e sistema de governo

A forma de governo do Chile é a republicana e o sistema de governo é o presidencialista, de modo que o presidente é o chefe de governo e também o chefe de Estado. Assim, conforme já descrito, o Chile é uma República Democrática, cujo Estado é unitário, mas dividido em regiões, províncias (estados) e comunas (municípios). As regiões são administradas por um Governo Regional, tendo à frente um intendente na condição de representante do presidente da República, e pelo Conselho Regional, órgão resolutivo, normativo e fiscalizador.

Nas províncias a administração é feita pelo governador, que é subordinado ao intendente e assessorado pelo Conselho Econômico e Social Provincial, presidido por ele. A administração comunal está a cargo do prefeito, que é assessorado pelo conselho, e que também funciona como órgão resolutivo, normativo e fiscalizador e são eleitos pelo voto popular a cada quatro anos.

Ao Poder Judiciário cabe a aplicação das leis e seu órgão máximo é a Corte Suprema, que, além de zelar pela correta aplicação da legislação em vigor, exerce o controle administrativo e disciplinar sobre os demais tribunais e juízes do país.

No Chile o voto é secreto e obrigatório para cidadãos maiores de 18 anos.

Na época da ditadura militar o país foi dividido em 60 distritos eleitorais e, para as eleições legislativas, cada distrito teria direito a duas cadeiras na Câmara dos Deputados. Cada partido lançava um nome para a cadeira e, por isso, o sistema era conhecido como “binominal”, pois cada distrito elegia dois deputados ou dois senadores. Embora permitida a coligação de partidos para disputar as vagas, era praticamente impossível a conquista das duas cadeiras, uma vez que, para que isso ocorresse, o partido ou a coligação necessitaria do dobro de votos do partido ou da coligação adversária.

Vale destacar que esse mecanismo foi criado na ditadura militar para garantir o acesso dos partidos de direita às cadeiras no Congresso e impedir o acesso dos candidatos da extrema-esquerda, que, por consequência, eram chamados de “esquerda extraparlamentar”.

Em janeiro de 2015, exatamente vinte e cinco anos após do fim da ditadura, o parlamento chileno aprovou um novo sistema eleitoral que substituiu o sistema binominal, descrito anteriormente, o qual foi implantado pelo governo de Augusto Pinochet.

Esse novo sistema apresentava maiores níveis de proporcionalidade e representatividade e entrou em vigor nas eleições parlamentares de 2017. Entre suas características principais, estabelece cotas ímpares em determinados distritos, o que levou ao fim do empate entre as duas principais coalizões. Aumentou o número de deputados, de 120 para 155, e o de senadores, de 38 para 50, com o objetivo de dar maior representatividade às localidades com maior número de habitantes (CHILE, 2016b).

3. O Congresso Nacional

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional do Chile (bicameral), composto pela Câmara de Deputados e pelo Senado, e tem como atribuição legislar e fiscalizar os atos do Poder Executivo.

O parlamento¹¹ chileno é um dos mais antigos do mundo. Foi precedido somente pelo Reino Unido, pela Irlanda, pela França e pelos Estados Unidos, os quais são reconhecidos por obterem regimes democráticos mais avançados e estáveis. O primeiro Congresso foi estabelecido em 4 de julho de 1811, em Santiago, depois que a Junta de Governo de 1810 dispôs sua convocação. Esse parlamento foi unicameral, integrado por 41 deputados, e sua principal tarefa foi redigir o Regulamento para a Composição da Autoridade Executiva Provisória do Chile” (CHILE, 2016b).

Atualmente, o Congresso Nacional é regido pela Constituição Política de 1980 e pela Lei Orgânica Constitucional n° 18.918 (CHILE, 2016b). Diferentemente dos demais Poderes, o Congresso está sediada na cidade de Valparaíso, denominada “V Região” do país.

O funcionamento do Senado se dá, basicamente, por sessões realizadas pelas comissões (permanentes ou mistas – integradas por deputados) e pelo plenário. Em conformidade com o prescrito na Constituição, na Lei Orgânica do Congresso Nacional e no Regulamento da Corporação (Reglamento del Senado), o Senado é conduzido por um presidente e por um vice-presidente que integram a Mesa (Mesa de la Corporación).

Já a Câmara dos Deputados é dirigida por um presidente e dois vice-presidentes. Eles também fazem parte da Mesa (Mesa de la Corporación) e são eleitos pelo plenário (La Sala). A Mesa relaciona-se com os deputados por intermédio dos Comitês Parlamentares (Comités Parlamentarios), sendo que cada partido político integra um comitê para cada nove representantes que tenha na Câmara (artigo 55 do Regulamento da Câmara dos Deputados) (CHILE, 2015a). Os deputados independentes devem formar um comitê ou integrar-se ao comitê de outros partidos.

A Câmara de Deputados, assim como o Senado, possui outras atribuições e, inclusive, algumas são exercidas de forma exclusiva ou em conjunto.

11 Nomenclatura utilizada no site oficial da Câmara dos Deputados do Chile, ao relatar o histórico do Congresso Nacional chileno (Fonte: CHILE. Câmara de Diputados de Chile. Portada de la Cámara de Diputados del Chile. **Historia**. Disponível em: <https://www.camara.cl/camara/historia_congreso.aspx>. Acesso em: 4 de novembro de 2016).

Nos termos do artigo 54 da Constituição Política da República do Chile (CHILE, 1980), a aprovação ou a rejeição dos tratados internacionais, antes de sua ratificação, é realizada pelo Congresso Nacional, de forma exclusiva. Do mesmo modo, é competência exclusiva do Congresso Nacional pronunciar-se a respeito do estado de exceção constitucional, conforme procedimento previsto na Constituição.

Cabe, exclusivamente, à Câmara dos Deputados, entre outras funções, as seguintes:

- Fiscalizar os atos do governo, podendo realizar as seguintes ações: adotar acordos ou sugerir observações que deverão ser respondidas pelo ministro do Estado; intimar um ministro do Estado, a fim de formular perguntas com relação a matérias vinculadas ao exercício de seu cargo, criar comissões especiais investigadoras para obter informações relativas a determinados atos do Governo.
- Declarar se existe, ou não, fundamento nas acusações declaradas contra o presidente da República, os ministros do Estado, os magistrados dos tribunais superiores, o controlador-geral da República e general de Forças Armadas. (CHILE, 1980)

E, no que concerne ao Senado, o artigo 53 da Constituição Política da República do Chile (CHILE, 1980) atribui como competência exclusiva os seguintes atos:

- Conhecer as acusações engajadas pela Câmara dos Deputados;
- Decidir se há, ou não, admissibilidade em relação às ações judiciais que qualquer pessoa pretenda iniciar contra algum ministro do Estado;
- Conhecer dos conflitos de competência que são suscitados entre autoridades políticas e os tribunais superiores de Justiça;
- Outorgar a reabilitação de cidadania;
- Dar consentimento aos atos do presidente da República nos casos em que a Constituição exige tal procedimento;

- Outorgar o acordo para que o presidente da República possa se ausentar do país por mais de 30 (trinta) dias ou nos últimos 90 (noventa) dias do seu período;
- Declarar incapacidade do presidente da República ou do presidente eleito quando houver impedimento físico ou mental para exercício das suas funções;
- Aprovar declaração do Tribunal Constitucional nos casos previstos do artigo 93 da Constituição;
- Aprovar designação dos ministros e fiscais judiciais da Corte Suprema e do Fisco Nacional;
- Manifestar opinião quando o presidente da República assim solicitar.

Os regimentos internos, tanto da Câmara dos Deputados como do Senado (CHILE, 2015a; CHILE, 2015b), dispõem sobre local de instalação, período legislativo, a íntegra das declarações juramentadas, eleição do presidente, comissões, competências, entre outros assuntos.

Na Câmara dos Deputados, as comissões permanentes são reguladas pelo artigo 213 do Regimento Interno (CHILE, 2015a) e, no total, são vinte e nove comissões, quais sejam: Governo Interior, Nacionalidade, Cidadania e Regionalização; Relações Exteriores, Assuntos Interparlamentares e Integração Latino-Americana; Constituição, Legislação, Justiça e Regulamento; Educação; Propriedade; Defesa Nacional; Obras Públicas, Transportes e Telecomunicações; Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; Ambiente e Recursos Naturais; Saúde; Trabalho e Segurança Social; Minas e Energia; Economia e Desenvolvimento; Micro, Pequenas e Médias Empresas; Proteção dos Consumidores e Turismo; Habitação, Desenvolvimento Urbano e do Patrimônio Nacional; Direitos Humanos e Povos Indígenas; Família e Idosos; Ciência e Tecnologia; Pesca, Aquicultura e Interesses Marítimos; Zonas Extremas e Antártico Chileno; Segurança Pública; Cultura, Artes e Comunicação; Desenvolvimento Social, Superação da Pobreza e Planejamento; Ética e Transparência; Esportes e Recreação; Recursos Hídricos e Desertificação; Revisão de Contas; Regimento Interno e Administração; Controle do Sistema de

Inteligência do Estado; Bombeiros. Vale salientar que, além das comissões permanentes, podem ser instaladas as comissões de investigações específicas para cada caso a ser averiguado pela Câmara dos Deputados.

As comissões permanentes do Senado (CHILE, 2015b) são as seguintes: Governo, Descentralização e Regionalização; Relações Exteriores; Constituição, Legislação, Justiça e Regulamento; Fazenda; Educação e Cultura; Defesa Nacional; Obras Públicas; Agricultura; Meio Ambiente e Bens Nacionais; Trabalho e Previdência Social; Saúde; Minas e Energia; Habitação e Urbanismos; Transporte e Telecomunicações; Direitos Humanos, Nacionalidade e Cidadania; Interesses Marítimos, Pesca e Aquicultura; Regimento Interno; Revisora de Contas; Ética e Transparência do Senado; Especial Mista de Orçamentos; Desafios do Futuro, Ciência, Tecnologia e Inovação. Ao todo, são vinte e uma comissões permanentes.

Já as comissões especiais e temporárias do Senado (CHILE, 2015b) são as seguintes: a de zonas extremas, a bicameral, encarregada de dar cumprimento ao artigo 6º do Convênio nº 169 da OIT, a que trata dos recursos hídricos, da desertificação e da seca, a encarregada de tramitar projetos de lei relacionados com meninos, meninas e adolescentes, a encarregada de conhecer projetos relativos à probidade e à transparência, a de segurança e cidadania e a que versa sobre contaminação ambiental nas zonas centro e sul do país.

A arquitetura da sala de sessões do Congresso Nacional é definida como “semicírculo” e essa denominação se deve à disposição dos assentos, identificada em vários parlamentos do mundo. Todos os políticos se posicionam no mesmo nível – sem hierarquia –, o que favorece a visibilidade e a acústica das discussões (...), 2016, p. 14 e 94).

4. O processo legislativo

O procedimento de formação da lei no Chile está disposto nos artigos 65 a 75 da Constituição Política da República do Chile (CHILE, 1980) e, além de definir a iniciativa legislativa, delibera sobre as diversas etapas a que os projetos de lei são submetidos.

4.1 A iniciativa legislativa

O artigo 65 (CHILE, 1980) define que a origem dos projetos de lei pode se dar pela Presidência da República, denominada *Mesaje*, ou por um ou mais membros do Congresso Nacional, denominada *Moción*, sendo que há uma limitação de até cinco senadores e até dez deputados para cada proposição.

Esse dispositivo define, também, que as leis sobre tributos de qualquer natureza, orçamentos da administração pública e concursos podem ter origem somente na Câmara dos Deputados. Já as leis sobre anistia e indulto devem se iniciar no Senado.

Com relação ao presidente da República, também existem matérias de sua competência exclusiva, tais como os projetos que possuem relação com alteração de divisão política, administração financeira e orçamentária do Estado, imposição, supressão, redução ou perdão de tributos, criação de serviços públicos, contratação de empréstimos, redução ou perdão de cargas financeiras estabelecidas em favor do fisco, modificação, fixação ou concessão de aumento de remunerações dos servidores públicos, modelos de negociação coletiva, normas sobre seguridade social, entre outros.

4.2 Quórum de aprovação

O artigo 66 da Constituição Política da República do Chile (CHILE, 1980) define que as normas legais, para atender os dispositivos constitucionais, necessitam de 3/5 dos deputados e senadores para que ocorra sua aprovação, modificação ou revogação.

Já as normas denominadas de “leis orgânicas constitucionais” requerem o voto de 4/7 dos deputados ou senadores e as “normas legais de quórum qualificado¹²” exigem maioria absoluta dos deputados e senadores em exercício. Por fim, a Constituição chilena define que as demais normas requerem maioria simples. Com o fito de ilustrar tais quóruns de aprovação, necessário se faz dizer que as

¹² Denominação apresentada na terceira parte do artigo 66 da Constituição Política da República do Chile

matérias que deverão ser regulamentadas por legislação específica ou complementar são denominadas pela Constituição chilena de “leis orgânicas constitucionais”. É o caso da legislação que visou materializar o procedimento de inscrição eleitoral e regulamentou os processos eleitorais, bem como o plebiscito, conforme informação contida no artigo 13 desse diploma legal (CHILE, 1980).

Do mesmo modo, as “normas legais de quórum qualificado” são utilizadas pela Constituição chilena quando se pretende legislar acerca de um assunto de extrema importância para o Estado, como, por exemplo, aquela que determinará as condutas dos terroristas e suas penalidades, conforme artigo 9º (CHILE, 1980).

4.3 Câmara revisora

O artigo 69 da Constituição afirma que o projeto poderá sofrer modificações ou correções, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, desde que tenham relação direta com a ideia matriz ou com fundamento do projeto (CHILE, 1980).

Feito isso, apresentado e aprovado na câmara de origem, o projeto de lei passa pela Câmara Revisora, que poderá aprová-lo e enviar para o presidente da República, apresentar emendas ou rejeitar o texto.

4.3.1 Realização de emendas

As emendas estão dispostas no artigo 71 da Constituição (CHILE, 1980) e, uma vez apresentadas na Câmara Revisora, volta à Câmara de Origem para que sejam aprovadas por maioria dos membros presentes. Aprovadas, o projeto é encaminhado para o presidente da República.

Rejeitadas as emendas pela Câmara de Origem, será formada uma comissão mista (deputados e senadores) para que se produza um acordo e se resolvam as divergências. Inexistindo acordo, o projeto será arquivado e não haverá lei.

No entanto, no caso de ausência de acordo, o presidente da República poderá insistir e pedir que a Câmara de Origem se pronuncie informando se dois terços dos membros presentes concordam com a aprovação do projeto com as emendas. Rechaçado

novamente pelo quórum determinado, não haverá lei. No entanto, se for rechaçado por um quórum inferior a dois terços, o projeto de lei pode voltar para a Câmara Revisora e ser aprovado.

Acordo formulado na comissão mista, que foi formada por deputados e senadores, o projeto volta para a Câmara de Origem. Nessa fase, a Câmara de Origem poderá rechaçar o projeto e arquivá-lo – podendo, nessa fase, haver pedido de insistência formulado pelo presidente da República, nos moldes descritos acima – ou aprovar o acordo e encaminhá-lo para a câmara revisora, que também poderá aprovar ou rejeitar o projeto advindo da comissão mista.

4.3.2 Rejeição do projeto de lei pela câmara revisora

Na hipótese de rejeição do projeto de lei pela Câmara Revisora, o artigo 70 (CHILE, 1980) da Constituição determina que também será formada uma comissão mista nos moldes daquela descrita acima, quando da rejeição de emendas pela câmara de origem.

4.4 Rejeição do projeto de lei pela câmara de origem

Os projetos de lei oriundos do Congresso Nacional (denominados *moción*) que forem rejeitados na câmara de origem não poderão ser renovados antes do prazo de 01 (um) ano, conforme o artigo 65 da Constituição.

No entanto, em se tratando de uma *Mesaje*, poderão ser renovados antes do prazo de um ano, conforme o artigo 68 da Constituição Política (CHILE, 1980). Se o projeto oriundo da Presidência da República for rejeitado na câmara de origem, o presidente da República poderá solicitar que o texto passe em outra câmara, a qual precisará de dois terços dos membros presentes para aprovar a proposição.

Aprovado por dois terços da outra câmara, o projeto volta à câmara de origem, que precisará do mesmo quórum para aprovar ou rejeitar o projeto. Rejeitado por dois terços, novamente, não haverá lei. Rejeitado por quórum inferior a dois terços, o projeto será considerado aprovado pela câmara de origem e será encaminhando para a câmara revisora, tudo conforme disposto no artigo 68 da Constituição Política (CHILE, 1980).

4.5 Aprovação do presidente da República

Aprovado o projeto por ambas as câmaras (de origem e revisora), será remetido ao presidente da República, que, se também o aprovar ou não se manifestar sobre ele em 30 dias, o disponibilizará para promulgação como lei, nos termos do artigo 72 da Constituição do Chile (CHILE, 1980).

4.5.1 Desaprovação do projeto de lei pelo presidente da República

Na hipótese de rejeição do projeto pelo presidente da República, este fará observações sobre o texto dentro do prazo de 30 dias. As observações devem ter relação direta com as ideias matrizes ou fundamentais do projeto e podem ser “supressivas”, “substitutivas” ou “aditivas”. Feito isso, enviará o projeto à câmara de origem para apreciação de tais observações, conforme artigo 73 da Constituição chilena (CHILE, 1980).

Aprovadas as observações pela câmara de origem e pela câmara revisora com quórum de dois terços dos membros presentes, o projeto terá força de lei e será devolvido ao presidente apenas para sua promulgação.

No entanto, se não forem aprovadas as observações por uma das câmaras, poderá haver uma nova votação e, havendo dois terços dos membros presentes favoráveis a aprovação do projeto sem as observações, ele será novamente aprovado e enviado ao presidente para sua homologação, conforme o artigo 73 da Constituição (CHILE, 1980).

4.6 Tramitação de urgência, promulgação e publicação

A Constituição chilena também permite que o presidente da República requeira urgência na tramitação de uma fase do procedimento legislativo, ou em todos os seus trâmites, o que exigirá que os atos aconteçam no prazo de 30 dias, nos termos do seu artigo 74 (CHILE, 1980).

É imperioso ressaltar que a lei orgânica do Congresso definiu quais situações são consideradas de urgência e, inclusive, as

classificou em “discussão imediata”, “suma urgência” e “urgência simples”, obtendo prevalência na ordem do dia.

Assim como nas votações comuns, se o presidente da República não se manifestar no prazo de 30 dias, contados da data de envio do projeto, o texto será considerado aprovado e promulgado como lei.

A promulgação da lei deverá sempre acontecer no prazo de dez dias de sua aprovação, através de decreto promulgatório, e a publicação dentro dos cinco dias seguintes à promulgação, conforme o artigo 75 da Constituição (CHILE, 1980).

4.7 Estrutura do texto normativo no Chile

A estrutura do texto normativo advindo dos órgãos legislativos do Chile, apesar de se dar separada em artigos, não possui as subdivisões em incisos, parágrafos ou alíneas, como ocorre no processo legislativo brasileiro.

Apesar de o artigo tratar do mesmo assunto, a estrutura do texto é subdividida em parágrafos para discorrer sobre as suas especificidades, no entanto, sem qualquer numeração que indique o fracionamento do dispositivo.

Como exemplo, vale colacionar o artigo 66 da Constituição do Chile, que trata dos procedimentos para leis orçamentárias.

Artículo 66.- Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes.

Figura 1 – Estrutura dos artigos das normas chilenas (fonte: CHILE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Portada del sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponível em: <<http://www.bcn.cl/>>. Acesso em: 6 novembro de 2016).

Desse modo, verifica-se que, se comparadas com a estrutura do ato normativo no Brasil – regulamentada, inclusive, pela Lei Complementar n. 95/98 – as legislações chilenas se tornam confusas, ao passo que é mais difícil citar parte do dispositivo no âmbito judicial, extrajudicial ou administrativo, já que inexistem incisos, alíneas ou parágrafos.

5. Peculiaridades

5.1 Voto feminino

A busca pelo sufrágio feminino teve início no século XVIII, durante a Revolução Francesa. Em 1790, o Marquês de Condorcet defendeu publicamente esse direito, ao ocupar a Assembleia Nacional e criticar os políticos que impediam a participação feminina no voto.

Embasadas em conceitos iluministas de igualdade e liberdade, as mulheres passaram, então, a reivindicar o direito de votar. Foi quando, em 19 de setembro de 1893, a Nova Zelândia se tornou o primeiro país do mundo a garantir o direito de voto às mulheres.

Sobre essa concessão inovadora de voto para as mulheres, Miguel Angel López Varas e Ricardo Gamboa Valenzuela (2015, tradução nossa) afirmam que “nos países de ‘primeira onda’, os principais fatores da adoção do voto feminino foram a localização geográfica (ocidente) e a pressão das organizações femininas¹³”. No Chile, a Lei 5.357, de 1934, concedeu o direito de voto às mulheres para eleições municipais e, somente em 1949, esse direito se estendeu para eleições parlamentares e presidenciais, por intermédio da Lei 9.292. Ou seja, somente em meados do século XX que homens e mulheres se igualaram na vida política.

Importante destacar que, de acordo com Varas e Valenzuela (2015), no final do século XIX e início do século XX, havia menor participação da mulher no mercado laboral e maior dedicação

13 No original: “En los países de la “primera ola”, los factores explicativos principales de la adopción del sufragio femenino fueron la ubicación geográfica (occidente) y la presión de las organizaciones femininas.”

nas atividades familiares, e esse contexto as tornava mais conservadoras em suas atitudes seus valores políticos.

O gráfico a seguir demonstra os principais pontos de discussão quando o assunto tratado é a possibilidade do voto feminino.

Tabla 1. Elementos del debate sobre sufragio femenino

Tema	Argumento
Camino al sufragio femenino	- <i>Joint track</i> : hombres y mujeres lo obtienen al mismo tiempo - <i>Separado</i> : mujeres lo obtienen después. a) Entrega paulatina, según importancia de elecciones (<i>piece by piece</i>); b) <i>Functional closeness</i> : entrega, según rol que ejercen.
Factores que afectan la introducción del sufragio femenino	-Estratégicos: presunción sobre tendencia electoral femenina. Evidencia mixta sobre los impulsores: conservadores o izquierdas. -Factores internos vs. externos: antes de 1930 priman los primeros, y después, los internacionales.
Los efectos: <i>gender gap</i>	-Mujeres tiene mayor tendencia a votar por partidos conservadores o católicos. - <i>Gender gap</i> está cambiando desde 1980, y ha aumentado la tendencia de mujeres a votar por la izquierda.

Fuente: elaboración propia con base en la literatura reseñada.

Figura 2 – Elementos de debate sobre sufrágio feminino (fonte: VARAS, Miguel Angel Lopez; VALENZUELA, Ricardo Gamboa. Sufrágio feminino no Chile: origem, brecha de gênero e estabilidade, 1935-2009. *Rev.estud.soc.*, n. 53, 2015, p. 124-137. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-885X2015000300011&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 29 de setembro de 2016).

Dessa forma, no tocante ao voto feminino, tem-se que o Chile pertence aos países de “segunda onda”, o que significa que o reconhecimento do voto feminino se deu por partes (*piece by piece*), introduzido primeiro nas eleições municipais e, posteriormente, nas governamentais e presidencialistas (VARAS; VENEZUELA, 2015).

5.2 Direito de obstrução

Edgar da Mata Machado cita Kelsen para afirmar que a obstrução

chama-se técnica quando consiste no emprego formal de meios regimentais, como: longos discursos; provocação de votações nominais; apresentação de proposições incidentais; que se devam discutir antes dos assuntos da ordem do dia, etc. (MACHADO apud KELSEN, 1952, p. 133).

A Câmara dos Deputados do Chile, ao dispor sobre o uso da palavra, afirma que cada deputado pode falar apenas duas

vezes, sendo que a primeira será de, no máximo, dez minutos, e a segunda de, no máximo, cinco minutos, em discussões gerais. Já em discussões de projetos, o tempo é estendido para 15 minutos. Para usar a palavra, os deputados devem solicitá-la pessoalmente, antes de encerrar o debate, conforme disposto no artigo 85 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Chile (CHILE, 2015a).

Além disso, no tocante à duração da ordem do dia, há um limite de duas horas para sua finalização e, para aumentar esse tempo, exige unanimidade, nos termos dos artigos 107 e 112 do Regimento da Câmara dos Deputados (CHILE, 2015a).

Verifica-se, portanto, que tal Regimento Interno utiliza técnicas que visam, exatamente, impedir o direito de obstrução. Para todos os atos regimentais, é imposto tempo de fala e, inclusive, tempo de duração para a ordem do dia.

5.3 Lei de Transparência (Lei n. 20.285, de 2008)

O acesso à informação é necessário para o cumprimento dos direitos básicos de liberdade de expressão e opinião, consagrados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (VINAIXA, 2009).

Com base nisso, o Chile promulgou, em 2008, a Lei n. 20.285, denominada Lei de Transparência (CHILE, 2008), que regula o princípio da transparência da função pública, o direito de acesso à informação dos órgãos da administração do Estado, os procedimentos para exercício e amparo desse direito e as regras de exceção da publicidade da informação.

De um modo geral, esse ato normativo enfatizou a transparência ativa, indicando que os órgãos da administração estatal devem manter atualizados os dados relativos a sua estrutura orgânica, atribuições, marco normativo aplicável, salários, pessoal contratado, atos, resoluções, empréstimos, contratações, transferências, mecanismos de participação, entre outros.

O ato normativo ainda indica e conceitua todos os princípios que embasam o direito à informação, como, por exemplo,

os princípios da relevância, da liberdade de informação, da transparência, da máxima divulgação, da divisibilidade, da facilitação, do controle e da responsabilidade, entre outros.

E, além de definir o procedimento necessário para requisitar as informações desejadas, o artigo 45 da Lei n. 20.285, de 2008 (CHILE, 2008), impõe que a autoridade superior que negar, de forma infundada ou injustificada, o acesso a informação, será penalizada com multa de 20% a 30% de sua remuneração.

Diante desse quadro e, até mesmo, da possibilidade de a sanção incidir sobre a remuneração do servidor público, o que se observa é um efetivo cumprimento da lei de acesso à informação nos sites eletrônicos dos órgãos governamentais e dos Poderes do Chile.

A título exemplificativo, o site eletrônico da Câmara dos Deputados (CHILE, 2016b) possui uma aba denominada “transparência”, a qual apresenta as informações financeiras de cada gabinete dos deputados (especificando as receitas e despesas), suas declarações juramentadas, assessorias externas, contratações, concursos públicos, normas aplicáveis, etc.

5.3.1 Lei de *Lobby* (Lei n. 20.730, de 2014)

Dentro da temática “transparência”, o Chile apresenta uma norma inovadora – se comparada ao cenário brasileiro –, pois, desde 2014, regulamentou o lobby, através da Lei n. 20.730, de 2014 (CHILE, 2014).

Inicialmente, o artigo 2 (CHILE, 2014) da lei conceitua *lobby* como a

atividade remunerada, exercida por pessoas naturais ou jurídicas, chilenas ou estrangeiras, que tem por objeto promover, defender ou representar qualquer interesse particular para influir nas decisões que devem adotar os sujeitos passivos no exercício de suas funções.

E acrescenta que essa prática “também inclui os esforços específicos para influenciar no processo de tomada de decisão pública e mudança nas políticas, planos e programas” (CHILE, 2014), enfatizando que o objetivo dessa lei é fortalecer a

transparência e a probidade das relações com os órgãos do Estado.

Como forma de controle das atividades de *lobby*, o site eletrônico da Câmara dos Deputados (CHILE, 2016b) apresenta arquivos com lista dos sujeitos passivos, lista dos sujeitos donativos, listas dos lobistas, formulário para solicitação de audiências e, até mesmo, o registro de todas as viagens realizadas pelos gestores ou lobistas.

Dessa forma, em se tratando de um instrumento de manifestação da sociedade, a regulamentação do *lobby* e o controle e o mapeamento de suas atividades podem fortalecer a ética no âmbito político e, conseqüentemente, trazer efetividade às tomadas de decisões, já que os interesses das partes serão demonstrados.

6. Considerações finais

A história do Chile, país descoberto por espanhóis e de geografia acidentada, foi marcada por diversas guerras, as quais fizeram com que fossem adotadas medidas drásticas e conservadoras na administração da nação. No entanto, em que pese todos esses percalços, o Chile possui atualmente um alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – 0,832 (Pnud 2014) – mesmo diante de um cenário de interferência de crises financeiras mundiais.

A administração, tida como descentralizada, favorece a tomada de decisões, já que leva em consideração o interesse local e estimula a fiscalização via conselhos regionais e Congresso Nacional.

Entre as disposições constitucionais chilenas, observam-se competências do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado – para averiguar o conteúdo das denúncias contra o presidente da República e decidir se há ou não admissibilidade das ações judiciais iniciadas contra os ministros do Estado. Isso comprovando, assim, a comunicabilidade e a ingerência entre os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

O processo legislativo chileno, apesar de se assemelhar ao brasileiro, possui suas particularidades, como, por exemplo, a

exigência de que todos os projetos de lei sejam aprovados por duas câmaras: câmara de origem e câmara revisora.

Além disso, é característica desse processo legislativo a possibilidade de o presidente da República realizar os chamados “pedidos de insistência” quando, por exemplo, as emendas apresentadas pela câmara revisora não forem aprovadas pela câmara de origem ou quando os projetos forem reprovados na própria câmara de origem. A grande ingerência do presidente da República no processo legislativo pode acarretar a aprovação da proposição anteriormente rechaçada, caso os deputados ou senadores não consigam dois terços dos votos para (re)negar o projeto.

Compete também ao presidente fazer observações de caráter supressivo, aditivo ou substitutivo, observações que são novamente analisadas pela câmara de origem e pela câmara revisora.

A Constituição Chilena prevê, ainda, a formação de comissão mista para solucionar emendas ou rejeição do projeto pela câmara revisora, o que provoca muitas discussões e votações de cada projeto. Em contrapartida, há medidas para impedir o direito de obstrução, tais como: definição do tempo de debate e duração da ordem do dia.

A estrutura do ato normativo é confusa, se comparada com a estrutura do ato normativo no Brasil, uma vez que, apesar de ser separada em artigos, não possui divisões em incisos, alíneas ou parágrafos. E, em determinados trechos, como no artigo 75 da Constituição, há indicação de mais de um assunto. Nesse artigo, por exemplo, abordam-se o prazo que o presidente da República tem para devolver o projeto de lei, o prazo para promulgação do texto e o prazo para publicação da norma, sem qualquer subdivisão no dispositivo.

Sendo assim, em razão das peculiaridades do procedimento legislativo chileno, o tempo de criação da lei é extenso. Somente a título exemplificativo, é importante destacar que a Lei n. 20.285 é de 2008, e a Lei n. 20.730 é de 2014. Ou seja, em seis anos foram promulgadas apenas 445 leis pela Câmara dos Deputados do Chile. É um número singelo, se comparado à realidade brasileira.

Apesar disso, o Chile promulgou leis nos últimos anos que podem ser usadas como modelo no Brasil, como, por exemplo, a regulamentação do *Lobby* e a Lei de Transparência, que oferece possibilidade de punir a autoridade pública com multas correspondentes a porcentagens de suas remunerações.

Tais medidas buscam, portanto, a inserção de medidas éticas e efetivas na relação do Estado com os interessados, as quais têm se mostrado escassas na realidade brasileira.

7. Referências

CHILE lembra 39 anos do golpe militar e morte de Allende. **Portal EBC**, Brasília, 10 set. 2012. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2012/09/chile-lembra-39-anos-do-golpe-militar-e-morte-de-allende>>. Acesso em: 12 de junho de 2017.

CHILE. Constitución (1980). **Constitución política de la República de Chile**, de 11 de agosto de 1980. Poder Ejecutivo Del Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Disponível em: <<https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf>. Acesso em: 4 de novembro de 2016.

CHILE. Congreso Nacional. **Ley nº 20.285 de 2008**, sobre acceso a la información pública. Disponível em <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>>. Acesso em: 4 de novembro de 2016.

CHILE. Congreso Nacional. **Ley nº 20.730 de 2014**, regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>. Acesso em: 4 de novembro de 2016.

CHILE. Cámara dos Deputados. **Regramento da Câmara de Diputados de Chile**, de março de 2015. 2015a. Disponível em <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf>. Acesso em: 4 de novembro de 2016.

CHILE. Senado. **Reglamento del Senado, de setembro de 2015**. 2015b. Disponível em <http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/prontus_senado/2012-11-07/110101.html>. Acesso em: 4 de novembro de 2016.

CHILE. Congreso Nacional. Biblioteca. **Portada del sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**. 2016a. Disponível em: <<http://www.bcn.cl/>>. Acesso em: 6 de novembro 2016.

CHILE. Câmara dos Deputados. **Portada del sitio web de la Câmara dos Deputados do Chile**. 2016b. Disponível em: <<https://www.camara.cl/>>. Acesso em: 6 de novembro 2016.

GOMES, Flávia Schettino Marques; SOARES, Luís Filipe Arreguy. A formação do Estado nacional chileno: povo e nação. **e-hum**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 67-86, 2011.

MATA-MACHADO, Edgar de Godói da. Direito de obstrução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v. 4, p. 127-134, 1952. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/521/489>>. Acesso em: 4 de novembro de 2016.

LÓPEZ VARAS, Miguel Angel; GAMBOA VALENZUELA, Ricardo. Sufragio femenino en Chile: origen, brecha de género y estabilidad, 1935-2009. **Revista de Estudios Sociales**, n. 53, p. 124-137, jul./sept. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-885X2015000300011&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 29 de setembro de 2016.

POBLETE VINAIXA, Julia. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DE BIBLIOTECOLOGÍA, 14., 2009, Santiago. **Información y ciudadanía: desafíos públicos y privados**. Santiago: Colegio de Bibliotecarios de Chile, 2009. Disponível em: <<http://www.bibliotecarios.cl/descargas/2009/10/poblete.pdf>>. Acesso em: 4 de novembro de 2016.

XML. **Parliament**. Amsterdã: XML, 2016.

França

O regime parlamentar francês: aspectos formais e materiais

Juliana Matos Santos¹

Lucas Tavares Mourão²

Resumo: O presente estudo busca abordar os aspectos gerais do trabalho legislativo francês. Por apresentar um sistema híbrido entre parlamentarismo e presidencialismo, a França conta com um modelo bicameral singular no mundo, no qual Assembleia Nacional e Senado passaram, em suas histórias, por períodos conturbados de antagonismo político, supressão de competências e, enfim, cooperação no cenário republicano. A atuação hodierna das duas assembleias é muito marcada pela participação do Poder Executivo no processo legislativo, respaldada pela Constituição e pelos regimentos internos das assembleias, o que levanta críticas sobre os excessos que o Governo poderia cometer sobre o trabalho dos parlamentares.

Palavras-chave: Assembleia Nacional. Senado. Processo legislativo.

Resumé: *Cette étude vise à examiner les aspects généraux du travail législatif français. En présentant un système hybride entre parlementarisme et présidentielisme, la France a un modèle unique bicaméral dans le monde, dans lequel l'Assemblée nationale et le Sénat ont passé, dans leurs histoires, par des périodes troublées d'antagonisme politique, de suppression de ses compétences et, enfin, de coopération sur la scène républicaine. L'action actuelle par les deux assemblées est marquée par la participation du*

1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Bacharelado em Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda pelo Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora (CES/JF). E-mail: julianamats@outlook.com.

2 Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-graduado em Direito Constitucional pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático, realizada em parceria com a Universidade de Coimbra (Portugal). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro do Grupo de Estudos em Constituição e Política (GCP). Advogado. E-mail: lucastrmourao@gmail.com.

Pouvoir Exécutif dans le processus législatif, soutenu par la Constitution et les règlements intérieurs des assemblées, ce qui soulève des critiques des excès que le Gouvernement pourrait faire sur le travail des parlementaires. Bien que l'espace dédié ici ne permettra pas plus qu'une analyse superficielle des rites d'élaboration normative, il est possible d'esquisser une introduction au sujet et savoir comment est l'interaction entre les Pouvoirs dans le processus législatif.

Mots-clés: Assemblée nationale. Sénat. Processus législatif.

1. Introdução

Toda vez que um assunto ligado à política vem à tona acabamos por nos voltar aos ideais da democracia, a Rousseau e à França, berço da cultura política moderna que, como na imagem da Marianne retratada por Delacroix, guia a nação rumo à liberdade, à igualdade e à fraternidade.



Figura 1: A Liberdade guiando o povo (Eugène Delacroix, 1830 – acervo do Museu do Louvre, Paris)

No entanto, a consolidação da harmonia entre os Poderes no país é conquista recente e ainda passível de melhoras, como se mencionará neste artigo, no que toca em especial ao processo legislativo.

A história francesa é notória e amplamente difundida nos mais diversos meios. Os próprios *sites* institucionais da Assembleia Nacional e do Senado esmiúçam os diversos momentos pelos quais passaram as duas casas. Em determinada seção deste trabalho abordaremos os principais períodos pós-revolução e o modo como o Legislativo era ora suprimido, ora exaltado. Da leitura de autores franceses pode-se perceber uma crítica que há tempos se constrói acerca da relação entre as duas casas legislativas e delas com o Governo.

Embora a Quinta República seja uma conquista para o povo francês, a harmonia utópica iluminista ainda está longe de ser alcançada, como se depreende do estudo dos procedimentos legislativos e das técnicas adotadas. Nos regimentos internos das casas e na própria Constituição francesa são feitas várias ressalvas à elaboração da lei, permitindo a ingerência de um Poder sobre o outro de maneira que parece, sob um primeiro olhar, quase autoritária.

Ainda assim, dado o histórico de luta e revolução na França, a atividade legislativa é extremamente regulada e preza, sobretudo, a transparência, permitindo à população conhecer de forma didática o funcionamento dos trabalhos legislativos. Embora haja muito a se conquistar, a pesquisa feita aponta para a aproximação do povo com o trabalho dos políticos.

2. O bicameralismo francês

O Parlamento francês é bicameral, sendo composto pelo Senado (Câmara Alta) e pela Assembleia Nacional (Câmara Baixa).

Benoit Jeanne (1972, p. 178) já apontava que o bicameralismo da Quinta República não chega a ser igualitário como o da Terceira República, pois, no modelo atual, nas palavras do autor, o Senado se encontra em posição de inferioridade quanto à Assembleia Nacional, tanto no tocante à elaboração das leis, quanto no controle do Governo. Por outro lado, é um sistema mais equilibrado que o instituído em 1946, pelo fato de os senadores terem seu papel reforçado ao serem eleitos por um período de seis anos. Antes da reforma adotada em julho de 2003, o mandato era de nove anos.

Chama a atenção também que até 1958 as assembleias³ detinham maior autonomia sobre seus regimentos internos. Com o advento da Quinta República ficou determinado que, antes de serem aplicados, os regimentos e suas modificações deveriam ser submetidos ao Conselho Constitucional, ao qual incumbiria se pronunciar sobre a conformidade dos instrumentos apresentados com a Constituição em vigor (LECLERQ, p. 706).

Quando as duas assembleias se reúnem tem-se o Congresso do Parlamento, que, diferentemente do que ocorre no Brasil, se reúne em lugar diverso do Senado e da Assembleia Nacional, no Palácio de Versalhes. Compete ao Congresso, especificamente, votar a revisão da Constituição, a audição de declaração do presidente da República, a autorização de adesão de um Estado à União Europeia e a destituição do presidente da República (momento em que adota a denominação Corte Suprema, ao invés de Congresso).

Salta aos olhos que, apesar de o Poder Legislativo francês se expressar em três localidades diversas – o Palácio de Bourbon, sede da Assembleia Nacional; o Palácio de Luxemburgo, sede do Senado francês; e o Palácio de Versalhes, onde o Congresso se reúne – todos repetem uma mesma composição arquitetônica, típica dos países europeus: a disposição das cadeiras em relação à Mesa segue o formato de semicírculo (ou hemiciclo, denominação encontrada nos materiais das próprias casas).

Certamente que o desenho estrutural não é em vão. Em notícia publicada pelo jornal *Nexo* (MONTESANTI, 2016), passagens do livro *Parliament*, escrito pelos arquitetos David Mulder van der Vegt e Max Cohen de Lara, expõem que o formato de semicírculo tem origens clássicas, tendo sido utilizado inicialmente em teatros gregos e romanos para favorecer a visibilidade e acústica

³ Em conformidade com a nomenclatura conferida pela Constituição francesa e pelos regimentos da Assembleia Nacional e do Senado, quando se usar o termo “assembleias” estar-se-á referindo às duas casas legislativas; já no uso do termo “Assembleia Nacional” tratar-se-á do local específico de trabalho dos deputados.

do palco, além de eliminar sinais de hierarquia ao dispor todos os políticos no mesmo nível.

Confira-se imagens da arquitetura das assembleias:



Figura 1: Assembleia Legislativa (FRANCE, 2016b)



Figura 2: Senado (FRANCE, 2016d)

Nota-se que ambas as casas têm amplo orgulho de sua tradição, tanto no que diz respeito a seu funcionamento atual, quanto à importância histórica e arquitetônica das instituições, visto que seus *sites* oficiais na internet disponibilizam amplo material (textos, imagens, vídeos⁴ e mapas interativos⁵) que divulga os mais diferentes aspectos de suas realidades. Dada a importância das assembleias, ambas possibilitam a visita turística em suas instalações (FRANCE, 2016a) (FRANCE, 2016c). Para melhor compreensão de como funciona o processo legislativo francês, cumpre, antes de qualquer coisa, tecer algumas linhas sobre a história conturbada pela qual passaram a Assembleia Nacional e o Senado francês.

3. História

A Assembleia Nacional surgiu em 1789 e o Senado tem suas origens em 1795. Ambas as casas legislativas contam em seus *sites* institucionais suas histórias, mostrando que o modelo bicameral existente hoje passou por muitos conflitos e, por vezes, foi suprimido, havendo uma redução das liberdades públicas.

3.1 Assembleia Nacional

Do surgimento da Assembleia da Nacional em 1789 aos dias de hoje, a Câmara passou por diversos períodos conturbados. A história mostra que nos momentos em que a Assembleia era suprimida, o país vivia uma redução das liberdades públicas (FRANCE, 2016a).

Aos 17 de junho de 1789, os deputados do “terceiro Estado”, reunidos em Versalhes, se proclamaram Assembleia Nacional, considerando representarem ao menos 96% da população francesa. A influência que exerceram nas constituições de 1791 e 1795 retirou a soberania da pessoa do monarca e a passou à nação, exercida pelos representantes escolhidos. Em ambos os instrumentos

4 Há bastante material audiovisual a respeito de ambas as assembleias. Destacam-se os vídeos *Une journée a l'Assemblée Nationale [Um dia na Assembleia Nacional]* (FRANCE, 2012) e *Connaître le Sénat [Conheça o Senado]* (FRANCE, 2018). Ambos os vídeos relacionam a atividade legislativa das casas com imagens que permitem observar suas características arquitetônicas.

5 É possível fazer a visita virtual ao Senado francês através da ferramenta Google Street View (GOOGLE, 2016).

normativos o sufrágio era restrito e, embora tenham inaugurado a Primeira República, limitando o poder do Executivo, não contiveram a instabilidade política no período, levando ao golpe de Napoleão Bonaparte no 18 de brumário (9 de novembro de 1799).

A Constituição imposta por Napoleão em 1799 exaltava o poder do Executivo ao mesmo tempo em que fragmentava o Poder Legislativo em quatro assembleias: Conselho de Estado, Tribunal, Corpo Legislativo e Senado. A restrição à atuação do Legislativo continuou com a carta constitucional outorgada por Luis XVIII em 1814, com a instituição de um parlamento bicameral (Câmara dos Deputados dos Departamentos e Câmara dos Pares) que podia ser encerrado à conveniência do rei e era privado de qualquer iniciativa ou meio de ação sobre o Governo.

Apenas com a Revolução de 1830 o Legislativo retomou sua relevância. A Constituição passou a ser votada na Câmara e aceita pelo rei, que lhe jurava fidelidade, ficando a soberania nas mãos de ambos. Nesse período as duas Câmaras retomaram a iniciativa das leis.

Com a Revolução de 1848 veio uma novidade. Estabeleceu-se a Segunda República em que a Assembleia Nacional e o presidente eram eleitos por sufrágio universal, sem qualquer meio de ação de um sobre o outro. Foi um período breve de separação excessiva dos poderes, que terminou com o golpe de 2 de dezembro de 1851 por Luis Napoleão Bonaparte, quando dissolveu a Assembleia e assumiu o poder constituinte.

Pela constituição bonapartista de 1852 o Executivo tornou a ser onipotente, ficando o Legislativo com poderes reduzidos e repartidos entre o Corpo Legislativo (eleito), o Conselho de Estado (composto de funcionários) e o Senado (membros vitalícios nomeados). Somente com o fim do Império em 1870 e a eleição da Assembleia em 1871 é que se possibilitou a elaboração das leis constitucionais de 1875, fundando-se um regime parlamentar que durou até 1940, período conhecido como a Terceira República.

Com as leis constitucionais de 1875, o Legislativo se dividiu entre Câmara dos Deputados (eleita por sufrágio universal direto) e Senado (sufrágio indireto). Suas atribuições, ao contrário do regime pretérito, foram ampliadas em matéria de

iniciativa de leis e controle do Governo. O poder previsto ao presidente de dissolução da Câmara caiu em desuso em 1877. Em 10 de julho de 1940, durante a invasão alemã, Câmara e Senado se reuniram em Assembleia Nacional e conferiram plenos poderes ao marechal Pétain em Vichy, acabando com qualquer representação da vontade nacional até 1944, quando se instaurou uma assembleia consultiva, antes que uma assembleia constituinte elaborasse as instituições da Quarta República.

A Constituição de 1946, que estabeleceu a Quarta República, consagrou a soberania parlamentar e a primazia do Poder Legislativo. Esse período foi marcado por um alargamento dos poderes da Assembleia Nacional, tendo pleno controle de suas sessões e da ordem do dia e podendo derrubar o Governo. O contrário também era possível, mas a dissolução da Assembleia deveria obedecer a condições estritas, que só foram adimplidas uma vez, em 1955. No entanto, a instabilidade ministerial decorrente de um sistema eleitoral que inviabilizava a constituição de maioria políticas homogêneas levou à crise de 1958, culminando na ascensão do general Charles de Gaulle e no início da Quinta República, como nós a conhecemos hoje.

Na Quinta República, o papel da Assembleia Nacional é cada vez mais exaltado, tanto do ponto de vista político, quanto em matéria de controle do Governo. Isso se reflete na composição de um sistema de governo semipresidencialista, híbrido, em que o presidente da República eleito nomeia o primeiro-ministro dentre os deputados do partido majoritário para chefiar o Gabinete e encabeçar o Governo.

3.2 Senado

O Senado francês conta sua história dividindo-a didaticamente em oito períodos: o Conselho de Anciãos, o Senado Conservador, a Câmara dos Lordes da Restauração, a Câmara dos Lordes da Monarquia de Julho, o Senado do Segundo Império, o Senado Republicano, o Conselho da República e o Senado da Quinta República (FRANCE, 2016c).

O período chamado Conselho de Anciãos (1795-1799) é assim denominado por ter sido o primeiro nome da segunda Câmara, que nasceu com a Constituição de 1795, inspirada no modelo da Grã-Bretanha, onde a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns exerciam certo controle sobre a ação política do rei e seu primeiro-ministro. Para os autores da Constituição, obcecados pelas memórias de Robespierre e sua tirania sangrenta, criar essa segunda câmara seria bloquear a ditadura de um único grupo. Destaca-se dessa Constituição o artigo 68, que cria um “raio constitucional”, um “perímetro de segurança” real para proteger os deputados de pressões do Executivo.

Nesse momento, o Poder Legislativo era partilhado entre as duas casas da seguinte forma: o Conselho dos Quinhentos tinha a iniciativa legislativa e cabia ao Conselho de Anciãos aprovar ou rejeitar as propostas sem alterá-las. Sendo assim, a distribuição de papéis para Boissy d’Anglas era a de que “o Quinhentos será a imaginação da República, os Antigos [...] razão”.

Renovado por dois terços a cada ano, nenhuma das câmaras era eleita diretamente por todos os franceses, mas pelas assembleias eleitorais. Os cidadãos de cada cantão constituíam uma “assembleia primária”, que escolhia um eleitor entre duzentos habitantes. Esses eleitores, por sua vez, formavam “a assembleia eleitoral” do departamento, responsável pela nomeação de parlamentares. Em 1795, os “grandes eleitores” eram cerca de 30 mil para toda a França. O Conselho de Anciãos tinha 250 membros de até 40 anos de idade, casados ou viúvos. Eles não foram sequer chamados senadores, mas membros do Conselho de Anciãos.

A Câmara se viu sob ameaças até o golpe do 18 de brumário, em que anciãos votaram a substituição do Conselho de Administração por um executivo de três cônsules, Bonaparte, Sieyès e Roger Ducos, e a criação de uma comissão legislativa.

O período seguinte, dito Senado Conservador (1799-1814), se inicia com a criação, pela primeira vez, de um Senado, através da Constituição de 22 de frimário do ano VIII (13 de dezembro 1799), escrita sob a influência direta do primeiro-cônsul Bonaparte. Bonaparte vai fazer esse “Senado conservador”, responsável por garantir a conformidade com a Constituição, um elemento-

chave do seu regime. Eram apenas 60 membros inamovíveis, com idade de ao menos 40 anos, aos quais se adicionavam dois novos membros a cada ano por dez anos. Não havia eleição, nem mesmo indireta. Havia na Constituição um arranjo institucional em que o segundo e o terceiro cônsul, membros de direito do Senado, nomeavam a maioria (mais 29 senadores) e os membros escolhidos elegiam os restantes. Em 1802 o número de senadores foi elevado a 120. O primeiro-cônsul Bonaparte acompanhava de perto a atividade e composição da Câmara Alta: ele convocava e presidia o Senado, com o direito de nomear candidatos. Napoleão criou em janeiro de 1803 um sistema de *sénatoreries* (espécie de áreas senatoriais), o que garantia a plena docilidade dos senadores. Em junho de 1804, 36 deles são designados para se tornarem esses “superprefeitos” regionais. A Constituição do XII Ano (1804) proclamou que o Império aumentou a dependência entre Napoleão e a Câmara Alta, acompanhada de demonstrações de estima e fidelidade de ambos os lados.

O terceiro período, o da Câmara dos Lordes da Restauração (1814-1830), ocorreu após a queda de Napoleão, a partir da ascensão de Luís XVIII ao trono da França com uma “Carta Constitucional”, desenvolvida pelo próprio rei, com a ajuda de nove senadores, nove deputados e três membros em representação do rei. Essa carta substituiu o Senado Imperial pela Câmara dos Lordes, composta por membros nomeados pelo rei, com título vitalício e de transmissão hereditária. A Carta estabelecia um sistema em que o Poder Legislativo era exercido pelo rei, pela Câmara dos Lordes e pela Câmara dos Deputados. O rei apresentava propostas legislativas independentemente da Casa Legislativa, à exceção da Lei das Finanças, que era analisada, a princípio, pela Câmara dos Deputados. Após o intervalo do período dos Cem Dias (regresso de Napoleão) em 1815, houve aumento expressivo no número de senadores por Luís XVIII, ultrapassando um total de 200. As circunstâncias também levaram os lordes a juizes, já que o artigo 33 da Carta indicava que “a Câmara dos Lordes conheceria dos crimes de alta traição e dos ataques contra a segurança do Estado...”.

Seguiu-se a esse período o da Câmara dos Lordes da Monarquia de Julho (1830-1848), em que um rei “burguês” se instalou no trono. Os “três dias gloriosos” de julho de 1830

puseram fim ao tempo de Charles X, levando ao trono Luís Filipe, Duque de Orleans. Há uma revisão da Carta de 1814, que votou pela existência de duas casas. A nova carta reforçava o caráter parlamentar do regime. Em ambas as casas, cujas reuniões se tornaram públicas, havia o direito à iniciativa legislativa. A nobreza não era hereditária, mas os lordes da França eram sempre nomeados, em número ilimitado, pelo rei. Todas as nomeações de Charles X foram canceladas e passaram a ocupar assentos juízes, conselheiros estaduais ou embaixadores. A Câmara teve destaque no julgamento de ex-senadores do regime anterior e no julgamento de Napoleão (1840). O regime entrará em colapso em um contexto de crise moral e política que envolvia casos de corrupção.

A quinta fase, o Senado do Segundo Império (1851-1870), representou um retorno ao Senado Conservador. A Constituição de 1848 restituiu um modelo unicameral, tendo sido a composição e a atividade do Senado (em sessões que não eram públicas) rigidamente controladas pelo novo regime autoritário. Considerado o apoio mais seguro do regime, o Exército ocupava a maior parte dos assentos no novo Senado, bem como ministros, altos funcionários e juízes. Havia também alguns industriais e banqueiros no Senado em apoio ao regime. Foi só em meados do Segundo Império que o debate parlamentar se tomou mais independente. Em abril de 1870, o Senado tornou-se uma segunda câmara legislativa, mas o império liberal não sobreviveria à derrota militar.

Após a queda do Segundo Império, houve o Senado Republicano (1875-1940), relacionado à Constituição que em 1875 limitou severamente o poder do presidente. Este não era eleito por sufrágio universal direto, mas pelas duas casas reunidas em congresso. Cada um de seus atos devia ser assinado por um ministro – e a Constituição previu que os ministros eram responsáveis perante as Câmaras. O Executivo tinha uma arma contra uma maioria hostil na sua política: ele tinha o direito de dissolver a Câmara dos Deputados, mas essa dissolução tinha que ser aprovada pelo Senado. Pela primeira vez, o novo Senado teve poderes idênticos aos da Câmara dos Deputados. O Senado era eleito pelos deputados, conselheiros e delegados dos conselhos municipais (um

por município, independentemente da sua população). A atividade parlamentar começou a caminhar gradualmente para a aparência que existe hoje, com grupos parlamentares formando partidos, pautas, reuniões e suas instruções de voto. Foi a época de grandes leis republicanas sobre liberdade de imprensa, liberdade de associação e organização municipal. O debate sobre a escola também está na vanguarda nos anos 1881 e 1882 com o estabelecimento de educação gratuita, laica e obrigatória. Em agosto 1884 uma emenda constitucional acabou com o recrutamento de senadores inamovíveis. Houve certa estabilidade até o período de seis anos de instabilidade ministerial durante o qual dez gabinetes lideraram o país. O antiparlamentarismo estava progredindo na opinião pública, mas o modelo vigente ainda assim resistiu à Primeira Guerra Mundial. O fim da Terceira República ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1940 as tropas alemãs entraram na França, o governo recuou para Tours e Bordeaux, uma massa de civis em êxodo tomaram as estradas. Após a renúncia do governo houve revisão da Constituição de 1958, com previsão da permanência das duas casas até que novas assembleias fossem formadas.

No pós-guerra estabeleceu-se o Conselho da República (1946-1958), a despeito a opinião do general de Gaulle, herói nacional, que era defensor de um bicameralismo equilibrado. A Constituição de 1946 diminuiu o papel do Senado, dando à segunda casa o nome simbólico de Conselho da República, já que a forma unicameral foi rejeitada em referendo. O Conselho da República podia emitir pareceres, mas não tinha iniciativa legislativa. Seus trezentos e quinze membros eram eleitos por sufrágio universal indireto e representavam as autoridades municipais e departamentais. Aos poucos o Conselho da República vai ampliando seus poderes, até que em 1954, uma emenda constitucional fez com que o Conselho da República retomasse a iniciativa legislativa, mas a Assembleia Nacional tinha autoridade para decidir definitivamente. A Constituição de 1946 não conseguiu alcançar a estabilidade de governo.

O último período assinalado diz respeito ao Senado da Quinta República. Promulgada em 4 de outubro de 1958, a Constituição da Quinta República dá ao Senado um papel de destaque. O

presidente do Senado se torna o segundo personagem do Estado e desempenha as funções de presidente da República. Ele nomeia três dos nove membros do Conselho Constitucional. Revisão constitucional não pode ser feita sem anuência do Senado. O Senado não pode ser dissolvido de seu papel como representante das autoridades locais e é agora consagrado na Constituição. A aprovação das leis é agora dada igualmente a ambas as casas. Concebido como um elemento regulador, o Senado vai realmente ver o seu papel evoluir a partir de 1958, de acordo com o contexto político e institucional francês, que firmou seu compromisso com a instituição.

Nesse período destacam-se ainda fatos da história recente, em que houve uma série de modificações em relação ao Senado. 2003 foi o ano da “autorreforma” do Senado, com redução no prazo do mandato para seis anos, redução da idade de elegibilidade de 35 a 30 anos, aumento do número de assentos de 321 para 348 (objetivo para 2011), estabelecimento da renovação da metade dos membros a cada três anos. Em 2007, uma reflexão sobre os métodos de trabalho do Senado foi conduzida a partir de um estudo comparativo das práticas correntes em outros parlamentos na União Europeia⁶. As eleições de setembro de 2008 confirmaram a feminização em relação às formações anteriores: de 343 senadores, agora existem 75 mulheres que representam 22% da força de trabalho da reunião. Considerando que Governo e Senado têm iniciativa de lei, estabeleceu-se que a prioridade do Governo no desenvolvimento da agenda é limitada a duas semanas em cada quatro. De cada duas semanas por mês reservadas para as iniciativas dos parlamentares, uma semana é destinada aos trabalhos de controle de ação do governo – função constitucionalmente reconhecida.

A lógica da consideração dos direitos da oposição foi reforçada em 2007 com a introdução de um dia de sessão

6 O estudo, chamado *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : une source d'inspiration pour la modernisation du Sénat. Les exemples luxembourgeois, belge, portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque* (“A experiência dos parlamentos nacionais na União Europeia: uma fonte de inspiração para a modernização do Senado. Os exemplos luxemburguês, belga, português, grego, tcheco, austríaco e eslovaco”) é um documento extenso, que demonstra a preocupação francesa com a evolução do processo legislativo (FRANCE, 2007). O trabalho estabelece similaridades e diferenças entre os processos legislativos nos países enumerados, levando em conta questões particulares de cada país em sua formação como Estado (por exemplo, dimensão dos parlamentos, se são mono ou bicamerais, forma de governo e relação do parlamento com o mesmo, etc.).

por mês reservado para a iniciativa dos grupos de oposição e grupos de minoria.

4. Competências

Conforme o art. 45 da Constituição francesa, Assembleia Nacional e Senado são iguais para adotar uma lei, mas, no caso de conflito prolongado entre ambos, o Governo pode pedir que a Assembleia Nacional vote sozinha uma lei contra o parecer do Senado.

As competências estão previstas em diversos pontos da Constituição, sendo extremamente amplas, mesmo que em determinadas matérias apenas o Governo (encabeçado pelo primeiro-ministro) tenha legitimidade para propositura de lei. Às assembleias cabe deliberar sobre o direito das pessoas, as liberdades públicas, os direitos civis, o Direito Penal e o Direito Processual Penal, bem como regular a organização judiciária, a moeda, os regimes eleitorais, os impostos, os servidores, as nacionalizações e até a atuação governamental – mediante as comissões parlamentares de inquérito e, sobretudo, as denominadas *questions au gouvernement* (ARAGÃO, 2011, p. 57).

A iniciativa legislativa, contudo, encontra barreiras em determinados assuntos, que só podem ser encabeçados pelo Governo, tal qual a apresentação de emendas ou proposições que impliquem redução das receitas públicas ou criação ou agravamento das despesas governamentais, a legislação sobre finanças, ratificação de tratados ou acordos internacionais e financiamento da seguridade social (ARAGÃO, 2011, p. 58).

Aragão tece precioso comentário no sentido de que, em verdade, quem controla a competência legislativa é o Governo, que assim o faz pelas ingerências vindas do primeiro-ministro, assim como da Presidência. Cabe aqui transcrever suas palavras:

Cabe ao Governo regular acerca das outras matérias – o primeiro-ministro, nomeado pelo presidente da República, dirige os atos governamentais. Aquele, junto com os membros do Congresso, detém a iniciativa das leis e pode definir em que Casa iniciará a tramitação dos projetos (art. 39). Ele pode também intervir no processo

legislativo e submeter emendas, exigindo votações em bloco e declarando urgência na condução das iniciativas (art. 44 e seguintes), uma vez que as proposições e os projetos oriundos do Governo possuem prioridade na ordem do dia nas Assembleias, na sequência por este determinada.

O presidente da República, por sua vez, pode reduzir o poder do Congresso, pois pode oferecer à apreciação popular, por meio de referendo, projetos de lei acerca de certas matérias, além de ratificar alguns acordos ou tratados sem autorização parlamentar (art. 53), afora declarar a inadmissibilidade de proposição ou emenda elaborada por parlamentar a qual seja contrária a delegação legislativa existente ou não se aplique a domínio da lei. Pode igualmente exigir das Casas Legislativas nova deliberação sobre leis submetidas por ele para promulgação (art. 10), bem como apresentar a referendo popular ou a aprovação final pelo Parlamento reunido em Congresso (art. 89) proposta de revisão constitucional votada por elas (ARAGÃO, 2011, p. 58).

As considerações tecidas pelo autor brasileiro não são novas. Em verdade, André Hauriou (1972, p. 911) já na década de 1970 apontava que o limite da reserva legal de competência parlamentar disposto no art. 34 da Constituição evidenciava que o legislador ordinário não era mais o Parlamento, mas o Governo, que operava por via de decretos, o que, aliás, se depreende da leitura da primeira alínea do art. 37, quando estipula que “assuntos diferentes dos que estão no âmbito da lei têm um caráter regulamentar”, sendo o caráter regulamentar de competência legislativa do Governo, via de regra.

Já àquele tempo o autor francês salientava o “domínio sob vigilância” (*domaine surveillé*) da lei parlamentar (HAURIOU, 1972, p. 913), pois que a grande parte das decisões pronunciadas pelo Conselho Constitucional (no exercício da competência prevista na alínea segunda do art. 61 da Constituição⁷) era para fazer o Parlamento respeitar as prescrições dos arts. 34 e 37, ou

7 Diz o artigo 61, 2: Com os mesmos fins, as leis podem ser submetidas ao Conselho Constitucional, antes da sua promulgação, pelo presidente da República, primeiro-ministro, presidente da Assembleia Nacional, presidente do Senado ou por sessenta deputados ou sessenta senadores.

seja, o domínio regulamentar que fazia do Governo o legislador ordinário. Vinte anos mais tarde, Claude Leclerq (1995, p. 712) apontava que cerca de ainda 90% das leis votadas na Quinta República partiram de projetos do Governo, evidenciando o que até hoje é alvo de críticas, a supremacia do Poder Executivo sobre o Parlamento.

5. Composição e estrutura

Os deputados da Assembleia Nacional representam a nação francesa em seu conjunto, sendo eleitos em sufrágio direto e com duração do mandato estabelecida em lei orgânica (até cinco anos após as eleições). Ao contrário do Senado, a Assembleia se renova integralmente e pode ser dissolvida pelo presidente da República. Atualmente, é composta de 577 deputados, eleitos em circunscrições com cerca de 100 mil habitantes.

Por sua vez, o Senado é composto de 348 senadores, com mandato de seis anos. Há renovação de metade das cadeiras a cada três anos, através de sufrágio universal indireto (há a formação de um colégio eleitoral composto de 5% de deputados, senadores, conselheiros gerais e conselheiros regionais e 95% de delegados dos conselhos municipais), incluindo-se na representação os territórios ultramar e os franceses que habitam em países estrangeiros. A idade mínima para um senador é de 24 anos.

O escrutínio para o Senado é feito de forma majoritária ou proporcional, de acordo com o número de senadores eleitos por departamento: se em um departamento são eleitos até dois senadores, será utilizada a forma majoritária; se forem eleitos três ou mais senadores, a forma utilizada será proporcional (hoje os senadores franceses estão divididos em seis grupos de interesses). O número de senadores por departamento é determinado de forma proporcional à população, devendo haver paridade entre homens e mulheres nas listas.

Com relação à estrutura das assembleias, há simetria entre os órgãos que as compõem, cabendo um breve apontamento sobre eles.

5.1 Mesa

É composta por 22 membros na Assembleia Nacional e 25 no Senado e inclui o presidente, os vice-presidentes, os administradores (*questeurs*) e os secretários. A composição busca reproduzir proporcionalmente a representação política na Câmara.

Às Mesas cabe ordenar os debates nas assembleias, organizar e dirigir seus serviços, determinar as condições em que personalidades podem se dirigir ao Plenário, além de gozar de autonomia financeira. As Mesas ainda constituem delegações que se ocupam de preparar determinadas decisões, sendo elas presididas pelos vice-presidentes das Mesas (ARAGÃO, 2011, p. 72).

Constitucionalmente, cabe à Mesa de cada assembleia autorizar qualquer medida restritiva de liberdade contra um parlamentar (art. 26). Já o art. 89 prevê que em caso de reforma da Constituição a Mesa do Congresso será a Mesa da Assembleia.

5.2 Presidente

Os presidentes assumem funções diversas na organização das assembleias, dentre as quais se destacam a nomeação de servidores, o perdão de infrações disciplinares, o envio de textos, a segurança interna e a escolha de membros do Conselho Constitucional.

Ademais, os presidentes compõem a linha de sucessão da Presidência da República. Primeiro, o presidente do Senado e, depois, o presidente da Assembleia Nacional, inversamente ao sistema brasileiro.

5.3 Conferência dos Presidentes

Convocada pelo presidente da assembleia, conta também com os vice-presidentes, os presidentes das comissões permanentes, o de uma comissão especial e os presidentes dos grupos.

Atém-se ao exame da ordem dos trabalhos do Pleno em cada semana, em especial quando há solicitação de prioridade pelo Governo (representado por um ministro responsável pelas relações com o Parlamento). Também lhe cabe formular

propostas para complementar as discussões indicadas como prioritárias pelo Governo.

Afora as questões relativas à ordem do dia, sua reunião constitui oportunidade de evocar e solucionar os problemas imediatos que podem prejudicar o funcionamento das assembleias, em particular ou no exercício de sua função deliberativa (ARAGÃO, 2011, p. 74).

5.4 Administradores

São parlamentares encarregados dos serviços financeiros e administrativos das assembleias e subordinados às Mesas, de forma que nenhum custo adicional é realizado sem a aprovação deles. Tradicionalmente, dois deles pertencem à maioria; um, à oposição (ARAGÃO, 2011, p. 74).

Seu papel é particularmente relevante no âmbito orçamentário – preparam e aprovam o orçamento das assembleias sob a direção de um presidente do Tribunal de Contas.

5.5 Grupos parlamentares

Conjunto de parlamentares que conformam a expressão organizada dos partidos políticos nas assembleias, desde que reúnam, ao menos, 15 deputados na Assembleia Nacional e dez senadores no Senado. Cada grupo apresenta seus membros e deve elaborar uma declaração política que resume as ideias em torno do qual ele se reúne. Hoje, na Assembleia Legislativa são cinco grupos parlamentares, além dos deputados não inscritos (FRANCE, 2016a), e no Senado são seis grupos, além dos não inscritos (FRANCE, 2016c).

Cada grupo contém uma secretaria e lida com a organização e o funcionamento de sua assembleia. O número de membros é levado em conta para determinadas nomeações (Mesa, comissões, delegações e escritórios), assim como para definir o tempo de participação nos debates. Seus presidentes participam da Conferência de Presidentes e dispõem de número de votos equivalente ao dos membros de seus grupos (ARAGÃO, 2011, p. 75).

5.6 Comissões

Como no Brasil, as comissões se dividem em permanentes, especiais e mistas. Quando um membro de alguma comissão se ausentar por mais de um terço das sessões no período ordinário sem apresentar justificativa nem indicar suplente, a Mesa da comissão pode, com o conhecimento do presidente de sua assembleia, confirmar a demissão do comissário, o qual é substituído e não pode integrar outra comissão pelo resto do ano; sua indenização por despesas relativas ao cargo é reduzida em um terço até o início do próximo período ordinário de sessões (ARAGÃO, 2011, p. 103). Insta pontuar que os presidentes de comissão não possuem voto de minerva; em caso de empate, entende-se como reprovada a disposição objeto da votação.

As comissões permanentes são nomeadas pelo Pleno com as seguintes denominações:

Na Assembleia Nacional: (a) Comissão de Assuntos Culturais e de Educação; (b) Comissão de Assuntos Econômicos; (c) Comissão de Assuntos Exteriores; (d) Comissão de Assuntos Sociais; (e) Comissão de Defesa Nacional e Forças Armadas; (f) Comissão de Desenvolvimento Sustentável e de Ordenamento do Território; (g) Comissão de Finanças, Economia Geral e Controle Orçamentário; (h) Comissão das Leis Constitucionais, da Legislação e da Administração Geral da República.

No Senado: (a) Comissão dos Assuntos Econômicos; (b) Comissão dos Assuntos Externos, Defesa e Forças Armadas; (c) Comissão dos Assuntos Sociais; (d) Comissão para a Cultura, Educação e Comunicação; (e) Comissão de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável; (f) Comissão de Finanças; (g) Comissão das Leis Constitucionais, Legislação, Sufrágio Universal, Regulamentos e Administração Geral; e (h) Comissão de Assuntos Europeus.

O número máximo de comissões permanentes permitido pelo art. 43 da Constituição em cada assembleia é oito.

Nenhum deputado pode ser membro de mais de uma comissão permanente, e aqueles que pertencerem a assembleias internacionais ou europeias, ou a uma comissão especial, ficam dispensados de atender à comissão à qual pertencem enquanto durarem os

trabalhos especiais para que foram designados. Ponto relevante é que o parlamentar que abandonar seu partido no momento de sua designação como membro de comissão permanente não mais poderá pertencer a esta (ARAGÃO, 2011, p. 102).

As comissões especiais são constituídas por iniciativa do Governo ou das assembleias para examinar projetos e propostas de lei. Se a iniciativa vier de uma assembleia, a instauração de uma comissão especial pode ocorrer a pedido do presidente de uma comissão permanente ou do presidente de um grupo. Em sua composição, as comissões especiais são formadas por membros designados proporcionalmente ao número de representantes em cada grupo.

As comissões de investigação/inquérito se constituem por votação de uma proposta de resolução apresentada, remetida à comissão permanente competente, examinada e discutida pelo modo estabelecido nos regulamentos. Elas permitem que os parlamentares reúnam informações e as tragam à atenção das assembleias – e do público – sobre a gestão de um serviço público ou sobre fatos graves cometidos. Terminam com a apresentação de seu relatório ou, no mais tardar, no prazo de seis meses.

A proposta da comissão de investigação deve determinar com precisão ora os feitos que dão lugar à investigação, ora os serviços públicos ou as empresas nacionais sobre cuja gestão vai indagar a comissão. Entre seus membros não pode figurar quem tenha sido objeto de sanção por violação ao dever de segredo com respeito aos trabalhos privados de alguma comissão constituída durante a mesma legislatura.

Nas comissões de investigação o comparecimento das autoridades pode ser transmitido por televisão, exceto se acordado atuar em segredo. Por fim, é inadmitido instaurar comissão com o mesmo objeto já trabalhado em outra realizada nos últimos doze meses.

Cumpra ainda mencionar brevemente as Comissões Mistas Paritárias, que são compostas igualmente de deputados e senadores em prol de conciliar os pontos de vista da Assembleia Nacional e do Senado sobre um projeto de lei. Mais à frente serão tecidas maiores considerações sobre elas.

6. Processo legislativo

Pela leitura conjunta do art. 28º da Constituição francesa com o art. 50 do Regimento Interno da Assembleia Nacional, de 2015, tem-se que as sessões ordinárias começam no primeiro dia útil de outubro e findam no último dia útil de julho, respeitado o limite máximo de 120 dias, conforme previsto constitucionalmente.

Consoante estabelecido no art. 39 da Constituição, a iniciativa legislativa pertence simultaneamente ao primeiro-ministro, chefe do Governo, e aos membros do Parlamento, havendo distinção entre eles.

Denomina-se projeto de lei o texto depositado pelo Governo. É deliberado pelo Conselho de Ministros após parecer do Conselho de Estado e, então, apresentado à Mesa de uma das assembleias. A Constituição faz algumas imposições, contudo: projetos de finanças e de financiamento da seguridade social devem ser submetidos primeiramente à Assembleia Nacional, enquanto que projetos sobre a organização das coletividades territoriais vão primeiro ao Senado.

Lado outro, são propostas de lei os textos provenientes de deputados ou senadores, os quais devem iniciar sua tramitação com primeira leitura na casa da qual seu autor é membro. Ademais, os arts. 40 e 41 da Constituição vedam como matéria de proposta de lei a diminuição de recursos públicos, criação ou aumento de despesas públicas e proposta ou alteração que não pertença ao âmbito da lei.

Por último, cabe distinguir as principais diferenças entre as espécies normativas que passam pelo processo legislativo. As leis constitucionais modificam, revogam ou completam disposições inscritas na Constituição (HAURIUO, 1972, p. 924), sendo adotadas mediante processo legislativo específico pelo Congresso ou por referendo. Leis referendadas são aquelas que não são adotadas pelo Parlamento, mas por um referendo, mediante iniciativa do presidente da República, sob proposta do Governo, das duas assembleias, ou da iniciativa de 1/50 dos parlamentares sustentados por 1/10 do eleitorado.

As leis orgânicas, nas palavras de Hauriou (1972, p. 926), são aquelas que a Constituição declara como tais (*“sont celles que*

la Constitution déclare comme telles”), ou seja, são previstas na Constituição para especificar e aplicar dispositivos constitucionais sobre modo de organização e funcionamento dos poderes públicos, desenvolvendo princípios e regras enunciados na Constituição. São adotadas segundo um procedimento específico, sendo necessária maioria absoluta da Assembleia Nacional para aprovação, caso o Senado se oponha ao texto (exceto se a lei for referente ao Senado, sendo indispensável sua aprovação). Antes de serem promulgadas pelo presidente da República, são obrigatoriamente submetidas ao controle de constitucionalidade por parte do Conselho Constitucional (LECLERQ, 1995, p. 717).

Por fim, as leis ordinárias intervêm nos diversos assuntos especificamente delineados no art. 34º da Constituição e são aprovadas após a *navette* – na falta de uma tradução específica do termo, melhor explicação é a conferida por Dmitri Lavroff (1999, p. 537) como sendo a passagem de uma assembleia à outra até que se chegue a um acordo sobre um mesmo texto⁸ – entre a Assembleia Nacional e o Senado. Dentre elas merecem destaque as leis de finanças, de financiamento da seguridade social, leis que autorizam a ratificação ou aprovação de tratados ou acordos internacionais e as leis de programação (equivalentes ao plano plurianual). Tratando mais pontualmente das fases do processo legislativo (FRANCE, 2016c), podem elas ser divididas conforme os subitens a seguir.

6.1 Elaboração de um projeto de lei

Um projeto de lei é elaborado na França pelos serviços do ministério responsável pelo tema. Se o assunto é da competência de vários ministérios, um departamento líder é designado. Quando as negociações ou a arbitragem são necessárias, reuniões interministeriais são realizadas em escritório de primeiro-ministro, junto da Secretaria-Geral do Governo (SGG), órgão regulador para padronizar o funcionamento da redação legislativa do projeto de lei em seu processo de promulgação.

Posteriormente, o projeto é enviado para o Conselho de Estado, responsável pela formulação de um parecer sobre o texto.

⁸ Tradução livre de “passage d’une assemblée à l’autre jusqu’à l’accord sur un même texte”.

O Conselho de Estado, conselho jurídico do Governo, realizará verificações, incluindo a conformidade com a Constituição do projeto, a qualidade da sua escrita e sua integração harmoniosa no corpus jurídico existente. O parecer do Conselho de Estado não é tornado público e tem um caráter consultivo.

Uma vez que o parecer e as eventuais correções necessárias são feitas ao texto, o projeto de lei é submetido ao Conselho de Ministros, que deve discutir e decidir distribuir em uma das assembleias.

Em comparação, a proposição de lei (iniciativa parlamentar) é mais simples que um projeto de lei, já que os passos acima que não são necessários. Portanto, em alguns casos, o Governo pode achar vantajoso (e especialmente mais rápido) apoiar uma proposição de lei, em vez de desenvolver um projeto.

6.2 Fase parlamentar no procedimento ordinário

A Constituição e os regimentos internos da Assembleia Nacional e do Senado disciplinam o procedimento legislativo ordinário nas assembleias, assim como o processo adotado para instrumentos legais específicos, entre os quais técnicas que podem ser adotadas para agilizar a tramitação de um projeto/proposta de lei. Inicialmente, trataremos do rito ordinário, para depois dedicar algumas linhas sobre outros procedimentos.

6.2.1 Antes da sessão pública

Nos casos de iniciativa do Governo, ele está livre para a escolha da casa em que depositará o projeto, com exceção de algumas disposições da Constituição: para leis de finanças e de financiamento da segurança social o depósito tem que ser feito na Assembleia Nacional; para leis cujo objetivo principal é a organização das comunidades e leis relativas a situações de representantes da comunidade francesa fora da França territorial, o projeto é introduzido no Senado. Na prática, os depósitos tendem a ser divididos de modo quase igual entre as duas casas, tanto em quantidade quanto em importância dos textos. É claro que, quando se trata de proposta de lei, é depositada na Mesa da casa da qual seu autor é membro.

Depositado o texto, a depender de sua finalidade, o projeto ou proposta é dado para exame em uma das comissões permanentes de cada casa, e outras podem ser encarregadas de emitir parecer. Há também a possibilidade de se formar uma comissão especial encarregada daquela lei. A comissão designará um relator para cada texto. Não há relator fixo nas comissões, à exceção da Comissão de Finanças, que tem um “relator-geral” e da Comissão dos Assuntos Sociais do Senado. O relator desempenha um papel muito mais ativo e decisivo na análise do texto do que em muitos outros parlamentos. Na França o relator serve de guia e clarifica questões quanto à decisão. Para preparar os seus trabalhos, o relator, isoladamente ou em comissão, realiza todas as consultas necessárias e, como resultado deste trabalho, prepara um projeto de relatório e, se necessário, propostas de alteração. Ele é assistido nessa tarefa por funcionários destacados no secretariado da comissão a que pertence.

Com o relatório pronto, há a primeira reunião da comissão, que se realiza pelo menos duas semanas antes da discussão do projeto de lei em sessão plenária, salvo dispensa da Conferência dos Presidentes. A comissão fixa um prazo para a entrega de alterações, com exceção dos textos para os quais a Constituição determina que o texto discutido na reunião seja apresentado pelo Governo: projetos de revisão constitucional, leis de finanças e de financiamento da segurança social. As alterações podem ser apresentadas pelo relator, por qualquer senador, individualmente ou em nome de um grupo, sendo ou não um membro da comissão e do Governo. Após a decisão sobre estas alterações, aprovado o relatório que reflita as discussões em comissão, apresenta-se o texto proposto pela comissão e opiniões dos grupos. Pouco antes da discussão do projeto de lei em sessão plenária ou durante a mesma, no recesso, a comissão geralmente realiza uma nova reunião para que se pronuncie sobre as alterações apresentadas no texto do comitê para a sua sessão de discussão. Às vezes, porém, o Governo irá apresentar suas emendas até o último momento.

6.2.2 O curso da sessão plenária

A definição da agenda é feita pela Casa de acordo com as conclusões da Conferência dos Presidentes. Na sessão plenária

haverá discussão geral a respeito do texto em exame e a revisão das moções de procedimento: exceção de inconstitucionalidade e questão prejudicial, cuja adoção é o mesmo que a rejeição do texto enviado à comissão. Passada a discussão geral, há a discussão detalha dos textos, artigo por artigo.

No que toca à votação, teoricamente, o vaivém do texto acontece até que haja um acordo espontâneo das duas casas. Para o Governo encurtar o *navette*, após duas leituras em cada conjunto (ou uma leitura, se o Governo decidiu dar início ao procedimento acelerado) ele pode convocar Comissão Paritária Mista. Se a comissão chega a um acordo, esse é o texto aprovado. Se a comissão mista não conseguir chegar a um compromisso ou se esse acordo não for ratificado por ambas as câmaras, o Governo pode, após uma nova leitura em cada Casa, pedir à Assembleia Nacional para se pronunciar definitivamente. Nesse caso, a Assembleia Nacional delibera por maioria simples, mas só pode aprovar o texto elaborado pela comissão mista, caso exista, ou retomar o último texto existente.

6.2.3 Fase pós-parlamentar

A promulgação da lei pelo presidente da República ocorre no prazo de 15 dias a contar da recepção pelo Governo da lei definitivamente aprovada. Nesse período, no entanto, podem ocorrer dois eventos que podem atrasar ou impedir a promulgação da lei: uma nova deliberação e a remessa ao Conselho Constitucional.

No que toca à possibilidade de nova deliberação, ela ocorre por solicitação do presidente da República ao Parlamento, requerendo que se reconsidere a lei ou alguns dos seus artigos. Atender ao estabelecimento da nova discussão é poder exercido por decreto assinado pelo primeiro-ministro e foi implementado apenas raramente desde 1958.

Sobre a remessa ao Conselho Constitucional, tem-se que a lei aprovada pelo Parlamento pode ser submetida ao Conselho Constitucional pelo presidente da República, o primeiro-ministro, o presidente de cada Casa, 60 deputados ou 60 senadores. O encaminhamento para o Conselho Constitucional deve suspender

a promulgação até que tenha deliberado e as disposições declaradas inconstitucionais não podem ser promulgadas.

O presidente da República pode retornar as disposições declaradas inconstitucionais no Parlamento para que este sane a sua inconstitucionalidade antes da promulgação do texto final (procedimento bastante raro, que, em seguida, toma o caminho da nova deliberação), mas na maioria das vezes o texto é promulgado com os cortes do Conselho Constitucional.

6.3 Processo legislativo aplicável às revisões constitucionais, aos projetos de lei de finanças e aos projetos de lei de financiamento da seguridade social

Os projetos aplicáveis às revisões constitucionais e às leis de finanças e de financiamento da seguridade social não podem ser submetidos ao procedimento de exame simplificado, que será à frente explicado.

No caso de revisão da Constituição (o equivalente à nossa emenda), estabelece o art. 89 da Constituição que a iniciativa compete ao presidente da República, mediante proposta do primeiro-ministro, e aos membros do Parlamento, obedecidos os trâmites delineados nos regimentos internos das assembleias.

O projeto ou proposta de revisão deve ser votado em termos idênticos nas duas assembleias, para depois se tornar definitivo via referendo. A etapa do referendo pode ser suprimida acaso o presidente da República apresente o texto aprovado ao Parlamento convocado em Congresso, onde o projeto ou proposta será aprovado se reunir a maioria de três quintos dos votos válidos.

O art. 89 estabelece ainda que a forma republicana de governo não pode ser objeto de revisão, o que seria equivalente a uma cláusula pétrea nos moldes do sistema brasileiro.

6.4 Procedimentos especiais

Os projetos de lei (oriundos do governo) sobre os assuntos do art. 11 da Constituição⁹ podem ser enviados às assembleias com

⁹ Organização dos poderes públicos, reformas relativas à política econômica, social ou ambiental da

a proposta de serem submetidos a referendo popular. Sendo aceita a proposta em uma das Casas, a discussão do projeto de lei é suspensa e a proposta transmitida à outra. Sendo lá rejeitada, volta à casa do início do processo, que continuará a discussão do projeto, sem nova possibilidade de proposta para submissão a referendo. No caso de adoção da proposta de referendo, a segunda casa deve notificar o presidente da República acerca do texto aprovado.

Havendo o depósito de uma proposta de lei (oriunda do Poder Legislativo) atinente às matérias do art. 11 da Constituição, o presidente da Casa respectiva a transmite ao Conselho Constitucional, momento em que se suspende o exame da proposta até a decisão do Conselho se a proposta obteve apoio de pelo menos um décimo do eleitorado.

Havendo o depósito de uma proposta de lei atinente às matérias do art. 11 da Constituição, o presidente da Casa respectiva a transmite ao Conselho Constitucional, momento em que se suspende o exame da proposta até a decisão do Conselho se a proposta obteve apoio de pelo menos um décimo do eleitorado.

Os projetos de lei para ratificação de tratado relativo à adesão de um Estado à União Europeia são, em regra, submetidos a referendo pelo presidente da República. Contudo, caso a Assembleia e o Senado passem uma moção em termos idênticos por maioria de três quintos, a submissão a referendo é substituída por apresentação do projeto ao Parlamento reunido em Congresso, de forma que o projeto só será aprovado se conseguir três quintos dos votos válidos.

No que atine às propostas tendentes a modificar lei orgânica, elas não podem ser submetidas ao procedimento de exame simplificado. Lembrando que as leis orgânicas são automaticamente submetidas à análise do Conselho Constitucional antes de serem remetidas à promulgação.

A partir da leitura do art. 54 da Constituição analisa-se o projeto de lei para ratificação de tratado ou aprovação de acordo

Nação e sobre os serviços públicos que contribuem para sua efetivação ou que visem à autorização da ratificação de um tratado que, sem ser contrário à Constituição, afetaria o funcionamento das instituições.

internacional. No caso, se o Conselho Constitucional entender pela inconstitucionalidade de alguma cláusula do dispositivo internacional, a ratificação ou aprovação do acordo internacional só pode ocorrer se for feita uma revisão da Constituição.

Enfim, há os dispositivos que tratam da declaração de guerra, intervenção militar no exterior e estado de sítio. Partindo da leitura dos arts. 35 e 36 da Constituição, vê-se que a declaração de guerra deve ser autorizada pelo Parlamento. No caso de intervenção militar que exceda quatro meses, o Governo deve receber autorização do Parlamento, podendo a Assembleia decidir em última instância. Já o estado de sítio é decretado pelo Conselho de Ministros, mas sua prorrogação além de 12 dias deve ser autorizada pelo Parlamento.

6.5 Direito de oposição e técnicas legislativas

Quando escreveu seu artigo “O direito de obstrução”, Mata-Machado (1952) quis trazer que a possibilidade de encerrar uma discussão era uma garantia das minorias ligada à liberdade. Segundo o autor, a obstrução seria uma técnica de elaboração legislativa, pois quando se retarda a decisão da maioria, o esforço da oposição minoritária sensibiliza a opinião pública, situação que gera efeito na atuação dos representantes.

No estudo do processo legislativo francês é possível vislumbrar instituto que remonta ao direito de obstrução de Mata-Machado. Trata-se do “direito de oposição pelas minorias parlamentares”, assim denominado por Claude Leclerq (1995, p. 718) quando da análise do art. 61 da Constituição francesa. Da leitura do referido dispositivo, tem-se que 60 deputados ou 60 senadores podem decidir submeter ao Conselho Constitucional a análise de leis que lhes pareça inconstitucional, antes de serem promulgadas pelo presidente da República.

Outras três figuras chamam ainda a atenção, merecendo algumas considerações como técnicas legislativas: a Comissão Mista Paritária, o procedimento simplificado e o voto bloqueado.

Se, durante a *navette* parlamentar, as duas assembleias não chegarem a um acordo, o primeiro-ministro (ou os presidentes das duas assembleias, conjuntamente) pode convocar a

reunião de uma comissão mista paritária, nos moldes do art. 45 da Constituição. A comissão só não será formada caso haja veto por parte das Conferências dos Presidentes de ambas as assembleias, mas, uma vez convocada, nenhuma alteração ao texto apresentado pelo Governo é admissível, a não ser que acordado pelo Governo.

Lavroff pontua que a comissão trabalha os textos aprovados pelas duas assembleias em busca de pontos igualmente aceitos. Chegando a uma redação idêntica, não haverá necessidade de voto dentro da comissão, mas um acordo consensual. Contudo, havendo necessidade de voto sem que se chegue a consenso entre os sete deputados e os sete senadores, a comissão terá fracassado (LAVROFF, 1999, p. 583). Nesse momento, o Governo pode solicitar à Assembleia Nacional que decida definitivamente, de preferência a partir do último texto votado na comissão mista.

Nos regimentos internos das duas assembleias há a descrição do chamado “procedimento simplificado”. Segundo o Capítulo V do Regimento da Assembleia Nacional este procedimento é aplicado quando assim decidido pelo Conselho de Presidentes, a pedido do Governo, do presidente da Assembleia, do presidente da comissão interessada, ou do presidente de um grupo. O pedido, contudo, deve ser apresentado antes do envio do projeto ou proposta à comissão. As autoridades acima narradas podem também, até a véspera do início das discussões, apresentar oposição ao procedimento escolhido.

A apresentação de emendas no procedimento simplificado só pode ocorrer até expiração do prazo de contestação, exceto se for apresentada pelo Governo, quando então o texto sairá da ordem do dia para ser incluído na sessão seguinte. Em não havendo emendas apresentadas, o texto é imediatamente submetido a voto. Por outro lado, caso haja emenda, os debates serão limitados aos artigos por ela atingidos, e só poderão se manifestar o Governo, um dos autores, o presidente ou o relator da comissão requerida e um orador contrário.

Por sua vez, o Regimento do Senado traz no art. 47, Capítulo VII, que, sob demanda do presidente do Senado, de presidente de comissão interessada, de presidente de grupo parlamentar

ou do Governo, a Conferência de Presidentes (se não houver oposição) pode decidir que haja o voto sem debates de um projeto de lei para autorizar a ratificação ou aprovação de uma convenção internacional ou de uma convenção fiscal.

Em suma, o procedimento simplificado serve para acelerar os trabalhos parlamentares.

Enfim, cumpre abordar o chamado “voto bloqueado” (*vote bloqué*), previsto na alínea 3 do art. 44 da Constituição, ao prever que:

ARTIGO 44

Os membros do Parlamento e do Governo têm o direito de emenda. Esse direito é exercido em sessão ou em comissão de acordo com as condições estabelecidas pelos regulamentos das assembleias, no âmbito determinado por uma lei orgânica.

Após a abertura do debate, o Governo pode se opor à consideração de qualquer emenda que não tenha sido anteriormente sujeita à comissão.

Se solicitado pelo governo, a assembleia convocada se pronuncia através de um único voto sobre a totalidade ou parte do texto em discussão, mantendo somente as alterações propostas ou aceitas pelo Governo (FRANCE, 1958, grifos nossos).

Hauriou (1972, p. 919) pontua que este tipo de voto permite ao Governo evitar que um texto seja deformado em sessão pública. Basta que o Governo faça essa demanda e as assembleias não poderão a ela se opor, o que confere ao Governo a exclusividade da iniciativa legislativa, como dita Lavroff (1999, p. 798). Ademais, o voto bloqueado pode ser aplicado sobre qualquer texto legislativo submetido ao Parlamento, independentemente do estágio de tramitação da lei.

7. Considerações finais

O estudo do processo legislativo francês nos faz observar que a história de suas instituições, cheia de altos e baixos, explica a conformação existente hoje, em que ambas as assembleias

encontram-se em certa equiparação de poderes e atuam em um equilíbrio de pesos em relação ao Governo, visto que a iniciativa de lei pode surgir de qualquer um deles. A falta de estabilidade existente na história das duas casas pode ser uma explicação para o fato de darem grande importância a suas histórias e de manterem o máximo de transparência possível tanto sobre o passado, já que é possível encontrar nos *sites* oficiais documentos de vários períodos históricos e gravações referentes ao fim da Segunda Guerra Mundial (FRANCE, 2016c); e todas as informações necessárias sobre os parlamentares, projetos de leis, grupos políticos, contas – enfim sobre toda a atividade parlamentar. Sendo assim, para que se conheça a cultura legislativa francesa, a barreira que se encontra é a linguística.

Verifica-se que o uso da tecnologia é considerado aliado da transparência legislativa. Nos *sites* de ambas as assembleias, além de todos os recursos de informação da qual se dispôs para a redação desse texto, há vídeos das sessões legislativas (FRANCE, 2016a), apresentados de forma organizada e com índices que apontam em que ponto do vídeo se encontra a fala de cada parlamentar ou cada fase da sessão (considerando-se a discussão geral e a feita por artigos). Faz-se notar também a existência de páginas específicas que possibilitam acompanhar a ordem do dia (FRANCE, 2016c).

Destaca-se a existência do cuidado com a produção legislativa, com a existência de diversas fases no processo legislativo em que há opinião especializada (redação do ministério competente, passagem pelas comissões, verificações pela Secretaria-Geral do Governo e pelo Conselho de Estado), com destaque para o fato de que, diferentemente do Brasil, o controle constitucional francês é anterior à vigência da lei, com a atuação do Conselho Constitucional.

A cultura legislativa também é valorizada, considerando-se a existência de estudos realizados pelas assembleias e a publicação de relatórios de diversos teores (FRANCE, 2016c), desde aqueles que consideram dados da própria produção legislativa e das contas das casas àqueles que abordam temas a serem considerados pelas assembleias em textos futuros (por exemplo, genética e saúde, segurança social e medidas monetárias e econômicas).

O aprendizado mais generalizante que se extrai da experiência de estudo da cultura legislativa francesa é o de que o Legislativo de um país pode se utilizar de experiência e tecnologia para a construção de um grande banco de dados que sirva não só para a transparência perante a população, mas para o aprendizado e a organização das próprias instituições.

8. Referências

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. Parlamentos comparados: visão contemporânea Estado Unidos da América, Espanha, França e Brasil. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6084/parlamentos_comparados_aragao.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 maio 2018.

FRANCE. Assemblée Nationale. Assemblée Nationale. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr>>. Acesso em: 20 nov. 2016a.

FRANCE. Assemblée Nationale. Bienvenue à l'Assemblée nationale. Paris: Secrétariat Général, 2016b. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/bienvenue.asp>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

FRANCE. Assemblée Nationale. Une journée à l'Assemblée nationale. Youtube, 8 dez. 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cyszEme68Rs>>. Acesso em: 29 maio 2018.

FRANCE. Constituição (1958). Conseil Constitutionnel. Disponível em <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2016.

FRANCE. Sénat. Sénat. Disponível em: <<http://www.senat.fr>>. Acesso em: 20 nov. 2016c.

FRANCE. Sénat. Sénat: L'Essentiel. Paris: Sénat, 2016d. Disponível em: <<http://fr.calameo.com/read/003901142d60b4b587b58>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

FRANCE. Sénat. L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : une source d'inspiration pour la modernisation du Sénat. Les exemples luxembourgeois, belge,

portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque. Sénat. 25 Jul 2007. Disponível em: <http://www.senat.fr/rap/r06-418/r06-418_mono.html>. Acesso em: 20 nov. 2016.

FRANCE. Sénat. Sénat Vidéo: Connaître le Sénat. Sénat. 5 jan. 2018. Disponível em: < http://videos.senat.fr/video.399963_59b0090681b5b.connaître-le-senat--role-et-fonctionnement-du-senat- >. Acesso em: 28 maio 2018.

GOOGLE. Arts & culture: French Senate. Disponível em: <https://www.google.com/culturalinstitute/beta/streetview/le-palais-du-luxembourg-si%C3%A8ge-du-s%C3%A9nat/OAHWxiPKIE8UQA?sv_h=96.40610029639994&sv_p=0&sv_pid=kMmXBjJ2n2N_i7i9cQtL1A&sv_lid=6129337336099942708&sv_lng=2.3369277057225872&sv_lat=48.84840042774617&sv_z=1>. Acesso em: 20 nov. 2016.

HAURIUO, André. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. 5. ed. Paris: Éditions Montchrestien, 1972.

JEANNEU, Benoit. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. 3. ed. Paris: Dalloz, 1972.

LAVROFF, Dmitri Georges. Le Droit Constitutionnel de la Ve République. 3. ed. Paris: Dalloz, 1999.

LECLERQ, Claude. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. 9. ed. Paris: Litec, 1995.

MATA-MACHADO, Edgar de Godoi. O direito de obstrução. Revista da Faculdade de Direito, Belo Horizonte, Universidade de Minas Gerais, v. 4, p. 127-134, 1952.

MONTESSANTI, Beatriz. Arquitetos investigam como o design dos parlamentos afeta a política. Nexo Jornal, 19 set. 2016. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/09/19/Arquitetos-investigam-como-o-design-dos-parlamentos-afeta-a-pol%C3%ADtica>>. Acesso em 14 out. 2016.

Canadá

O processo legislativo canadense

Danielle Farah Ziade¹

Pedro Augusto Costa Gontijo²

Resumo: O presente estudo tem por objetivo tratar dos principais aspectos relativos ao processo legislativo do Canadá. Para tanto, pretende-se começar por uma breve análise do panorama geral da história do país, desde a sua colonização e as influências em seu sistema legislativo até o século XX, com a promulgação do Ato Constitucional de 1982, vigente até o momento. Em seguida, serão analisadas as principais fontes do direito canadense, quais sejam a *common law*, as leis internas e a Constituição Federal. No tópico relativo à Constituição Federal, serão estudados os cinco tipos de fórmulas de emendas à Constituição do Canadá. Na sequência, passa-se à análise do processo legislativo canadense, suas características gerais e o seu desenvolvimento no âmbito dos regimentos internos das casas que compõem o Parlamento do Canadá. Posteriormente, o artigo irá tratar da organização institucional e da organização governamental do Canadá e sua relação com o processo legislativo do país. Ao final, será explicada a legística nos quadros institucional e acadêmico canadenses seguida de uma conclusão crítica a respeito do tema.

Palavras-chave: Parlamento do Canadá. Processo legislativo. Regimento interno. Organização institucional. Legística.

Abstract: *The present article has the purpose to study the main aspects of the legislative process of Canada. For that, it intends to start by a brief analysis of an overview of the history of the country, since its colonization and influences in the legislative*

1 Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Secretária Geral da Associação Brasileira dos Estudantes em Arbitragem – ABEArb. Advogada em Belo Horizonte. E-mail: danielleziade@gmail.com.

2 Mestrando e graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: pedro-acg@hotmail.com.

system until the twentieth century with the promulgation of the Constitutional Act of 1982 effective until the present moment. Then, the main sources of the Canadian law will be analyzed, especially common law, internal laws and the Federal Constitution. In the topic related to the Federal Constitution, the five types of amendment formulas to the Canadian constitution will be studied. After, it will pass to the legislative process of Canada, its general characteristics and its development in the internal regiment of the houses of the Parliament. The article will also deal with the governmental and institutional organization of Canada and its relation to the country's legislative process. At last, it will explain the legistic in the institutional and academic systems followed by a critical conclusion about the subject.

Keywords: *Parliament of Canada. Legislative Process. Internal Regiment. Institutional Organization. Legistic.*

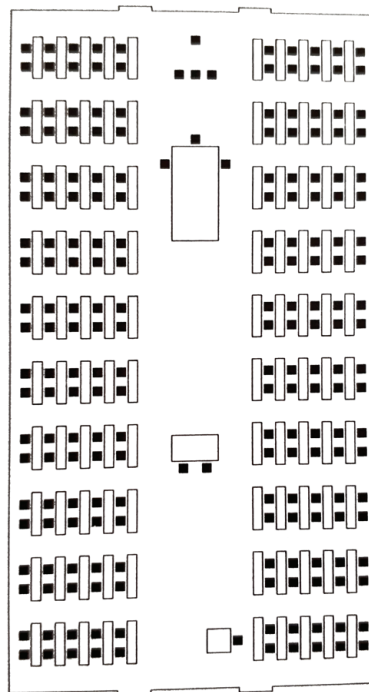


Figura 1 – Representação visual do formato arquitetônico do parlamento canadense (XML, 2016)

1. Introdução

O estudo do processo legislativo canadense percorre, necessariamente, a reconstrução de cenários importantes para a compreensão do complexo e fascinante sistema de produção legislativa desse país, pois a análise do processo legislativo de um país vai muito além do que o simples estudo das suas principais estruturas.

O Canadá é um Estado federal relativamente recente, cujo sistema de governo é a monarquia constitucional, no qual a monarca, chefe do Estado, é representada oficialmente pelo governador-geral. Os canadenses vivem sob a monarquia desde os tempos em que o Canadá era colônia da França e da Inglaterra. Embora tenha sido um “domínio” autônomo do Império Britânico a partir de 1867, a sua independência total, assim como a de todas as colônias britânicas, só foi estabelecida em 1931, através do Estatuto de Westminster.

O sistema parlamentarista do Canadá possui suas origens na Grã-Bretanha, devido à colonização, como será explicado abaixo, e o seu Parlamento é composto pelo monarca do Canadá, a Casa dos Comuns e o Senado. Os reflexos do sistema parlamentarista inglês serão observados, por conseguinte, no sistema canadense. Seus assentos são dispostos através de bancos opostos, e as dissensões ficam frente a frente, o que faz sentido diante da sua realidade de país plurilinguista (inglês e francês como línguas oficiais e as demais línguas autóctones).

Dessa forma, o presente artigo se destina, em primeiro lugar, a traçar o perfil histórico geral de formação do país, de maneira a trazer os principais fatos que influenciaram o atual desenho institucional do Canadá, sobretudo em decorrência de ser um país colonizado e de ter sofrido influências de outros sistemas.

Logo após, será remontada a cadeia de fontes do Direito canadense, de maneira a se demonstrar os instrumentos utilizados pela jurisdição deste país para aplicar e produzir o Direito. Nesse tópico, demonstrar-se-á, sobretudo, a estrutura da Constituição Federal canadense, que traz em seu bojo um complexo conjunto de normas procedimentais para alteração estrutural da

formatação institucional, social e jurídica canadense por meio de emendas marcadas por suas peculiaridades procedimentais.

Em terceiro lugar, será exposto o desenrolar do processo legislativo canadense, tendo como base o Regimento Interno das casas do Parlamento. De mais a mais, analisar-se-á o quadro institucional do Canadá, demonstrando-se suas peculiaridades e pontos essenciais para o processo legislativo canadense.

Em seguida, será demonstrada a formação histórica da Comissão de Direito do Canadá, órgão cuja curta existência trouxe impactos significativos para o processo legislativo e, além do mais, se elevou como a mais séria contribuição empírica para o estabelecimento de pressupostos teóricos encampados pela legística no plano da feitura da lei.

Por fim, será evidenciada a interpenetração das bases teóricas da legística diante dos procedimentos postos na realidade do processo legislativo do Canadá, de maneira a acertar os pontos de maior sensibilidade e relevância para a elaboração de leis com impacto social e jurídico positivo, que se mostrem aderentes no plano da eficácia e efetividade, e no da qualidade redacional.

2. Panorama geral da história do Canadá

A história do Canadá inicia-se pela presença dos aborígenes (também chamados de nativos, *first nations peoples* ou índios norte-americanos), que prosperaram no continente norte-americano e formaram civilizações organizadas, que, apesar de primitivas em muitos aspectos, mantinham economia sustentável, sistemas políticos efetivos e culturas dominantes. Tais nativos viviam em grupos nômades e ocuparam o extremo norte do continente por muitos anos, até a chegada dos europeus. A partir de então, os nativos foram expulsos de suas terras, por meio de guerras ou “acordos forçados” e seu número diminuiu muito após a ocupação pelos europeus [J.J’S GUIDE, History, 2016]³.

A colonização dos europeus se deu pela chegada dos franceses e ingleses nos anos 1600. De um lado, os franceses fundaram

³ Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/early-canadian-history>>. Acesso em 21 jul. 2018.

a colônia de Nova França, criando cidades como Quebec, Trois-Rivières e Montreal. De outro lado, os ingleses passaram a fundar suas próprias colônias, conhecidas conjuntamente como Nova Inglaterra.

No entanto, os ingleses decidiram invadir as colônias francesas, dando ensejo à Guerra dos Sete Anos, em 1756. Apesar do número considerável de franceses na América do Norte, eles foram derrotados devido ao número pequeno de soldados, de forma que os ingleses asseguraram vitória na Battle of the Plains of Abraham, em 1759. Logo após, foi assinado o Acordo de Paris (1763), que encerrou a guerra e determinou a entrega das terras francesas da América do Norte aos ingleses [J.J'S GUIDE, History, 2016]⁴.

Após a conquista de parte das terras francesas, uma parcela dos ingleses passou a discordar da nova forma de governo da América do Norte e declarou independência na Guerra Revolucionária (1775-1783), que culminou com a formação dos Estados Unidos da América.

Um segmento grande de pessoas da Nova Inglaterra não apoiava a revolução, era conservadora e adepta à monarquia, em contrariedade ao ideal das noções americanas de revolução, democracia e republicanismo. Tais imigrantes foram chamados de loyalists, devido à sua lealdade à Inglaterra e ao monarca.

Em 1791, Quebec foi dividida em duas colônias: Alto Canadá (para os ingleses) e Baixo Canadá (para os franceses), de forma que cada colônia passou a ter seu próprio governo.

Após alguns anos, passou-se a estudar a eventual implantação de um governo federal regulado por um parlamento eleito, que teria poderes para elaborar leis, regular questões de moeda, imigração, comércio, entre outros. Dessa forma, em 1º de julho de 1867, foi aprovado pelo Parlamento britânico o Ato da América do Norte Britânica⁵, que culminou com a formação do Domínio do Canadá.

Em 1931, o Parlamento britânico promulgou o Estatuto de Westminster, que tirou a prerrogativa da Inglaterra de elaborar

4 Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/early-canadian-history>>. Acesso em 21 jul. 2018.

5 Em inglês, British North America Act, ou BNA.

leis para o Canadá e outras colônias. Em vez de constituírem um império, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Terra Nova, Irlanda e África do Sul formaram uma comunidade, na qual, apesar de jurar lealdade ao mesmo rei, tinham independência nas políticas internacionais e nacionais. Dessa forma, o Canadá passou a ser um país independente [J.J'S GUIDE, History, 2016]⁶.

Em 1982, o primeiro-ministro Pierre Trudeau tomou a iniciativa de transformar o Ato de 1867 em uma lei que pudesse ser modificada pelos canadenses, e não pelos ingleses, como na constituição anterior. Durante esse processo, foram promulgados instrumentos ainda vigentes no Canadá, o Ato Constitucional⁷ e a Carta de Direitos de 1982⁸, que serão oportunamente analisados.

3. As fontes do Direito canadense

O direito canadense é marcado pelo bijurismo, isto é, pela existência de dois sistemas jurídicos manifestamente diferentes entre si, quais sejam, o da *common law*, herança dos ingleses, e o romano-germânico, herança dos franceses, mas isso não o impede de ter suas próprias peculiaridades [TUCCI, 2011, pág. 391]. O bijurismo pode ser identificado na presença de diferentes fontes do direito canadense, tais como a constituição federal, os tratados internacionais, as leis internas, a jurisprudência (*common law*), a doutrina, a equidade e o costume [SANTOS, 2007, pág. 236]⁹. Esse tópico pretende estudar apenas as principais fontes do direito canadense, ou seja, *common law*, leis internas e constituição federal.

3.1 *Common law*

Apesar de o Canadá ser independente do Reino Unido, o sistema jurídico de *common law* ainda é vastamente aplicado, na linha do bijurismo, conforme explicado supra. Essa fonte significa que precedentes e decisões jurisprudenciais definidas

6 Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/early-canadian-history>>. Acesso em 21 jul. 2018.

7 Em inglês, Constitution Act.

8 Em inglês, Charter of Rights of 1982.

9 Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/interfaces/article/viewFile/6946/4754>>. Acesso em 21 jul. 2018.

anteriormente ainda são aplicáveis nos dias atuais e servem de base para a interpretação do sistema legal federal e provincial aplicados aos casos concretos [J.J’S GUIDE, Legal System, 2016]¹⁰.

As decisões de cortes superiores de cada província são vinculantes em relação às cortes inferiores na mesma jurisdição e as decisões proferidas pela Suprema Corte do Canadá são vinculantes em relação a todas as cortes [ENCYCLOPEDIA, 2016]¹¹. Isso significa que as decisões ou precedentes passados afetam o direito e a interpretação de casos futuros.

Por conseguinte, no sistema de *common law*, os precedentes e as jurisprudências possuem ampla relevância no ordenamento jurídico do país e devem ser necessariamente levadas em consideração na solução de um caso concreto.

3.2 Leis internas

As leis provinciais e a lei federal representam fontes de direito extremamente relevantes para o sistema jurídico canadense. Os territórios canadenses, ou províncias, possuem competência legislativa conferida pela legislação federal em todas as questões relativas a direitos civis e de propriedade. O direito civil regula relação entre indivíduos e empresas, contratos, locação, trabalho, família, entre outros. Nesse sentido:

Enquanto o cenário constitucional prevê frentes federais exclusivas de poder, a lei federal, apesar de ser relativamente compreensível, não é completa no que se refere às regras do direito privado. Para que a lei federal seja aplicada em uma província ou território, deve-se recorrer a leis provinciais ou territoriais, notadamente em questões relativas a direito civil e de propriedade. A não ser que previsto por lei ou que o contexto exclua o recurso ao direito privado provincial ou territorial, tanto o civil law quanto a common law coexistem como fontes oficiais de lei federal canadense [CANADA, 2015]¹².

10 Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/legal-system>>. Acesso em 21 jul. 2018.

11 Disponível em: <<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/law/>>. Acesso em 21 jul. 2018.

12 Tradução nossa de “While the constitutional framework provides for exclusive federal heads of power, federal law, although relatively comprehensive, is not complete insofar as private law rules are concerned. For federal law to apply within a province or a territory, it must often call on provincial or

Diferentemente do que ocorre com o direito civil, o direito penal não é elaborado pelo sistema legislativo de cada província, mas é desenvolvido exclusivamente pelo Parlamento, ou seja, é em grande parte de âmbito nacional, e não específico das províncias canadenses [J.J'S GUIDE, Legal System, 2016]¹³.

O fato de o sistema jurídico canadense ser marcado pelo bijurismo causa considerável impacto na redação das legislações federal e provincial, sobretudo por causa da linguagem direcionada aos canadenses, de origem inglesa e francesa, bem como dos sistemas legais de origem civilista e de *common law*. Dessa forma, a lei deve se adequar a essa realidade e ser acessível e compreensível a todos os cidadãos, a fim de permitir sua efetiva aplicação e segurança jurídica.

3.3 Constituição Federal

A Constituição Federal do Canadá é uma das fontes de direito mais importantes do sistema jurídico canadense. É responsável por estabelecer a estrutura das leis, a natureza dos governos federal e provincial, o sistema federal de governo, os direitos fundamentais dos cidadãos [EMBAIXADA DO CANADÁ, 2013]¹⁴. A Constituição canadense possui uma parte não escrita, formada pelas tradições e convenções constitucionais, e uma parte escrita, que reúne vários documentos legislativos, o que significa, portanto, que não se encontra em um só documento.

O artigo 52 do Ato Constitucional de 1982 prevê que a Constituição canadense inclui o próprio Ato de 1982, todos os atos e ordens previstos na tabela da seção 53, a começar pelo Ato de 1867, bem como quaisquer emendas aos referidos atos e ordens [CANADA, 1982]¹⁵. Essa seção busca elucidar os principais documentos da Constituição canadense, a seguir.

territorial law, notably in matters relating to property and civil rights. Unless otherwise provided by law or unless the context excludes recourse to provincial or territorial private law, both the *common law* and the *civil law* coexist as authoritative sources of Canadian federal law". Disponível em: <<http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/harmonization/bijurilex/aboutb-aproposb.html>>. Acesso em 21 jul. 2018.

13 Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/legal-system>>. Acesso em 21 jul. 2018.

14 Disponível em: <http://www.canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/about_a-propos/law-loi.aspx?lang=por>. Acesso em 21 jul. 2018.

15 Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html#docCont>>. Acesso em 21 jul. 2018.

3.3.1 Ato da América do Norte Britânica de 1867

O Canadá teve sua primeira constituição em 1867 por meio do Ato da América do Norte Britânica, adotada pelo Parlamento britânico para dar cabo às negociações dos Pais da Confederação visando adotar uma forma de governo do Canadá. Além de ter criado o Domínio do Canadá, o referido Ato “criou a federação, as províncias, o Parlamento Federal e as Assembleias Provinciais, dispôs os poderes do governo e garantiu ao Quebec o reconhecimento de seu próprio sistema jurídico” [SANTOS, 2007, pág. 240]¹⁶.

O Ato de 1867 também previu que a rainha do Canadá continuaria a exercer uma parte do Poder Executivo e do Legislativo. O Canadá é, assim, uma monarquia constitucional em que a rainha exerce um poder essencialmente simbólico. Ademais, prevê de maneira implícita o princípio de separação dos Poderes, a fim de garantir a independência dos tribunais.

O Ato de 1867 era essencialmente um estatuto inglês, no qual o Canadá herdou a tradição constitucional britânica, como prevê seu próprio preâmbulo ao dispor que a “repousa sobre os mesmos princípios que os do Reino Unido”. Contudo, esse documento continha previsões restritivas e que conferiam poder ao Parlamento britânico, já que determinava que emendas constitucionais somente poderiam ser elaboradas e aprovadas por este e, ainda, não previa a realização de reformas ao conteúdo. Com o intuito de readequar esse documento à nova realidade do Estado canadense, foi elaborado o Ato Constitucional em 1982 [SANTOS, 2007, pág. 240]¹⁷.

3.3.2 Ato Constitucional de 1982

No início dos anos 1980, o primeiro-ministro Pierre Trudeau criou o objetivo de repatriar o Ato de 1867 e transformá-lo em uma lei canadense que somente poderia ser modificada pelo próprio Canadá, e não mais pelo Reino Unido.

16 Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/interfaces/article/viewFile/6946/4754>>. Acesso em 21 jul. 2018.

17 Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/interfaces/article/viewFile/6946/4754>>. Acesso em 21 jul. 2018.

Durante esse processo, a Suprema Corte do Canadá entendeu que Trudeau poderia alterar o Ato de 1867 se ele tivesse o apoio de uma parcela significativa dos governos das províncias. Ele conseguiu o apoio de nove dos dez governos, exceto o de Quebec, e ainda alterou a regra de emendas na Constituição antes definida pela Inglaterra. Logo, foram promulgados o Ato Constitucional¹⁸, que trouxe importantes inovações ao texto constitucional de 1867, por meio da chamada “repatriação” ou “canadianização”, e a Carta de Direitos e Liberdades Fundamentais¹⁹, que prevê os direitos e liberdades dos canadenses [J.J.’S GUIDE, Constitution, 2016]²⁰.

A Carta de Direitos e Liberdades Fundamentais enumera os direitos inalienáveis dos cidadãos, como o direito de falar inglês ou francês, direito ao voto, direito a um julgamento justo, direito à privacidade, direito à igualdade, entre tantos outros e prevê as liberdades de imprensa, de expressão, de religião, de mobilidade, de pensamento e outros [J.J.’S GUIDE, Constitution²¹, 2016; CANADA, 1982²²]. Além disso, trata do reconhecimento dos aborígenes e de seus direitos conquistados. Dessa forma, a referida norma representa um dos maiores avanços na democracia parlamentarista canadense.

Além disso, o Ato Constitucional de 1982 retirou o poder do Parlamento britânico de realizar modificações na Constituição, tendo em vista que criou um mecanismo de emendas que somente poderiam ser aprovadas pelo Parlamento canadense. A parte V do Ato Constitucional regula os cinco tipos de fórmulas de emendas à Constituição do Canadá, de acordo com o tema regulado, as quais passarão a ser explicadas.

3.3.2.1 Fórmula do consentimento unânime

O artigo 41 do Ato Constitucional de 1982 prevê que os casos que discutam (a) a função da rainha, do governador-geral

18 Em inglês, Constitution Act.

19 Em inglês, Charter of Rights.

20 Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/the-constitution>>. Acesso em 21 jul. 2018.

21 Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/the-constitution>>. Acesso em 21 jul. 2018.

22 Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html#docCont>>. Acesso em 21 jul. 2018.

e do vice-governador de uma província, (b) o direito de uma província ter na Casa dos Comuns um número não menor do que o número de senadores na data de entrada em vigência do Ato Constitucional, (c) o uso das línguas francesa e inglesa, (d) a composição da Suprema Corte do Canadá e, (e) os meios de realização de emendas à Constituição sobre estes casos [CANADA, 1982]²³.

Observa-se que esses temas são complexos e afetam o modo de organização dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, motivo pelo qual requerem o consentimento unânime. Consequentemente, as emendas são emanadas do governador-geral apenas quando autorizadas por resoluções do Senado e da Casa dos Comuns, e da assembleia legislativa de cada província.

3.3.2.2 Fórmula do procedimento geral

O procedimento geral é o padrão para realização de emendas à Constituição, exceto quando fórmulas específicas são previstas. Segundo o artigo 42 do Ato Constitucional, deve ser utilizado quando se discutirem questões relativas (a) ao princípio da representação proporcional das províncias na Casa dos Comuns, (b) aos poderes do Senado e a forma de seleção de senadores, (c) ao número de representação de senadores em cada província, (d) à Suprema Corte do Canadá (e) à anexação de províncias em territórios e (f) à criação de novas províncias.

O artigo supramencionado faz referência ao artigo 38(1), o qual dispõe que emendas à Constituição no procedimento geral são feitas por promulgação emanada do governador-geral do Canadá quando autorizado pelas resoluções do Senado e da Casa dos Comuns e pelas resoluções de assembleias legislativas de no mínimo dois terços das províncias que têm, ao menos, 50% da população de todas as províncias [CANADA, 1982]²⁴.

23 Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html#docCont>>. Acesso em 21 jul. 2018.

24 Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html#docCont>>. Acesso em 21 jul. 2018.

Fórmula para emendas afetas a algumas províncias

As emendas analisadas são feitas para a realização de mudanças na Constituição que não afetem todas as províncias, mas apenas algumas delas. Assim, nos termos do artigo 43 do Ato Constitucional, são aplicáveis quando se discutem quaisquer alterações de limites entre províncias e o uso das línguas francesa e inglesa em determinada província.

O procedimento a ser adotado é a realização de promulgação emanada do governador-geral do Canadá quando autorizado pelas resoluções do Senado e da Casa dos Comuns e pelas resoluções de assembleias legislativas de cada província em que as emendas são aplicáveis. Nesse caso, somente o Parlamento federal e a assembleia de cada província ou de províncias afetadas podem dar suas anuências à modificação constitucional.

Outras fórmulas

Os artigos 44 e 45 do Ato Constitucional de 1982 tratam de emendas ainda mais específicas do que as anteriores que são feitas pelo Parlamento ou pelo Poder Legislativo de determinadas províncias, respectivamente.

O artigo 44 determina que o Parlamento tem o direito exclusivo de elaborar leis para modificar os termos da Constituição relativos ao governo executivo do Canadá, ao Senado ou à Casa dos Comuns. Já o artigo 45 prevê que o Poder Legislativo de cada província possui a prerrogativa de elaborar leis para modificar as previsões da constituição daquela província [CANADA, 1982]²⁵.

A despeito de ter inovado em inúmeros aspectos e de ter trazido maior flexibilidade para seus aplicadores, o Ato Constitucional de 1982 dificultou a realização de emendas à Constituição do Canadá ao criar cinco fórmulas que são pouco utilizadas [UNIVERSITY OF ALBERTA, 2013]²⁶. Quase todas as

25 Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html#docCont>>. Acesso em 21 jul. 2018.

26 Disponível em: <<https://ualawccsprod.srv.ualberta.ca/ccs/index.php/constitutional-keywords/489-amending-formula>>. Acesso em 21 jul. 2018.

emendas aprovadas após a promulgação do referido ato são relativas a questões mais simples, que requereram a aprovação de apenas uma província [J.J'S GUIDE, Constitution, 2016]²⁷.

4. Processo legislativo canadense

O exame do processo legislativo canadense leva em consideração a densa rede de fontes do direito e a formatação institucional desse país. Nesse sentido, o desafio de reconstruir a cadeia de fontes do processo legislativo se demonstra em razão de o Direito canadense se revestir da convivência harmônica entre as duas principais matrizes o Direito ocidental: a *civil law* e a *common law*.

Para desenhar a configuração do processo legislativo canadense, faz-se necessário trazer a composição da cadeia de fontes primárias já exposta, bem como as regras legislativas encontradas no regimento interno das duas casas legislativas, a Câmara dos Comuns e o Senado, as quais serão analisadas a seguir.

4.1 O regimento interno: processo legislativo canadense ordinário

O estudo do processo legislativo canadense leva em consideração a estruturação institucional e jurídica do fenômeno legiferante do país em análise.

Do ponto de vista institucional, pode-se observar que, em consonância com a estruturação delineada na maior parte dos países ocidentais, o processo legislativo canadense ocorre em uma estrutura bicameral, composta pela Câmara dos Comuns e pelo Senado.

No que diz respeito à estruturação jurídica, há quatro materializações possíveis do processo legislativo canadense, cada qual com sua peculiaridade, quais sejam o projeto de lei de interesse público e sua única subespécie especial – projeto de lei de crédito orçamentário, o projeto de lei de interesse privado e o projeto de emenda à Constituição canadense.

²⁷ Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/the-constitution>>. Acesso em 21 jul. 2018.

Todas as fases de estruturação do processo legislativo canadense ocorrem no desaguar de uma ideia muito cara ao Parlamento: a deliberação. Conforme se adentrará no exame dos regimentos, constata-se que o debate acerca do objeto a ser normatizado pelas leis produzidas no Parlamento conta com alto grau de concreção argumentativa, em que as matizes ideológicas contrapostas se colocam em franco e sério diálogo até a obtenção de uma zona de consenso mínimo.

É de se destacar que os procedimentos formais para a formulação da lei no bojo do Parlamento seguem praticamente o mesmo rito em ambas as casas, de modo que o estudo do regimento interno do Senado será feito com menor quantidade de detalhes, em vista das semelhanças.

Nessa expectativa, passa-se a estudar o desenvolvimento do Processo Legislativo canadense no âmbito dos regimentos internos das duas casas que compõem o Parlamento do Canadá.

4.1.1 As formas de iniciativa da lei

As leis no Canadá, assim como nos países que adotam a conformação processual britânica para a feitura da lei, são produzidas a partir de procedimentos muito bem-definidos e precisos quanto às modalidades de elaboração de uma lei. Nesse sentido, o projeto de lei deve transpor várias etapas, em ambas as casas legislativas, para que possa, ao cabo, ter força de lei (CANADA, Parliament)²⁸.

Do ponto de vista da propulsão legislativa, há duas formas de iniciativa do projeto de lei:

- Em primeiro lugar, há a iniciativa de lei ministerial, a partir da qual o Cabinet, ou Gabinete Ministerial – órgão que representa o governo canadense, encabeçado pelo primeiro-ministro – avalia a necessidade de produção de dada legislação em relação a uma matéria específica

²⁸ As informações mais relevantes sobre o processo legislativo canadense foram retiradas do site do parlamento canadense, a partir de vários hiperlinks. Do ponto de vista metodológico, nesse caso, opta-se por indicar em colchetes a fonte e, no rodapé, o respectivo link correspondente à exata aba de onde foram extraídas as informações. Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_g_legislativeprocess-f.htm#2>. Acesso em: 15 de jul 2018.

do mundo da vida e, por meio de juízo de oportunidade, apresenta o projeto de lei à Câmara dos Comuns através do ministro da Justiça (SOARES, 2005, p. 114).

- Em segundo lugar, existe a iniciativa de lei parlamentar, em que os parlamentares podem apresentar projetos de lei de interesse público, de interesse privado e emendas constitucionais, conforme será observado do ponto de vista do Regimento Interno.

Como parte da estrutura do Parlamento, o Gabinete de Governo atua como propulsor legislativo a partir da avaliação governamental acerca das políticas públicas necessárias de serem aplicadas àquele momento. Nesse sentido, fazem juízo de conveniência e razoabilidade acerca de um dado fático e tentam dar a melhor resposta a partir de projeto de lei que será amplamente discutido durante seu trâmite nas casas.

A importância da iniciativa é fundamental para se entender a dinâmica do processo legislativo canadense e, além do mais, demonstra como as matérias que afetam a vida das pessoas são apresentadas no processo legislativo dentro da pertinência temática de cada um dos legitimados a dar impulso ao processo.

4.1.2 Os tipos de projetos de lei que podem ser apresentados

O Regimento Interno das casas legislativas canadenses demonstra três tipos principais de projetos de lei que podem ser tematizados no âmbito do parlamento, quais sejam os projetos de lei de interesse privado, os projetos de lei de interesse público e os projetos de lei de matéria orçamentária.

4.1.2.1 Os projetos de lei de interesse privado

Os projetos de lei de interesse privado são espécies legislativas que possuem, dos pontos de vista finalístico, material e formal, características singulares em relação aos demais tipos normativos. Isso porque, em relação ao aspecto material, tratam de assuntos relativos a determinado particular ou grupo de pessoas, tendo como objetivo um resultado que não pode ser

alcançado por meio de leis gerais – ou leis de interesse público. Assim, o projeto de interesse privado, ao ser inserido e validado no sistema normativo canadense, passa a conferir a esses sujeitos poderes ou vantagens especiais ou, até mesmo, excluir dessas pessoas a aplicabilidade de dada lei de caráter genérico (CANADA, Parliament)²⁹.

Um aspecto interessante, que cabe ressaltar, é que esses projetos de lei são de iniciativa dos parlamentares, mas decorrem da assinatura de uma petição feita pelos interessados que é entregue aos legisladores e, então, segue seu curso legislativo. São regulamentados nos artigos 129 a 147 do Capítulo XV do Regimento Interno da Câmara dos Comuns (CANADÁ, Parliament)³⁰ e no Capítulo XI do Regimento Interno do Senado (CANADA, Parliament)³¹.

Conforme disposição dos regimentos internos, esses projetos de lei estão sujeitos a regras especiais dentro das casas do Parlamento canadense. No que se refere ao rito legislativo, eles devem transpor todos os procedimentos próprios do processo legislativo ordinário, que será estudado adiante. Todavia, conforme se extrai dos pontos 11-1, do Capítulo XI do Regimento do Senado (CANADA, Parliament)³² – cuja dicção se assemelha aos dispositivos estampados no Capítulo XV do Regimento da Câmara dos Comuns – a lei de interesse privado tem início com o depósito de uma petição junto ao escrivão de petições do Parlamento, que certificará se ela está conforme o disposto no Regimento interno da Câmara dos Comuns. Em seguida, caso esteja tudo em consonância com as regras regimentais, essa petição é publicada na *Gazette du Canada* (CANADA, Parliament)³³, que seria uma espécie de diário oficial conforme as regras de publicidade do Brasil.

29 Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_privatebills-f.htm>. Acesso em: 15 de jul 2018.

30 Disponível em: <<http://www.parl.gc.ca/about/house/standingorders/toc-f.htm>>. Acesso em: 15 de jul 2018.

31 Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/Senate/Rules/senrules_00-f.htm>. Acesso em: 15 de jul 2018.

32 Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/Senate/Rules/senate-rules_11-f.htm>. Acesso em: 15 de jul 2018.

33 Ponto 11-4 do Capítulo XI do Regimento Interno do Senado canadense.

As questões relativas a essa espécie normativa, no que tange ao seu conteúdo, são publicadas para que as pessoas ou grupos interessados possam se manifestar e reivindicar seus efeitos no curso do processo legislativo.

Importante notar que o senso de responsabilidade fiscal no que diz respeito à aprovação das leis de interesse privado se faz presente na normatização do procedimento, uma vez que os ônus financeiros advindos da promulgação das medidas contidas nessas leis não podem ser suportados unicamente pelo Tesouro Público, havendo que se levar em consideração a distribuição do ônus para eventuais interessados.

4.1.2.2 Os projetos de lei de interesse público

Essa espécie normativa tem como função regular a relação do Estado com seus cidadãos e dos cidadãos entre si. São normas de natureza ordinária, infraconstitucional, constituindo-se das mais variadas matérias do Direito, seja ele civil, penal, administrativo, tributário, entre outros.

Tratam de normas estratégicas para a operacionalização do Estado e para a regulação da vida em sociedade. Por essa razão, cumpre destacar as normas dessa natureza que advêm de iniciativa do Governo, por meio da apresentação de projeto de lei pelo ministro da Justiça³⁴.

Essa espécie normativa também nasce da atuação dos parlamentares de ambas as casas legislativas. Essa possibilidade é regulada pelo Capítulo X do Regimento Interno do Senado e pelo Capítulo IX do Regimento Interno da Câmara dos Comuns.

Outra forma de se fazerem normas dessa natureza é através de petições feitas pelos cidadãos em face do Parlamento. Em

34 Disponível em: <<http://recueil.apf-francophonie.org/spip.php?article1713>>. Acesso em 15 de jul. 2018. Um projeto de lei de iniciativa ministerial é proposto por um ministro e submetido ao Parlamento para que seja analisado e, eventualmente, aprovado ou modificado no curso do Processo Legislativo. Os principais tipos de projetos de leis que o Governo pode propor são: 1) projetos de meios e fins, que são aqueles com o objetivo de aumentar a alíquota dos impostos ou expandir seu alcance em face dos sujeitos passivos da obrigação tributária; 2) projetos de lei de créditos orçamentários, que são enviados à Câmara dos Comuns após a adoção do orçamento de despesas primárias, do orçamento de despesas suplementares ou de créditos provisórios, com o intuito de permitir levantar fundos monetários em face do Tesouro Nacional canadense; 3) projetos de lei sobre empréstimos financeiros, que têm como finalidade autorizar a obtenção de empréstimos quando as receitas públicas não são suficientes para cobrir as despesas governamentais.

que pese a Constituição do Canadá não prever quaisquer normas nesse sentido, está sedimentada na prática constitucional-legislativa canadense a faculdade de que os cidadãos peticionem aos órgãos legiferantes do Estado para que cláusulas de direitos e garantias fundamentais sejam recuperadas, reguladas e cumpridas na maior medida possível (CANADA, Parliament)³⁵.

4.1.2.3 Projetos de lei de matéria financeira

Os projetos de lei de matéria financeira criam espécies normativas que estabelecem o controle legislativo do orçamento público canadense.

Neste caso, um importante ator do processo legislativo canadense entra em cena: o governador-geral. Conforme será analisado no tópico acerca da conformação institucional canadense, essa figura desempenha papel simbólico na maior parte dos procedimentos legislativos, apresentando a figura da Rainha, por meio da sanção real³⁶. De acordo com o artigo 79 do Capítulo X do Regimento Interno da Câmara dos Comuns, ele deve fazer a recomendação para que o projeto de lei siga o devido processo legislativo, de maneira que, sem esse procedimento, os legisladores não podem apreciar a medida (CANADA, Parliament)³⁷.

De acordo com o art. 53 da Lei Constitucional de 1863³⁸, recepcionada pela Lei Constitucional de 1982 no que concerne à estruturação do processo legislativo, as leis de matéria financeira, todo e qualquer projeto de lei que tenha por objetivo a apropriação de alguma quantia dos recursos públicos, ou a criação de impostos ou taxas, deve se originar na Câmara dos Comuns.

De acordo com o art. 54 da referida Lei Constitucional, não é possível, por parte da Câmara dos Comuns, que haja a adoção

35 Disponível em: <<http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch22&Seq=2&Language=F>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

36 Em inglês, *royal assent*.

37 Disponível em: <<http://www.parl.gc.ca/about/house/standingorders/chap10-f.htm>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

38 Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-2.html#h-7>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

de resolução ou a criação de lei para a apropriação de qualquer parte dos recursos públicos, ou a criação de taxa ou imposto, que não for recomendado previamente pelo governador-geral durante a sessão a qual a resolução ou lei é proposta.

Após passar pelas casas legislativas, o projeto de lei volta ao governador-geral para que possa dar o *royal assent*.

A estrutura procedimental envolvendo os projetos de lei em matéria financeira demonstra a preocupação institucional canadense para com o orçamento público. A atuação do governador-geral atesta o interesse público sobre a gestão financeira do Estado, sendo elevada para além de partidarismos, a partir do momento em que sua recomendação traduz a importância e a responsabilidade dos gestores em face do dinheiro público.

4.2 As fases do processo legislativo canadense

O processo legislativo canadense traz em si uma série de peculiaridades próprias de países parlamentaristas e regidos pelo sistema de *common law*. Observa-se que a deliberação do objeto dos projetos de lei é incentivada pelo quadro normativo regulador dos procedimentos canadense.

Tendo em vista os traços bem-definidos de todo o curso processual, observa-se que as leis canadenses passam por um filtro legislativo que possui o condão de dar às normas maior legitimidade e aderência por parte dos destinatários destas. Isso porque a deliberação durante o processo ocorre por meio de três leituras do texto do projeto de lei.

Em primeiro lugar, todo projeto de lei é anunciado por meio de um aviso³⁹ ao Escrivão do Parlamento⁴⁰. Para isso, é necessário que o Parlamentar faça um pré-aviso de 48 horas para que ele obtenha, por moção, o direito de depositar a proposta (CANADA, Parliament)⁴¹.

39 Em francês, "avis".

40 Em francês, "Greffier de la Chambre".

41 Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_introduction1readbill-f.htm>. Acesso em 15 de jul. 2018.

Conforme o estabelecido no artigo 69 (1) do Regimento Interno da Câmara dos Comuns, após o recebimento, o projeto de lei passa por sua primeira leitura, sendo que o presidente comanda aos parlamentares darem a seguinte moção: “que este projeto de lei seja lido uma primeira vez e impresso” (CANADA, Parliament)⁴². Assim, o projeto é considerado aceito, sem debate ou emendas. É aqui que começa o processo legislativo.

A partir da primeira leitura, o projeto de lei é apresentado a todos os deputados, impresso e distribuído. A adoção da moção nessa fase significa simplesmente que ela aceita que o projeto seja apreciado pelo Parlamento. Assim, o parlamentar ou membro do Governo faz uma breve explanação sobre o seu conteúdo, podendo dar explicações acerca da necessidade do projeto.

De acordo com o artigo 69 (2) do mesmo diploma legal, os projetos de lei que advêm do Senado são submetidos à moção de primeira leitura e recebidos para seguir o mesmo trâmite daqueles emanados da própria Câmara dos Comuns, caso aceito pelos parlamentares nessa fase.

Logo após, em razão do bilinguismo que caracteriza o processo legislativo canadense, é obrigatória a impressão e entrega do projeto de lei a cada parlamentar em inglês e francês, conforme disposto no art. 70 do Regimento Interno da Câmara dos Comuns (CANADA, Parliament)⁴³.

O debate sobre a extensão e o alcance de efeitos do projeto de lei tem lugar a partir da segunda leitura. Nessa fase, há franca deliberação sobre os princípios gerais do projeto, de modo que as discussões giram mais em torno da finalidade e do cenário que as normas a serem produzidas irão impactar, do que propriamente o debate sobre cada um dos dispositivos que compõem a totalidade do projeto (CANADA, Parliament)⁴⁴.

42 Disponível em: <<http://www.parl.gc.ca/about/house/standingorders/chap9-f.htm>>. Acesso em 15 de jul. 2018. Tradução nossa de “Que ce projet de loi soit maintenant lu une première fois et imprimé”.

43 Disponível em : <<http://www.parl.gc.ca/about/house/standingorders/chap9-f.htm>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

44 Disponível em : <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_2readreferralbillcommittee-f.htm>. Acesso em 15 de jul. 2018.

Na fase final da segunda leitura, o presidente da Casa Legislativa coloca em voto a seguinte moção: “que o projeto de lei seja lido pela segunda vez e remetido à comissão pertinente⁴⁵”. Nesse caso, se a moção é aprovada, o projeto de lei é enviado ao comitê competente para sua análise. Se ela é rejeitada, o projeto de lei é abandonado (CANADA, Parliament)⁴⁶.

Conforme o art. 73 do Regimento Interno da Câmara dos Comuns, um ministro pode propor o envio do projeto de lei originário do governo para uma comissão após a segunda leitura. Os membros da comissão, nesse caso, estudam detalhadamente o projeto e propõem, a seu juízo de oportunidade, emendas para aperfeiçoá-lo. Nesse sentido:

O exame em comissão é um exame de linha por linha, palavra por palavra, de um projeto de lei. É nessa etapa que os deputados têm a oportunidade de, pela primeira e talvez última vez, modificar suas disposições. Uma vez que a comissão realiza uma emenda e adota essa versão do projeto de lei, ela reenvia à Casa respectiva sob a forma modificada (CANADA, Parliament)⁴⁷.

Após o reenvio do projeto para a Câmara dos Comuns, inicia-se a etapa do relatório, conforme art. 76 do Regimento Interno dessa Casa. Nessa oportunidade, os deputados, principalmente aqueles que não participaram das comissões a que foram submetidas o projeto de lei, podem propor moções para modificá-lo, o que será objeto de debate por todos.

Por fim, passa-se à última etapa do processo legislativo canadense: a terceira leitura, em que os deputados ou senadores deverão decidir se o projeto de lei será adotado. Todo o debate é centrado sobre a forma final do projeto de lei. Pode haver apresentação de novas emendas, ou até mesmo nova remissão para as comissões para reanálise e análise de emendas. Caso não

45 Art. 73 do Regimento Interno da Câmara dos Comuns.

46 Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_2readreferralbillcommittee-f.htm>. Acesso em 15 de jul. 2018.

47 Tradução nossa de “L’examen en comité est l’examen ligne par ligne et mot par mot d’un projet de loi. C’est à cette étape que les députés ont l’occasion pour la première fois, et peut-être pour la seule fois, de modifier ses dispositions. Une fois que le comité a amendé et adopté le projet de loi, il le renvoie à la Chambre sous sa forme modifiée”. Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_committeestagebill-f.htm>. Acesso em 15 de jul. 2018.

haja mais nada a deliberar, será proposta uma última moção de aprovação.

De acordo com o art. 72 do Regimento Interno da Câmara, quando a moção da terceira leitura é aprovada, o escrivão da Câmara fará um atestado ao pé da cópia original do projeto de lei, inscrevendo a data de aprovação. A partir disso, o projeto de lei seguirá ao Senado para transpor o mesmo rito explicado, até a moção final de aprovação. Se a Câmara dos Comuns rejeitar a moção na terceira leitura, o projeto de lei será automaticamente abandonado (CANADA, Parliament)⁴⁸, não havendo que se falar em seu envio ao Senado.

No Senado, o projeto de lei pode sofrer emendas. Nesse caso, é enviada mensagem à Câmara dos Comuns para que seus membros se manifestem por meio de uma moção. Geralmente, as emendas apresentadas pelo Senado são para melhorar a redação da lei e outros aspectos formais. Quando se trata de aspectos substanciais, caso não haja acordo por parte da Câmara dos Comuns em relação ao objeto da emenda, pode-se fazer uma conferência entre as duas casas até que se tenha um consenso, em que pese essa prática estar em desuso (CANADA, Parliament)⁴⁹.

A última etapa do processo legislativo canadense, a exemplo dos países que fazem parte da *Commonwealth*⁵⁰, é a chamada sanção real.

48 Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_3readadooptionbills-f.htm>. Acesso em 15 de jul. 2018.

49 Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_houseconsiderationsenateamendmentsbills-f.htm>. Acesso em 15 de jul. 2018.

50 O Parlamento britânico aprova em 11 de dezembro de 1931 o Estatuto de Westminster que cria a British Commonwealth of Nations, ou a Comunidade Britânica de Nações. A Commonwealth é uma organização intergovernamental composta de 54 países-membros independentes. Todas essas nações já fizeram parte do Império Britânico, do qual, ao longo da história, se desmembraram. Os Estados-membros cooperam num quadro de valores e objetivos comuns, segundo a Declaração de Cingapura, que incluem a promoção da democracia, dos direitos humanos, da boa governança, do Estado de Direito, da liberdade individual, do igualitarismo, do livre comércio, do multilateralismo e da paz mundial. A Commonwealth não é uma união política, e sim uma organização intergovernamental em que países de diversas origens políticas e sociais e com histórias peculiares são considerados como iguais em status. As atividades da Commonwealth são organizadas por meio de seu Secretariado Permanente, chefiado pelo secretário-geral e pelas reuniões bienais entre os chefes de governo. O símbolo dessa associação livre é o chefe da Commonwealth, posto cerimonial atualmente ocupado pela rainha Elizabeth II, que é também a monarca de 16 de seus membros, conhecidos como "Reinos da Commonwealth". Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/historia/25927/hoje+na+historia+1931+-+parlamento+britanico+aprova+criacao+do+commonwealth.shtml>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

A cerimônia da sanção real é um dos mais antigos ritos institucionais do processo legislativo canadense e tem como atores os três sujeitos que compõem o Parlamento: a Monarca, a Câmara dos Comuns e o Senado. É a etapa que o projeto de lei deve transpor para se tornar, oficialmente, uma lei vinculante dentro do ordenamento jurídico canadense. É de se destacar que um projeto de lei não pode receber a sanção real se não tiver sido submetido aos ritos estabelecidos nas duas câmaras do Parlamento, ou seja, todas as etapas do processo legislativo, e adotado por ambas as casas de forma idêntica, sem quaisquer divergências quanto ao seu texto final (CANADA, Parliament)⁵¹.

Assim, desenhou-se até aqui o panorama geral do processo legislativo canadense, que se mostra bastante diferente da prática brasileira, por exemplo. Há que se destacar a seriedade com que a deliberação acerca do objeto de lei é levada, de modo que as zonas de consenso são formadas a partir da articulação e do debate pelos parlamentares.

4.3 A comissão de direito do Canadá

A cultura legislativa do Canadá preza pela boa qualidade da lei em seus mais variados aspectos⁵². Sob essa ideia, criou-se em 1996 a Comissão de Direito do Canadá, órgão de assessoramento à atividade parlamentar legiferante.

A Comissão de Direito do Canadá, segundo o art. 3º de sua lei instituidora⁵³, tem como finalidade o estudo e a revisão de todo o Direito canadense e dos efeitos das normas na realidade. De fato, a instituição teria a função de reforçar a confluência e a harmonização do sistema jurídico canadense cujas bases são o *bijurismo*⁵⁴ – ou seja, a convivência entre a matriz de *civil law* e a matriz de *common law*.

51 Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_royalassentbill-f.htm>. Acesso em 15 de jul. 2018.

52 A preocupação com o planejamento legislativo no Canadá pode ser identificada por duas formas. A primeira através de vários controles internos iniciados com o juízo de adequação de uma proposta de projeto, e a segunda com o controle de efetividade das normas que garantam a política pública pretendida. Durante todo o processo, o Governo é assessorado por legistas de grande competência que, por sua vez, submetem o processo à uma check-list para verificação do impacto que a nova legislação possa provocar no ordenamento (SOARES, 2005, p. 114).

53 Disponível em: <<http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/L-6.7/page-1.html>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

54 Disponível em: <<http://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/harmonization/bijurillex/aproposb-aboutb.html>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

Os seus técnicos e agentes legislativos seriam incumbidos de fornecer conselhos independentemente de filiações políticas – isso quer refletir o lastro de domínio e repertório institucional ao qual era submetida, como forma de ter atividade imparcial e comprometida com o interesse público – sobre medidas para melhora, modernização e reforma que assegurariam um sistema jurídico equitativo.

Nesse sentido, a Comissão de Direito do Canadá responderia à evolução dos anseios da sociedade no que se refere às políticas públicas a serem executadas e também aos objetivos de seus membros, de modo a estabelecer e criar novas perspectivas e conceitos jurídicos, bem como tornar as leis mais acessíveis, inteligíveis e eficazes.

A Comissão de Direito do Canadá teve vida curta devido a discordâncias políticas criadas em razão de sua atuação. Sob o argumento de austeridade e corte de gastos públicos, o governo canadense encerrou as atividades da instituição em setembro de 2006, deixando de lado o importante papel que os legistas que a compunham desempenhava para melhora e potencialização do processo legislativo canadense⁵⁵.

Certamente, a Comissão de Direito do Canadá é o órgão institucional de apoio ao Legislativo cujas finalidades institucionais mais se aproximam daquilo que a legística estabelece como os pontos-chaves para a sistematização coerente do ordenamento jurídico e avaliação de impacto da lei. Essa experiência marcou profundamente a prática legislativa canadense e ocasionalmente é ponto de debate entre os parlamentares acerca de sua refundação dentro do arranjo institucional parlamentar do país⁵⁶.

5. Organização institucional canadense

O Estado canadense tem por base as duas matrizes culturais e linguísticas que conformam o país: as tradições inglesa e francesa. Esse país, conforme narrado na introdução histórica,

55 Disponível em: <<http://voices-voix.ca/fr/les-faits/profil/commission-du-droit-du-canada>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

56 Disponível em: <<http://voices-voix.ca/fr/les-faits/profil/commission-du-droit-du-canada>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

tem por base a forte influência da estrutura política britânica em sua Constituição.

O Canadá é uma monarquia constitucional de modo que todas as leis e a Constituição do Canadá reconhecem a Rainha da Inglaterra como a Chefe de Estado oficial (CANADA, Parliament)⁵⁷. As leis são sancionadas pelo governador-geral, que apresenta a figura da Rainha em solo canadense, de modo que todas as leis federais remetem a sua existência a essa figura.

O governador-geral é nomeado por recomendação ministerial, geralmente por um período de cinco anos. Essa figura institucional tem como uma de suas mais importantes funções garantir que o Canadá seja sempre servido por um primeiro-ministro, principalmente nos casos em que algum dos partidos não galga maioria no parlamento, situação em que não há como eleger o chefe de governo. Além dessa, há outras funções, como a de abrir e encerrar as sessões de deliberação, fazer a leitura do “discurso do Trono”⁵⁸, de imprimir a sanção real aos projetos de lei, assinar os documentos de Estado e dissolver o Parlamento antes das eleições (CANADA, Parliament)⁵⁹.

O Senado, por sua vez, é a Câmara Alta do Parlamento canadense e tem como funções precípuas a revisão, a modificação, a rejeição ou a aprovação dos projetos de lei advindos da Câmara dos Comuns. Esse órgão institucional também pode ser a casa iniciadora do processo legislativo comum, a não ser em relação àquelas matérias relativas a fundos públicos ou aumento de impostos, que, necessariamente, devem se iniciar na Câmara dos Comuns (CANADA, Parliament)⁶⁰.

A figura do Senado, assim como em outros modelos de estados parlamentares ou presidencialistas bicamerais, tem

57 Disponível em: <<http://www.bdp.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/index-f.htm>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

58 Todos os anos o parlamento abre sua sessão legislativa tendo como evento principal o chamado “discurso do trono”, feito pelo governador-geral, apresentando a rainha como chefe de Estado do Canadá. Nessa oportunidade é que se manifestam as orientações e os objetivos gerais que o Governo terá como pauta para suas atividades governamentais, bem como as ações a serem empreendidas para se alcançarem esses objetivos. Disponível em: <<http://discours.gc.ca/fr/contenu/faq>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

59 Disponível em: <<http://www.bdp.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/index-f.htm>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

60 Disponível em: <<http://www.bdp.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/index-f.htm>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

como finalidade a representação dos interesses das regiões do Canadá, das províncias, dos territórios e dos grupos minoritários. Nesse sentido, a distribuição de assentos nessa Casa permite dar representação equitativa a cada região do país. Atualmente constituem-se em 105 senadores, que são nomeados pelo governador-geral sob recomendação ministerial (CANADA, Parliament)⁶¹.

A Câmara dos Comuns, por outro lado, é a casa que representa o povo canadense e por este diretamente eleita. Os deputados passam a maior parte do tempo deliberando questões objeto de projetos de lei e de interesse da população. A arquitetura do Parlamento é desenhada justamente para incentivar o debate entre os parlamentares e possibilitar uma melhor visualização dos diferentes atores na arena. É reproduzida abaixo a imagem da Câmara dos Comuns para melhor visualização.⁶²



Para aceder ao cargo de deputado, é necessário que o cidadão dispute as eleições federais, que geralmente ocorrem de quatro em quatro anos. Os deputados mais votados em cada uma das circunscrições é o vencedor. Dentro do Parlamento existe um total de 338 assentos para os deputados, distribuídos proporcionalmente à população de suas respectivas províncias.

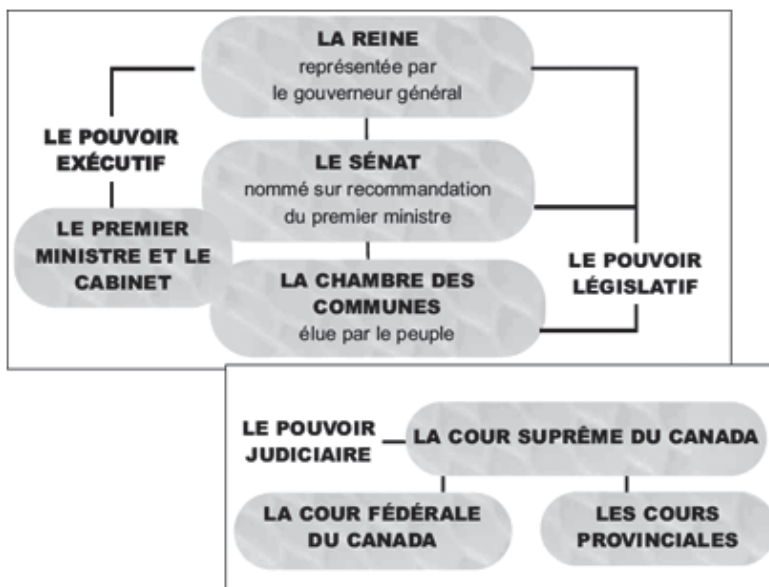
61 Ibdem.

62 Vista panorâmica da Câmara dos Comuns. Disponível em: <http://www.bdp.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/images/gchoc2011_chamber.jpg>. Acesso em 15 de jul. 2018.

O número de deputados deve ser ao menos igual ao número de senadores que representam a província ou o território (CANADA, Parliament)⁶³.

Por fim, a estrutura governamental canadense é formada pelo Gabinete de Governo, cujo chefe é o primeiro-ministro. Esse órgão do Executivo é composto por deputados e senadores, sob a recomendação do governador-geral. O gabinete tem como funções a manutenção e o cuidado com a administração do governo e o estabelecimento das políticas públicas de maior relevância e urgência para serem debatidas e votadas no Parlamento (CANADA, Parliament)⁶⁴.

Na estrutura de um organograma, o desenho institucional canadense pode ser assim representado:⁶⁵



63 Disponível em: <<http://www.bdp.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/index-f.htm>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

64 Disponível em: <<http://www.parl.gc.ca/SenatorsMembers.aspx?Language=f>>. Acesso em 15 de jul. 2018.

65 Segundo o diagrama, tem-se que o Poder Executivo canadense é composto por dois órgãos principais: a rainha, representada pelo governador-geral, e o gabinete, representando a estrutura do Governo canadense por meio do primeiro-ministro. O Poder Legislativo é formado pela Câmara dos Comuns e pelo Senado, sendo que a primeira casa é eleita pelo Povo e a segunda é indicada pelo primeiro-ministro. Por fim, o Poder Judiciário é formado pelas Cortes Provinciais, pela Corte Federal do Canadá e pela Suprema Corte do Canadá.

Esse breve panorama já demonstra como o sistema institucional canadense foi desenhado para que uma alta circulação de informações fosse possível dentro do Parlamento e, por conseguinte, uma maior qualidade das deliberações e do compromisso público dos agentes no processo legislativo.

6. A Legística no quadro institucional e acadêmico canadense

Observar a prática legislativa de dado país é levar em consideração não somente o conjunto de procedimentos estabelecidos pelas leis como também analisar os aspectos substanciais desse processo e, ao cabo, a qualidade das leis.

As grandes questões que envolvem o devido processo legislativo passam pela mensuração do grau de legitimidade das normas jurídicas que são produto dele. Essa legitimidade advém da porosidade do processo legislativo aos anseios da sociedade, à garantia do núcleo de direitos fundamentais básicos estabelecidos em uma Constituição e, no caso específico das democracias indiretas em que o poder legiferante fica a cargo do Parlamento, ao grau e à qualidade da deliberação entre os legisladores.

De fato, ao estudar o processo legislativo canadense, o pesquisador se depara com uma variada gama de mecanismos institucionais que auxiliam a formação da lei com alto grau de substantivação. A divisão do processo em quatro grandes eixos – formulação de emendas à Constituição, projetos de interesse público, projetos orçamentários e projetos de interesse privado – demonstra o preciso delineamento da atividade legislativa em relação às matérias a serem normatizadas.

Um dos princípios caros à Legística é a responsabilidade ou *accountability* (MANDELKERN, Group. 2000, pág. 29), que se traduz no dever imposto à autoridade legislativa de interessar-se pela aplicabilidade das normas produzidas e, ao mesmo tempo, todos os destinatários poderem identificar qual autoridade produziu a norma. Na esfera do processo legislativo canadense – em razão da divisão institucional e da forma de governo parlamentar –, esse senso de responsabilidade aflora em virtude

da presença de uma cadeia estruturada de controles que coloca em interação vários setores do Governo afetados pela futura legislação (SOARES, 2005, pág. 114).

No que se refere aos preceitos metodológicos da legística material, ou seja, a procedimentalização metódica de etapas a fim de melhorar a qualidade da legislação sob o ponto de vista substancial (DELLEY, 2004, pág. 101), o processo legislativo canadense estabelece uma estruturação orgânica altamente especializada e avançada. Neste sentido, ressalte-se:

Identifica-se na estrutura administrativa canadense a existência de um planejamento legislativo, tanto na esfera federal, quanto na esfera regional. Em ambos, evidencia-se a posição de proeminência do processo de produção legislativa por parte do Governo (primeiro-ministro) e do Ministério da Justiça (SOARES, 2005, pág. 114).

A partir da constatação de um problema a ser resolvido, geralmente pertinente ao desenvolvimento de políticas públicas, o Governo dá o impulso à produção legislativa de maneira a fomentar o debate sobre o objeto do projeto de lei. Essa proatividade do Governo deve-se ao fato de o sistema parlamentarista trazer essa integração direta entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que o primeiro-ministro e seu gabinete são parlamentares escolhidos para ocupar o Executivo.

Contudo, o aspecto mais importante na cultura legislativa canadense sob o ponto de vista da Legística é, certamente, a deliberação.

Como visto no tópico sobre o processo legislativo, pode-se constatar que em cada uma das casas legislativas canadenses o projeto de lei deve passar por três leituras obrigatórias. Essas leituras têm como função expor o objeto do projeto de lei e, por consequência, estabelecer os pontos a serem debatidos no espaço do processo.

O rito da deliberação no processo legislativo tem como função adensar o projeto e, principalmente, aumentar a legitimidade e a possibilidade de aderência dos destinatários aos preceitos normativos que serão transformados em lei. É a partir do contraditório parlamentar que o processo de produção

da lei se torna mais permeável e democrático, uma vez que várias ideias e contraposições podem ser feitas em relação ao objeto em debate, o que possibilita o incremento da qualidade legislativa.

Em verdade, a deliberação cumpre papel basilar na feitura de uma lei, dado que torna esta oponível a diversas correntes ideológicas e interesses em jogo, permitindo prevalecer – quando não há corruptelas em ação – o interesse público e a vontade da Constituição. É nesse ambiente salutar que o processo legislativo no Canadá se desenvolve, porquanto não basta o cumprimento formal do devido processo legislativo, deve haver a efetivação do contraditório substancial, onde o poder de influência de cada um dos atores do Parlamento tenha o mesmo peso e relevância no debate.

Por isso, o grau de coerência e consolidação do ordenamento jurídico canadense alcança grau bastante satisfatório, uma vez que os preceitos basilares da Legística são postos em prática. A todo momento, o processo legislativo é nutrido pela experiência e expertise dos profissionais da Legística, os legistas (SOARES, 2005, pág. 114). Isso permite a sedimentação de uma cultura jurídica de consolidação (SOARES, 2005, pág. 117), uma vez que a avaliação sistêmica do ordenamento é pré-requisito para a ação do legislador, que deve obedecer ao intrincado – porém, coeso – sistema de fontes do Direito canadense.

Como explicado anteriormente, esse sistema de fontes se baseia em um emaranhado de fatores, cujos contornos se devem à existência do bijurismo como formatação institucional e teórica do direito canadense, ou seja, a convivência das matrizes de *common law* e *civil law*. Esse convívio entre os dois sistemas acaba por consolidar uma cultura jurídica que preza pela segurança e, ao mesmo tempo, pelos precedentes inseridos na história. Por esse motivo, podem ser extraídas duas consequências desse contexto à prática da legística canadense:

- Efetividade e eficácia (determinação do direito vigente) consolidação de todo o direito (nacional e regional);
- A existência de um percurso de elaboração legislativa (*legislative drafting*) que antecede a apresentação do

projeto ao parlamento ou assembleia. No caso da iniciativa governamental, verificou-se a elaboração obrigatória do memorial por parte de juristas legistas (SOARES, 2005, pág. 117).

Com o empreendimento da elaboração legislativa, constata-se que o processo legislativo canadense tem como preocupação a avaliação de impacto normativo, método de prospecção de cenários e retrospectiva da incidência da lei no que diz respeito à eficácia e à efetividade. Nesse sentido, observa-se que as bases procedimentais da legística material estão sempre presentes nesse percurso legislativo. Exemplo disso, como já referenciado, é a cultura de consolidação e manutenção da coerência sistêmica do ordenamento jurídico.

Lado outro, no campo da legística formal, que avalia a interseção entre o código linguístico normativo e sua interação com o destinatário, a realidade legislativa canadense também traz uma peculiaridade fundamental: o bilinguismo. Diante de sua formação histórica, o Canadá adota como línguas oficiais o inglês e o francês, fato que se reflete em sua legislação. Toda produção normativa em âmbito federal no Canadá deve, necessariamente, ser feita nas duas línguas, simultaneamente.

Com efeito, esse dado repercute de maneira direta na qualidade linguística da legislação. Em razão de o processo legislativo ser feito em modo bilíngue, necessitou-se simplificar a linguagem legislativa para que não houvesse distorções acerca da interpretação da lei. Por isso, observa-se uma maior inteligibilidade das normas jurídicas canadenses, o que possibilita o acesso dos cidadãos às informações jurídicas sem os percalços da linguagem rebuscada que marca a produção legislativa em geral.

Diante desses aspectos, pode-se afirmar que o processo legislativo no Canadá adota um sistema de produção legislativa extremamente refinado e em consonância com inúmeros preceitos e premissas básicas da legística. Em razão de sua complexidade sistêmica e, ao mesmo tempo, simplicidade procedimental, é uma experiência jurídica que deve ser levada a sério como modelo para a produção de leis com boa qualidade, eficácia e efetividade.

7. Conclusão

O estudo do processo legislativo no Canadá leva em conta, para sua adequada compreensão, o percurso histórico de formação deste país, bem como a análise de sua estrutura institucional.

Sobrevivendo em harmonia dois sistemas cujas marcas são bem distintas entre si, a produção legislativa realizada em uma realidade de *common law* e de *civil law* acaba por conferir ao ordenamento jurídico canadense maior coesão sistêmica, permitindo que seus cidadãos tenham ampla expectativa em relação às ações estatais e, ao mesmo tempo, no que diz respeito à segurança jurídica.

Trabalhar em ambiente legiferante com alto grau de compromisso institucional e político é característica distintiva do Canadá. A manutenção de uma estrutura de Estado cujos delineamentos foram dados pela metrópole inglesa, participando da *Commonwealth* até hoje, influenciou de maneira decisiva os atuais contornos da produção legislativa e da jurisdição canadense.

Por essa razão, a vivência prática dessa cultura legislativa de alta *performance* qualitativa é algo que vai ao encontro dos preceitos básicos encampados pela Legística: avaliação da necessidade, filtragem do objeto por meio da proporcionalidade, a subsidiariedade no que se refere à centrifugação de competências legislativas importantes para as zonas da federação, a porosidade da atividade legislativa por meio de ações transparentes, o senso de responsabilidade dos agentes legislativos e, por fim, a aproximação da lei em face dos cidadãos por meio da inteligibilidade do texto legal (MANDELKERN, Group, 2000, págs. 26-28).

Esse breve esboço teve como objetivo estabelecer o panorama geral da cena legislativa canadense, de maneira a despertar a curiosidade e o interesse em aprofundamento da pesquisa nesse âmbito. A possibilidade de análise do direito comparado é algo que sobressai facilmente do material estudado e que, certamente, contribuiria de forma decisiva para a mudança da realidade legislativa no Brasil.

8. Referências

CANADA, Parliament, Disponível em: <<http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch22&Seq=2&Language=F>>. Acesso em 21 jul. 2018.

CANADA. Department of Justice of Canada. About Bijuralism. 2015. Disponível em: <<http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/harmonization/bijurilex/aboutb-aproposb.html>>. Acesso em 21 jul. 2018.

CANADA. Justice Laws Website. Constitution Act, 1982. Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html#docCont>>. Acesso em 21 jul. 2018.

CANADA. Loi constitutionnelle, 1867. Justice Lois Website. Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-1.html>>. Acesso em 15 jul. 2018.

Centre for Constitutional Studies of the University of Alberta. Amending Formula. 2013. Disponível em: <<https://ualawccsprod.srv.ualberta.ca/ccs/index.php/constitutional-keywords/489-amending-formula>>. Acesso em 21 jul. 2018.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei: introdução a um pensamento metódico in *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, jan-jun de 2004.

Embaixada do Canadá no Brasil – Governo do Canadá. A Constituição do Canadá. 2013. Disponível em: <http://www.canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/about_a-propos/law-loi.aspx?lang=por>. Acesso em 21 jul. 2018.

J.J.'s Complete Guide to Canada. Early Canadian History. 2016. Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/early-canadian-history>>. Acesso em 21 jul. 2018.

J.J.'s Complete Guide to Canada. The Canadian Legal System. 2016. Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/legal-system>>. Acesso em 21 jul. 2018.

J.J.'s Complete Guide to Canada. The Constitution of Canada. 2016. Disponível em: <<http://www.thecanadaguide.com/the-constitution>>. Acesso em 21 jul. 2018.

MANDELKERN, Grupo. Relatório Mandelkern sobre a Melhoria da Qualidade Legislativa. Conselho Europeu de Lisboa, março de 2000. Disponível em: <<http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2018.

SANTOS. Sandro Schmitz dos. Direito canadense: algumas particularidades. Interfaces Brasil/Canadá. Rio Grande. n . 7, 2007. p. 233-256. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/interfaces/article/viewFile/6946/4754>>. Acesso em 21 jul. 2018.

SOARES. Fabiana de Menezes. O papel da Legística nos processos de integração: o caso Canadá/Brasil em sede de planejamento legislativo. In Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Nº 46, 2005.

The Canadian Encyclopedia. Law. 2016. Disponível em: <<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/law/>>. Acesso em 21 jul. 2018.

TUCCI. José Rogério Cruz e. Direito Processual Civil Canadense. In. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. v. 106/107. jan./dez. 2011/2012. p. 391 – 405.

Uruguai

Regime parlamentar uruguaio: aspectos formais e materiais

Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira¹

Jamilla Monteiro Sarkis²

Resumo: O artigo busca analisar o regime parlamentar do Uruguai, a partir de seus regimentos internos, bem como do texto constitucional, o que se faz por meio de revisão bibliográfica (da legislação uruguaia e textos relacionados), adotando-se a uma metodologia de estudo comparado em relação ao ordenamento brasileiro. Primeiramente, realizou-se uma breve incursão na história uruguaia, já que o aspecto histórico mostrou-se fundamental para se compreender a dinâmica legislativa. Posteriormente, foram analisados elementos formais e materiais do Parlamento uruguaio, bem como das normas que guiam o processo legislativo. A análise evidenciou que, em comparação com o Brasil, um elemento de destaque do processo legislativo uruguaio é a participação popular: são várias as regulamentações para realização desse fim. Este foi dos aspectos mais explorados dentro do escopo do artigo. Como conclusão, percebeu-se que, embora tenha enfrentado diversas dificuldades na consolidação dos valores republicanos e democráticos (passando, inclusive, por períodos antidemocráticos), atualmente o Uruguai se destaca em relação aos demais países da América Latina por ter positivado instrumentos e procedimentos de participação popular que objetivam viabilizar maior inserção dos cidadãos no

1 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2014). Pós-graduada em Direito Constitucional pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático, em curso realizado em parceria com a Universidade de Coimbra (Portugal) (2012). Especializada em Direito Constitucional pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2011). Bacharela em Direito pela UFMG (2008). Advogada. Membro do Grupo de Estudos em Neuroética e Neurodireito (GENe). E-mail: thaís.bgo@gmail.com

2 Mestra em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2018). Bacharela em Direito pela UFMG (2014). Membro do Grupo de Estudos “Um Outro Direito Penal”. Advogada. E-mail: jamilla.sarkis@gmail.com

processo legislativo, inclusive no processo que visa a alterações constitucionais. Entretanto, alguns desses mecanismos ainda carecem de regulamentação, o que impede sua utilização e frustra os objetivos democráticos desses instrumentos.

Palavras-chave: Legística. Uruguai. Poder Legislativo. Processo Legislativo. Regimentos Internos.

Abstract: *The article offers an analysis of the Uruguayan parliamentary regime, through its internal regulations and encompassing the Constitution, using bibliographical revision (Uruguayan legislation and related texts), and carrying out a comparative study with Brazilian legal system. First, we present a brief incursion into Uruguayan history, since we discovered that the historical aspect was fundamental to the understanding of legislative dynamics. Subsequently, we analyzed the formal and material elements of the Uruguayan Parliament, as well as the norms guiding the legislative due process. The analysis showed that, in comparison with Brazil, a prominent element of the Uruguayan legislative process is its concern with popular participation: we mapped out several provisions laid down to this end. This was one of the most prominent aspects of the article. As a conclusion, we noticed that, even though Uruguay has faced several difficulties putting through republican and democratic values (going through antidemocratic periods), nowadays the country stands out in comparison with other Latin American countries for having laid down instruments and procedures of popular participation which aim to enable greater inclusion of citizens in the legislative due process, even in the process that leads to constitutional changes. However, some of these mechanisms still lack regulation, which hampers their use and frustrates the democratic objectives of these instruments.*

Keywords: *Legisprudence. Uruguay. Legislative Power. Legislative due process. Internal Regulations.*

1. Introdução

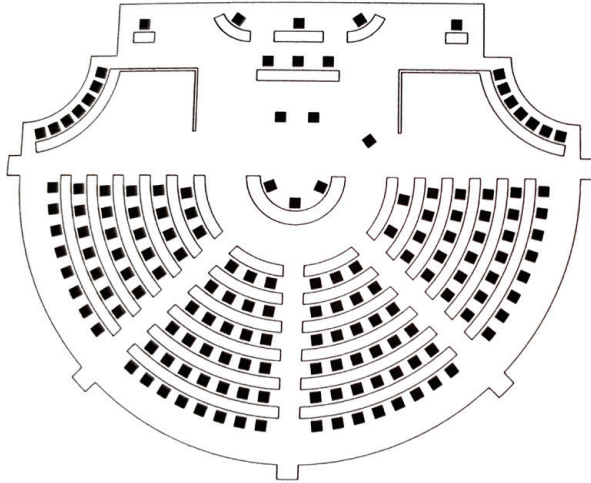


Figura 1 – Representação visual do formato arquitetônico do parlamento uruguaio (XML, 2016)

Artigo 1º. A República Oriental do Uruguai é a associação política de todos os habitantes situados no seu território.

Artigo 2º. Ela é e será sempre livre e independente de qualquer poder estrangeiro.

Artigo 3º. Nunca será patrimônio de pessoas ou de família alguma.

Artigo 4º. A soberania em toda sua plenitude existe radicalmente na Nação, que tem o direito exclusivo de estabelecer suas leis na forma que será expressa adiante.³

(Constituição da República Oriental do Uruguai)

O que leva um país a afirmar, nos primeiros artigos de sua Constituição, sua liberdade e independência de todo poder, seja ele estrangeiro ou mesmo de pessoas ou famílias? Ou, ainda, de forma mais ampla, como a cultura de um país impacta sua produção

³ No original: “Artículo 1º. La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio. Artículo 2º. Ella es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero. Artículo 3º. Jamás será el patrimonio de personas ni de familia alguna. Artículo 4º. La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará”.

normativa? Esses são os problemas gerais que se pretende abordar no artigo, no contexto de um país específico: o Uruguai.

O foco do artigo é o Parlamento uruguaio, em seus aspectos formais e materiais, e o modo como a dinâmica culturalmente contextualizada desse órgão impacta a produção normativa. Trata-se, portanto, de um estudo que considera a Metodologia da Legística. O Direito comparado é um método de avaliação. Diante disso, estudar o Parlamento uruguaio trouxe expressivas contribuições a partir da perspectiva processual da dinâmica dos seus trabalhos parlamentares. A sua arquitetura do Poder Legislativo, ao contrário do Brasil, não ostenta a forma “sala de aula”. Seu plenário é organizado como um semicírculo, o que coloca os deputados em mobilidade, independentes da Mesa.

Primeiramente, porque os dados geoeconômicos já adiantam questões importantes: no ranking do Relatório do Desenvolvimento Humano 2015 elaborado pela Organização das Nações Unidas, o Brasil ocupa a posição 75 e o Uruguai ocupa a posição de número 55 (JAHAN, 2015). E isso ocorre mesmo diante de brutais assimetrias geoeconômicas entre os dois países.

A população brasileira beira os 200 milhões e está espalhada desigualmente em um território de 8.516.000 km², e o PIB brasileiro é de USD 2,246 trilhões (com PIB *per capita* de USD 11,208.08). O Uruguai é um país com população aproximada de 3,4 milhões de habitantes em um território de 176.215 km² (território pouco maior que o do Estado do Ceará) e um PIB de USD 55 bilhões. Isso significa que o PIB *per capita* uruguaio é de 16,350.73 USD – mais alto que o brasileiro.

Assim, o Uruguai (país com uma fração da envergadura geoeconômica do Brasil) apresenta melhores índices de desenvolvimento humano. Só isso já justifica atenção ao país vizinho. E, quando se percebe que as atividades das instituições oficiais estão inexoravelmente ligadas à riqueza de um país, o estudo mais detalhado dessas instituições está justificado. Aqui, em particular, deteve-se sobre o Parlamento e as atividades legislativas do Uruguai.

Some-se a isso que, recentemente, o Uruguai passou legislações consideradas bastantes progressistas, como a

legalização da maconha e ampliação das circunstâncias em que é permitida a realização do aborto. Ou seja, algo de diferente opera-se por lá.

Assim, o objetivo deste trabalho é realizar uma exploração inicial sobre o funcionamento do Parlamento uruguaio e a forma como lá se produzem as normas, pontuando algumas diferenças em relação ao Brasil. A pretensão é primeiramente descritiva ou de exploração, ainda que tenham sido adiantados alguns avanços de análise e crítica.

Nessa empreitada, parte-se do pressuposto de que a incursão na história do país (ainda que breve e incompleta) permite melhor compreender sua particular cultura organizacional, gestão e organização da função legislativa, que juntas provocam arranjos específicos do país. Essa cultura afeta necessariamente o resultante do processo legislativo, o que ficará claro no desenvolvimento. Em seguida, exploram-se os aspectos formais e materiais do Parlamento uruguaio propriamente ditos. Ao final, alguns aspectos peculiares dessa dinâmica mostraram relevo, como a as intervenções do Poder Executivo, a menção (ainda que breve) ao direito consuetudinário e, particularmente, à participação popular.

2. Histórico

Na introdução do artigo, menciona-se como a preocupação com a soberania e a liberdade do país apareceu nos primeiros artigos da Constituição uruguaia, o que denuncia serem esses tópicos sensíveis para o país. Nesta seção, pretende-se mostrar que essa preocupação tem origem histórica, na própria fundação da República uruguaia, e em muitos momentos confunde-se com a própria história do Brasil.

Durante o período colonial, a área que hoje corresponde ao Uruguai ficou conhecida como Província Cisplatina/Banda Oriental do Rio da Prata e era de notável interesse tanto para as colônias espanholas quanto para a portuguesa, já que o Rio da Prata é um importante meio de escoamento de produção. Ao longo dos sécs. XVIII e XIX, várias disputas sobre esse território ocorreram, mas talvez a mais importante tenha sido a Guerra da Cisplatina.

Como explica Garcia (2005, p. 43-ss) em breve resumo histórico, a região do Uruguai era parte das colônias espanholas. Entretanto, em 1811, um caudilho chamado José Gervasio Artigas liderou uma insurreição contra os espanhóis, conquistando vitória na Batalha de Las Piedras, seguida pelo Cerco de Montevidéu. A intervenção portuguesa no local teve o pretexto de resguardar a segurança da colônia contra a “anarquia revolucionária”, a “subversão republicana” e a “revolta antioligárquica” liderada por Artigas. Entretanto, isso não passava de um pretexto do Imperador D. João VI para impedir o controle do Rio Prata por um único grande bloco espanhol e constitui parte da empreitada de anexar a parte oriental do Rio da Prata (daí Banda Oriental) ao território da colônia portuguesa. As tropas portuguesas lideradas por Diego de Souza obrigam Artigas e milhares de seus seguidores a deixar o território no chamado “êxodo do povo oriental” em 1810.

Em 1815, Artigas e suas forças revolucionárias conseguem retomar Montevidéu. Ele recebe o título de “Protetor dos Povos Livres” e forma a Liga Federal entre a Banda Oriental e cinco províncias argentinas. Em 1817, tropas portuguesas retomam Montevidéu, cuja administração é confiada ao general português Carlos Frederico Lecor. Essas tropas eram compostas de soldados portugueses que haviam lutado nas Guerras Napoleônicas, e eram denominadas “Divisão de Voluntários Reais”. Sua missão principal era ocupar o território oriental e desbaratar os planos federalistas de Artigas. As lutas contra as forças artiguistas prosseguirão no interior do país até 1820.

Em 1819, o cabildo⁴ espanhol em Montevidéu chega a assinar uma convenção sobre a cessão do território ao Brasil. Em 1820, a batalha de Tucumbó marca definitivamente a derrota das forças revolucionárias artiguistas, e o próprio Artigas é exilado no Paraguai. O imperador D. João VI decide consolidar sua estratégia de controle territorial da Banda Oriental, e anexa a região (que passou a ser chamada de Província Cisplatina) ao Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve. O general Lecor organiza um congresso de representantes das terras uruguaias, que reconhece a incorporação, e assina um tratado, formalizando-a.

⁴ Espécie de prefeito, gestor ou administrador.

O Brasil declara independência em 1822, de modo que a Província Cisplatina deixa de ser parte do Reino Unido e passa a fazer parte do Império do Brasil, permanecendo, entretanto, uma questão problemática. A região continuava ocupada por portugueses, que acabaram derrotados e expulsos pelos brasileiros em 1823 (GARCIA, 2005, p. 52). E, já no ano de 1825, um grupo originário da antiga Província Oriental liderado por Antonio Lavalleja e chamado de Treinta y Tres Orientales iniciou uma cruzada libertadora contra do domínio brasileiro, com apoio dos argentinos, ainda que estes tivessem também pretensão de anexar a região. Assim, também no ano de 1825, o Congresso de Buenos Aires proclama a reintegração da Banda Oriental ao território argentino, e as Províncias Unidas do Prata (hoje Argentina) rompem relações com o império brasileiro. Tem início a Guerra da Cisplatina, cujo primeiro ato por parte do Brasil é o bloqueio naval dos portos argentinos (GARCIA, 2005, p. 55). O bloqueio gera reclamações de outros países, como Estados Unidos e França. Por isso, a Grã-Bretanha passou a atuar como nação mediadora do conflito e sugeriu que tanto o Brasil quanto a Argentina desistissem da Banda Oriental.

O fim desse cenário conturbado virá apenas em agosto de 1828, com a Convenção de Paz mediada pelo ministro britânico Lorde Ponsonby e assinada no Rio de Janeiro, em que os dois países desistem da região e formalizam a independência do Uruguai (GARCIA, 2005, p. 55). Uma frase famosa de Ponsonby foi “colocamos um algodão entre dois cristais”⁵ e, assim, o Uruguai se tornou independente com um estado-tampão. De se frisar: a soberania do Uruguaio não veio por luta própria, mas, sim, como resultado de negociações de terceiros (a potência mundial, que era o Reino Unido, e as duas potências da América Latina). E aqui começa a ficar claro o porquê dos dispositivos introdutórios da atual Constituição uruguaia.

⁵ É curioso notar que a expressão ainda permeia o imaginário uruguaio. Durante entrevista em 2012, quanto perguntado se se dava melhor com a presidente brasileira Dilma Rousseff ou com a presidente argentina Cristina Kirchner, José Mujica afirmou ter boas relações com ambas e afirmou: “O Uruguai é um algodão entre dois cristais” (OLIVEIRA, 2012). Noutra entrevista, de 2016, quando perguntado sobre a eleição de Macri na Argentina, Mujica voltou a repetir que, como uruguaio, vivendo em um cantinho pequeno do mundo – “algodão entre cristais” –, devia sempre manter boas relações com o governo argentino, sem nutrir antipatias, já que a situação argentina (quer boa quer ruim) respinga no Uruguai (BRIT, 2016).

Pouco antes da assinatura da convenção (julho de 1828), o General Juan Antonio Lavalleja, chefe dos Trienta y Tres Orientales, havia convocado o povo para a eleição de uma Assembleia Nacional que deveria exercer a função legislativa, como parte do movimento libertador. Como a Convenção de Paz reconheceu a independência uruguaia, essa assembleia recebeu caráter constituinte, com encargo de elaborar a primeira Constituição do país, e passou a ser denominada Assembleia Geral Constituinte e Legislativa. Entretanto, essa Constituição teve que ser ratificada pelas Províncias Unidas do Rio da Prata (atual Argentina) e pelo Império do Brasil, em cumprimento à Convenção de Paz, evidência da ingerência desses países, que talvez seja inspiração para a disposição contida no artigo 2º da atual Constituição: a República do Uruguai é e será sempre livre e independente de qualquer poder estrangeiro.

Como visto, ao longo do século XIX, no entanto, várias dificuldades impediram a consolidação do ordenamento jurídico uruguaio. O território era constantemente ocupado, tanto pela metrópole colonial quanto por outros invasores estrangeiros, que aplicavam ao território suas próprias legislações. Nem por isso o Parlamento deixou de exercer sua função legislativa, sendo sempre a grande representação de um povo em busca de sua liberdade.

No século XX, a Assembleia Nacional continuou seu trabalho e teve êxito na elaboração da Constituição de 1918, que entrou em vigor só no ano de 1919, apesar de ter sido aprovada por meio de plebiscito em 1917. Sua grande inovação se relaciona ao sufrágio, que se exerceria com base na inscrição obrigatória no Registro Cívico e garantiria o voto secreto, a representação proporcional integral e a proibição aos militares do exercício de direitos políticos, ressalvado o voto.

Em 1933, o Parlamento passou por um hiato em seu funcionamento, decorrente de um golpe de Estado, que dissolveu a Assembleia e legitimou um governo por decreto do então presidente Gabriel Terra. Em 1934, foi promulgada uma nova Constituição, que transferia todos os poderes ao presidente. O mesmo ocorreu no ano de 1942, quando o Parlamento não funcionou por quase um ano, até a entrada em vigor da Constituição de 1942.

Em 1951, iniciou-se um movimento para a confecção de uma nova Carta, com o objetivo principal de substituir o regime presidencialista por um Poder Executivo colegiado, composto por nove membros e chamado de Conselho Nacional de Governo. Em 1952, entrou em vigor o novo texto constitucional, que também alterou as disposições referentes ao Poder Legislativo.

A experiência do governo colegiado, entretanto, não trouxe resultados satisfatórios, sendo o presidencialismo reestabelecido através da Constituição de 1967, que segue em vigência. O Poder Executivo, naquela oportunidade, foi fortalecido, de modo que a ele foi atribuída a iniciativa legislativa exclusiva em relação às questões econômicas. Registra-se que poucos projetos de lei foram remetidos ao Parlamento com esse caráter.

Em 1973, instaurou-se a partir do golpe de Estado um governo de caráter militar, que resultou no fechamento do Parlamento até o ano de 1985. Durante esse período, foi composto um Conselho de Estado para substituir a função legislativa.

A redemocratização teve início com as eleições diretas que culminaram na formação da 42ª Legislatura, cuja missão foi a de recompor a ordem jurídica democrática da República e, na medida do possível, amenizar os danos causados ao longo dos doze violentos anos de poder militar.

3. Organização do Estado uruguaio

O Uruguai é uma república democrática (art. 82, da Constituição) presidencialista, em que o presidente é, ao mesmo tempo, chefe de Estado e de Governo. É organizada em Três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). A Constituição em vigor foi promulgada em 1967 e modificada em 1989, 1994, 1996 e 2004.

Vale lembrar que, apesar de não ser uma federação, o Uruguai promoveu uma descentralização política que ocorreu de forma peculiar.

Existe uma esfera nacional e outros dois outros níveis de governo. O primeiro nível de descentralização foi operado pela própria Constituição, e corresponde aos Governos Departamentais (*Gobiernos Departamentales*), responsáveis pela

esfera regional. Hoje há 19 desses governos,⁶ que se organizam em um Poder Executivo exercido por um intendente eleito, e pelas Juntas Departamentais, que exercem funções de controle e legislativas (art. 273, CR, e art. 1º, Lei n. 9.515).

As juntas são compostas por 31 vereadores departamentais (*ediles departamentales*), eleitos diretamente pelo povo, permitida uma reeleição (desde que haja prévia desincompatibilização prévia à nova disputa) (art. 266, CR). A eleição ocorre por votação direta por um sistema misto majoritário e subsidiariamente proporcional: o intendente vencedor tem direito a um mínimo de 16 cadeiras e, caso seu partido obtenha mais de 50% dos votos, as cadeiras são distribuídas de forma proporcional (GOBIERNOS..., [20--]).

Sobre o nível local, a Constituição autorizava que cada povoado localizado fora do território da capital departamental poderia compor uma Junta Local (encarregada por matéria municipal). Entretanto, houve significativa modificação em 2009, com a edição da Lei nº 18.567, denominada “Descentralización Política y Participación Ciudadana”, que operou uma descentralização robusta na dimensão departamental para dar espaço a uma autoridade local, chamada município.

É importante ressaltar que a descentralização não foi operada pela própria Constituição, por meio de emenda, mas a autorização para que uma lei a promovesse existia expressamente no texto constitucional. Para que seja criado um município, exige-se população mínima de 2.000 habitantes, ainda que a Junta Departamental (relembre-se: o nível regional) possa autorizar a criação de municípios com população inferior a isso.

Os municípios compõem-se de um órgão formado por cinco representantes eleitos pelo sistema proporcional integral, e o mais votado entre eles se torna prefeito (*alcalde*), sendo que os demais são os vereadores (*concejales*). O cargo de vereador é honorário. A partir de 2010, estão em funcionamento 112 municípios (também chamadas *alcaldías*) (GOBIERNOS..., [20--]).

⁶ São eles: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavaljeja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres (CONGRESO DE INTENDENTES, [S.D.]).

As fórmulas adotadas pelo constituinte para se referir às competências departamentais e às competências municipais são amplíssimas e de compatibilização difícil com as leis vigentes (FORNÉ, 2008-2009).⁷ Ainda que a Lei nº 18.567 tenha densificado as matérias, muitas questões permanecem em aberto.

Os autores uruguaiois se dividem: alguns percebem uma relação de hierarquia e subordinação do nível departamental ao nível nacional, enquanto outros defendem que o âmbito de autonomia departamental não pode ser violado por lei nacional sob pena de inconstitucionalidade (FORNÉ, 2008-2009).

Entretanto, parece que a Constituição uruguaia outorgou aos Governos Departamentais uma gama ampla de competências (com exclusão clara apenas de algumas matérias, como Administração da Justiça, Segurança Pública e Relações Exteriores). Isso leva a crer que existem muitas competências que serão compartilhadas ou concorrentes e resta saber qual das duas técnicas é a mais adequada (o texto constitucional não deixa claro, donde emerge a controvérsia doutrinária).

Outro exemplo dessa relação tencionada entre os níveis de governo pode ser percebida na previsão constitucional de um recurso (ou apelação) à Câmara dos Representantes contra órgãos de outra dimensão. O Poder Executivo pode recorrer à Câmara dos Representantes (órgão parlamentar nacional) contra decretos do Governo Departamental que criam ou modificam impostos (art. 300, CR, c/c art. 152 do Regimento da Câmara dos Representantes). Além disso, os decretos departamentais e as resoluções municipais que contrariem a Constituição e as leis também podem ser impugnados na Câmara dos Representantes, em recurso interposto por um terço dos membros da Junta Departamental, ou por mil cidadãos inscritos no Departamento (art. 303, CR, c/c art. 152 do Regimento da Câmara dos Representantes).

Forné (2008-2009) critica que o controle das atividades do Governo Departamental foi atribuído ao órgão político parlamentar, e não a um órgão jurisdicional, o que compromete a autonomia daquele governo:

⁷ O autor menciona as leis aprovadas anteriormente a 2008-2009, mas a fórmula constitucional ampla e genérica continua em vigor.

E se entendermos o mecanismo do artigo 300 como um controle tendente a evitar sobreposição normativa, ele consagra uma predominância do Executivo sobre os Governos Departamentais de difícil compatibilização com o impulso de descentralização da última década, altamente restritivo de autonomia departamental, que deveria ser suprimido ou pelo menos substituído por mecanismos de controle, em determinados casos apenas sobre a legalidade, e ancorado em corpos de natureza judicial.⁸ (FORNÉ, 2008-2009, p. 65-66, tradução nossa)

Assim, em linhas gerais, essa é a organização do Estado uruguaio, em que a forma de repartição de competências (inclusive competências legislativas) impacta sobremaneira o funcionamento do Poder Legislativo (até porque existem três níveis de órgãos com competências legislativas) e o próprio processo legislativo.

4. Constituição uruguaia

A Constituição uruguaia, datada de 1967, teve sua vigência restaurada em 1985 com o advento da redemocratização. O país adota um regime de governo republicano democrático, pluralista, laico, humanista e integracionista. A separação de poderes se baseia no modelo de tripartição em Executivo, Legislativo e Judiciário.

O Poder Legislativo, objeto de estudo do presente trabalho, é organizado a partir do sistema bicameral, mas se organiza em quatro órgãos de competência exclusiva e regidos de acordo com a regra da proporcionalidade, quais sejam Assembleia Geral, Câmara de Representantes, Câmara dos Senadores e Comissão Permanente.

Sua correlação com o Poder Executivo, por seu turno, sempre gerou certa controvérsia. A Constituição em vigor, buscando a harmonia necessária à governabilidade, criou um sistema de governo muito particular de “parlamentarização” do Executivo

⁸ No original: “Y si entendemos el mecanismo del artículo 300 como un control tendiente a evitar la superposición impositiva, consagra una preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los Gobiernos Departamentales de difícil compatibilización con el impulso descentralizador de la última década, altamente restrictivo de la autonomía departamental, que debería ser suprimido o cuanto menos substituído por mecanismos de control en su caso estrictamente en cuanto a la legalidad y fincado en organismos de carácter jurisdiccional”.

(SANSON, 2011, p. 26). Alguns instrumentos, como por exemplo o veto presidencial, atribuem grande responsabilidade legislativa ao Chefe do Executivo, enquanto aos parlamentares é garantida a competência de desaprovação à gestão dos ministros de Estado.

A participação popular no Legislativo também é prevista no texto constitucional, por influência suíça, e abrange mecanismos como o direito de iniciativa em matéria legislativa por um quarto dos cidadãos. É possível, inclusive, a propositura de reforma da própria Constituição, a partir da adesão de 10% do total de cidadãos inscritos no Registro Cívico. De acordo com David Altman (2005, p. 218), trata-se do país que mais se utiliza da participação cidadã na América.

5. Composição e estrutura atual do parlamento

Como visto acima, a função legislativa uruguaia é exercida em três níveis: o nacional, o regional (pelo chamado Governo Departamental) e o local (a cargo dos municípios). Importante lembrar que a repartição de competências não é clara, e isso pode tensionar bastante as relações entre os níveis de governo. Feita a advertência, daqui por diante, pretende-se focar no nível nacional.

O Parlamento uruguaio é bicameral, composto por uma Câmara dos Representantes (*Cámara baja* ou *Cámara de Representantes*) e a Câmara dos Senadores (*Cámara Alta* ou *Cámara de Senadores*). As duas casas juntas formam a Assembleia Geral (*Asamblea General*).

É curioso notar que, comparativamente a outros países (inclusive o Brasil), não é difícil adquirir a nacionalidade uruguaia, e os nacionalizados podem tornar-se representantes políticos. O cidadão legal pode ocupar cargo de representante (deputado), desde que sua cidadania uruguaia esteja ativa e com cinco anos de exercício (e tenha mais de 25 anos), e pode ocupar cargo de senador, desde que sua cidadania uruguaia esteja ativa e com sete anos de exercício (e tenha mais de 30 anos). A Constituição determina que apenas os cidadãos naturais podem ser presidente da República.

5.1 Aspectos arquitetônicos



Figura 2 – Palácio Legislativo (URUGUAY, [200-?]a)

Os autores holandeses Max Cohen de Lara e David Mulder van der Vegt realizaram extensa pesquisa sobre a arquitetura dos parlamentos ao redor do mundo e sua relação com os aspectos políticos e legislativos de cada país. Segundo os autores,

O Parlamento é o espaço onde a política literalmente ganha corpo. Aqui, as decisões coletivas tomam forma em um ambiente específico onde as relações entre os atores políticos são organizadas por meio da arquitetura. A arquitetura dos espaços de congregação política não é apenas uma expressão de uma cultura política; ela também molda essa cultura.⁹ (VEGT; LARA, 2016b, tradução nossa)

As duas casas do Parlamento uruguaio estruturaram-se em forma de semicírculo. Essa escolha arquitetônica se inspira no estilo neoclássico (que busca inspiração nos gregos). Van der Vegt e Cohen de Lara (2016b) informam que, nessa conformação, os parlamentares sentam-se uns ao lado dos outros, e isso elimina

⁹ No original: "Parliament is the space where politics literally takes shape. Here, collective decisions take form in a specific setting where relationships between political actors are organized through architecture. The architecture of spaces of political congregation is not only an expression of a political culture, it also shapes this culture".

os sinais evidentes de poder, de modo que os membros fundem-se em uma entidade única. Para os autores, a diagramação de um parlamento influencia consideravelmente o clima das discussões. Basta pensar como é diferente debater com uma pessoa sentada ao lado, em relação a debater com uma pessoa colocada em um púlpito.

O palácio que abriga o Parlamento uruguaio foi inaugurado em 1918 e é sede do Poder Legislativo desde 1925. Ele foi construído sob a supervisão de vários arquitetos: o projeto original foi do arquiteto italiano Victor Meano; quando este faleceu, o projeto passou ao comando do arquiteto uruguaio Jacobo Vásquez Varela e do italiano Antonio Banchini, para ser concluído pelo arquiteto italiano Gaetano Moretti (URUGUAY, [200-?]a).

Esse prédio é um dos mais importantes do Uruguai e adota o estilo neoclássico como um todo. Talvez justamente por isso a disposição das casas seja no formato de semicírculo (que também tem inspiração neoclássica), e não no formato sala de aula, típico de sociedades autoritárias, tal como ocorre no Brasil.

5.2 Câmara dos Representantes

A Câmara dos Representantes é composta por 99 membros eleitos diretamente pelo sistema proporcional (art. 88, CR), para mandato de cinco anos, entre candidatos maiores de 25 anos de idade. O presidente da Câmara e quatro vice-presidentes são eleitos a cada período ordinário (correspondente à sessão legislativa brasileira) por voto nominal e por maioria relativa dos votos.

A Constituição da República atribui a cada casa legislativa autonomia para se auto-governar (art. 105), competência exercida na edição do Regulamento Interno.

A Câmara se organiza em 16 comissões permanentes¹⁰ e número variável de comissões especiais, cada uma composta por número variável de integrantes, a ser definido por uma

¹⁰ São elas: Assuntos Internacionais; Assuntos Internos; Constituição, Códigos, Legislação Geral e Administração; Defesa Nacional; Direitos Humanos; Educação e Cultura; Pecuária, Agricultura e Pesca; da Fazenda; Indústria, Energia e Mineração; Legislação do Trabalho; do Orçamento; Saúde Pública e Assistência Social; Segurança Social; Transporte, Comunicações e Obras Públicas; Turismo; Moradia, Território e Meio Ambiente.

comissão especial formada no início da legislatura, nunca menor que 3 integrantes nem maior que 15 integrantes. Todos os representantes são obrigados a participar de uma – e apenas uma – comissão permanente.

Vale dar notícia da redação de dispositivo do regimento, que dispõe expressamente: “Todos os deputados, inclusive o presidente, têm o direito e a obrigação de votar, caso presentes” (PARLAMENTO DEL URUGUAY, 1991, tradução nossa).¹¹ O dispositivo deixa claro que o voto dos representantes é não só um direito, como também uma obrigação, e pode ilustrar uma interessante discussão em curso na Legística acerca da obrigação de legislar.

Outra curiosidade em relação ao regimento da Câmara é um dispositivo a respeito do público que deseja assistir às sessões: “A ninguém será reservado assento no local destinado ao público em geral, e têm o direito de nele entrar aqueles que primeiro chegarem, até serem preenchidos todos os assentos” (PARLAMENTO DEL URUGUAY, 1991, tradução nossa).¹² Percebe-se aqui, mais uma vez (em linha com a preocupação do art. 3º, CF, segundo o qual o país não pertencerá a nenhuma pessoa ou família), a preocupação em manter pública a coisa pública, não permitindo sua apropriação por quem quer que seja.

Vale mencionar que Câmara dos Representantes realiza transmissões ao vivo por seu canal no YouTube.¹³

5.3 Câmara dos Senadores

A Câmara dos Senadores é composta por 30 membros (art. 94, CR), eleitos diretamente pelo povo pelo sistema de representação proporcional integral, que considera o país como circunscrição única, também para mandato de cinco anos, entre candidatos maiores de 30 anos de idade. É integrada também pelo vice-presidente da República, que tem direito a voz e voto, e

11 No original: “Todos los Diputados, incluso el Presidente, tienen el derecho y la obligación de votar estando presentes”.

12 No original: “A nadie le será reservado asiento en la barra destinada al público en general, teniendo derecho a entrar a ella los que primero se presenten hasta ocupar todos los asientos”.

13 Para assistir, basta acessar o canal da [Câmara dos Representantes](#) no YouTube.

será presidente da Câmara, bem como da Assembleia Geral (art. 94, CR, com art. 17 do Regimento).

Como ocorre com a Câmara dos Representantes, a Constituição da República atribui também ao Senado a competência de se autogovernar (art. 105), competência exercida na edição do Regulamento Interno (RIS).

Tal como a Câmara dos Representantes, o Senado também possui 16 comissões permanentes¹⁴ – ainda que os temas sejam ligeiramente diferentes daqueles da Câmara dos Representantes –, compostas por entre cinco a nove membros, a serem definidos pelo próprio Senado conforme proposta da Presidência (art. 141, RIS). Há também as comissões especiais, que são designadas para estudar um assunto específico e se encerram quando resolvido o assunto ou quando a Câmara delibere pelo encerramento (art. 131, RIS).

Vale mencionar que Câmara dos Senadores realiza transmissões ao vivo por seu canal no YouTube.¹⁵

5.4 Assembleia Geral

O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Geral (*Asamblea General*) (art. 83, CR), que corresponde às duas casas do Poder Legislativo (Câmara dos Representantes e Câmara dos Senadores), que podem funcionar separada ou conjuntamente conforme as determinações constitucionais (art. 84, CR).

As competências da Assembleia Geral estão dispostas no art. 85, CR, entre as quais uma de interesse do estudo que aqui se desenvolve: a de formar e mandar publicar os códigos.

5.5 Comissão Permanente

Há ainda uma Comissão Permanente (*Comisión Permanente*), composta por quatro senadores e sete representantes eleitos

14 São elas: Assuntos Administrativos; Assuntos Internacionais; Assuntos Trabalhistas e Seguridade Social; Ciência e Tecnologia; Constituição e Legislação; Defesa Nacional; Educação e Cultura; Pecuária, Agricultura e Pesca; da Fazenda; Indústria, Energia, Comércio, Turismo e Serviços; Meio Ambiente; População, Desenvolvimento e Inclusão; do Orçamento; Saúde Pública; Transporte e Obras Públicas; Moradia, Território e Meio Ambiente.

15 Para assistir, basta acessar o canal da [Câmara dos Senadores](#) no YouTube.

pelo sistema proporcional, designados por suas respectivas Câmaras, para funcionar nos períodos de recesso entre as sessões ordinárias. A Comissão Permanente é presidida pelo senador representante da Maioria (art. 127, CR).

Essa comissão tem função de zelar pela observância da Constituição e das leis e pode emitir advertências ao Poder Executivo.

6. Processo Legislativo

Considere-se o processo legislativo como um conjunto de atos preordenados que visam à criação de normas jurídicas, ou seja, um conjunto de disposições constitucionais e infraconstitucionais reguladoras do procedimento a ser obedecido pelos órgãos legislativos quando da produção de atos normativos derivados diretamente da Constituição.

Frequentemente, as regras para o processo legislativo estão dispostas na própria constituição. É o que ocorre no Brasil e também no Uruguai (a regulamentação constitucional do processo legislativo uruguaio está disposta no art. 133 e seguintes). Todavia, diferentemente do que ocorre no Brasil, no caso da Constituição uruguaia, a lista taxativa de espécies normativas não está disposta no texto constitucional (que trata genericamente de leis e do processo para editá-las, ainda que faça menção a resoluções e decretos ao longo do seu texto), o que pode representar alguns problemas.

Em grande parte, o processo legislativo uruguaio se parece com o brasileiro (em relação à iniciativa, ao trâmite nas casas, etc). O próprio *site* do Parlamento uruguaio disponibiliza um esquema simplificado do trâmite:

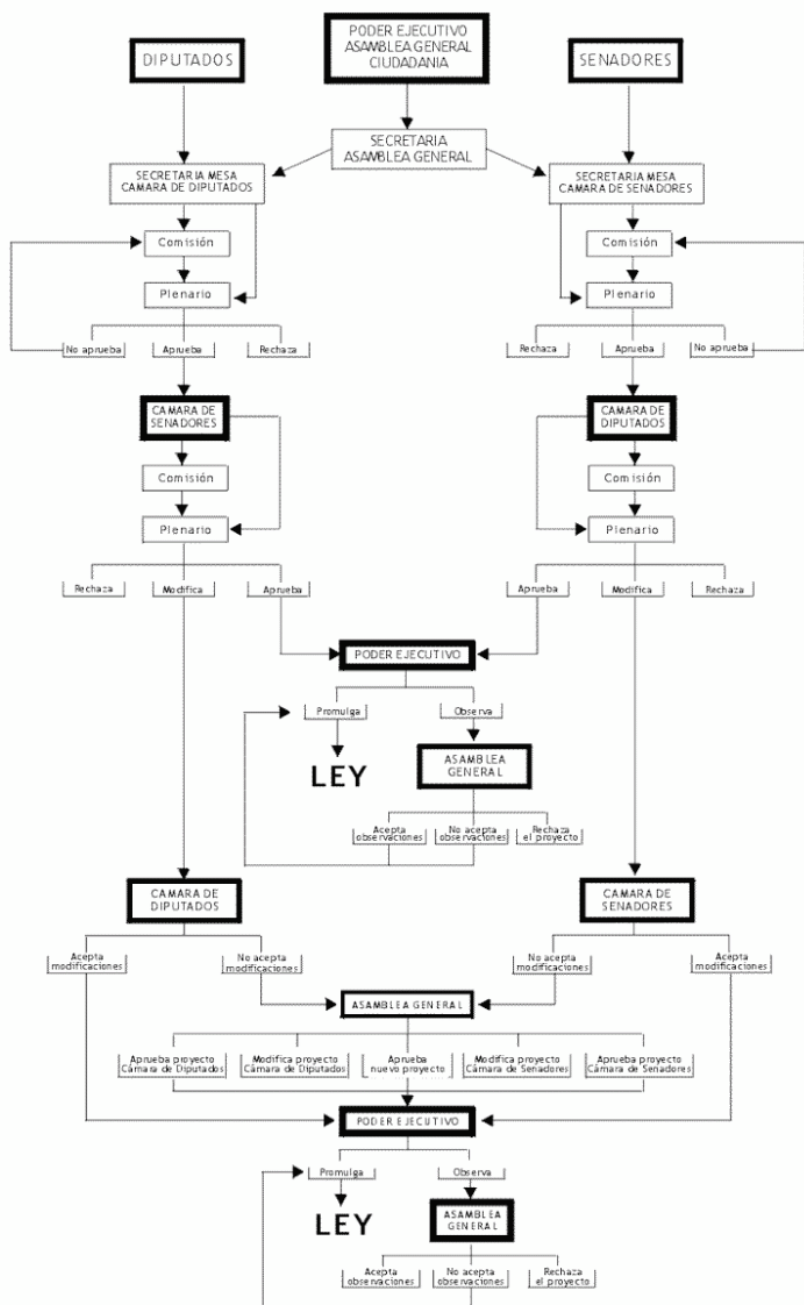


Figura 2 – Processo legislativo uruguaio (PARLAMENTO DEL URUGUAY, [200-?]b)

Entretanto, existem algumas peculiaridades que se deseja destacar.

6.1 Sobre as observações do Executivo a um projeto de lei aprovado pelo Legislativo

Quando um projeto de lei é aprovado pelas casas, ele deve ser enviado ao Poder Executivo para publicação. Entretanto, a Constituição faculta ao Executivo a oposição de objeções ou observações, totais ou parciais, no prazo de dez dias a contar do recebimento do projeto de lei (art. 137, CR). Nesse caso, o projeto é reenviado ao Poder Legislativo para que essas manifestações do Executivo sejam apreciadas pela Assembleia Geral, que decidirá por 3/5 dos membros presentes (desde que presente mais da metade da composição) se mantém as intervenções do Executivo ou se as rejeita (art. 138, CR, com art. 83, Regulamento da Assembleia Geral). Se a Assembleia Geral não rejeita expressamente essas intervenções no prazo de 30 dias, elas são consideradas aceitas e incorporam-se ao projeto de lei (art. 139, CR).

É possível perceber que, com essa sistemática, a Constituição fortalece as prerrogativas legislativas desfrutadas pelo presidente da República, tendência observada na América Latina nos últimos anos e concretizada com diferentes institutos (NEGRETTO, 2009); no Brasil, exemplo claro disso é a autorização para edição de medida provisória. Segundo Gabriel Negretto (2009), essa tendência faz com que os Congressos Nacionais continuem a exercer um papel tímido, pouco capacitado e pouco responsável, bem como degrada o processo de deliberação democrática.

Deve-se frisar que os poderes do Executivo uruguaio são maiores do que simplesmente o de se opor a um projeto de lei (a mera oposição equivaleria ao veto brasileiro), já que ele pode também fazer observações ao projeto de lei. E caso a Assembleia não consiga se organizar para rejeitar essas intervenções no prazo (relativamente curto) de 30 dias, essas intervenções tornam-se permanentes.

6.2 Direito costumeiro na prática parlamentar

No Regimento Interno dos três órgãos (Câmara dos Representantes, dos Senadores e Assembleia Geral), existe um dispositivo que regulamentando o direito costumeiro na prática parlamentar. Nos três, a decisão acerca de uma controvérsia sobre a aplicação do regimento torna-se mero precedente, carente de força vinculante.

Não obstante, no Regimento do Senado, decisões dessa natureza devem ser registradas e enviadas a uma Comissão de Assuntos Administrativos, que, examinando-as, pode propor reformas ao próprio regimento.

Do Regimento da Câmara dos Representantes

Artigo 7º. As resoluções sobre a aplicação do regulamento que são ocasionalmente tomadas na discussão de qualquer assunto ou no curso dos procedimentos de uma sessão são consideradas como simples precedentes sem força vinculante para a prática subsequente.¹⁶ (PARLAMENTO DEL URUGUAY, 1991, tradução nossa, grifos acrescentados)

Do Regimento da Câmara dos Senadores

Artigo 8º. As decisões sobre a aplicação do Regimento que ocorrem ocasionalmente na discussão de qualquer assunto, ou no curso de uma sessão, são consideradas como simples precedentes, sem força vinculante subsequente.

Artigo 9º. Das decisões a que se refere o artigo anterior, se formará um registro, que será encaminhado à Comissão de Assuntos Administrativos, para que, examinando-as, proponha à Câmara aquelas que a seu juízo devam incorporar-se ao Regimento.¹⁷ (PARLAMENTO DEL URUGUAY, [1985], tradução nossa, grifos acrescentados)

¹⁶ No original: "Artículo 7º. Las resoluciones sobre aplicación del Reglamento que se tomen ocasionalmente en la discusión de cualquier asunto o en el curso de los procedimientos de una sesión, se considerarán como simples precedentes sin fuerza obligatoria para la práctica sucesiva".

¹⁷ No original: "Artículo 8º.- Las decisiones sobre aplicación del Reglamento, que se den ocasionalmente en la discusión de cualquier asunto, o en el curso de una sesión, se considerarán como simples precedentes, sin fuerza obligatoria en lo sucesivo. Artículo 9º.- De las decisiones a que se refiere el artículo anterior, se formará un registro, que pasará a la Comisión de Asuntos Administrativos, para que, examinándolas, proponga a la Cámara las que en su concepto deban agregarse al Reglamento".

Do regulamento da Assembleia Geral

Artigo 7º. As resoluções sobre a aplicação do regulamento que são ocasionalmente tomadas na discussão de qualquer assunto ou no curso dos procedimentos de uma sessão são consideradas como simples precedentes sem força vinculante para a prática subsequente¹⁸ (PARLAMENTO DEL URUGUAY, 2012, tradução nossa, grifos acrescentados)

Ainda que não atribua força vinculante aos precedentes, o simples fato de essa disposição constar nos três regimentos indica uma preocupação com esses precedentes. Essa regulamentação parece indicar uma cultura em que esses precedentes são levados em consideração, embora a autonomia do Poder Legislativo para propor novas soluções se sobreponha.

Além disso, é de boa prática a disposição que determina o envio de decisões de precedentes à Comissão de Assuntos Administrativos no Regimento do Senado. Isso porque, se houve um precedente, é porque houve uma controvérsia. E, se a controvérsia ocorreu por conta de uma norma de má qualidade, é de bom tom que essa norma receba atenção e estudo necessários para sua reforma.

6.3 Participação popular no processo legislativo

Um dos aspectos mais importantes da estrutura da Constituição uruguaia são os mecanismos de democracia direta, em especial a tradição plebiscitária, dos referendos e da iniciativa popular.

Assim, por exemplo, além de prever a iniciativa popular em projeto subscrito por 25% do eleitorado, a Constituição autoriza que os mesmos 25% interponham um recurso de referendo contra leis aprovadas pelo Poder Legislativo no prazo de até um ano de sua promulgação (art. 79, CR). Apenas as leis que estabeleçam tributos, ou aquelas de iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo, são imunes a esse recurso. Para o exercício da iniciativa popular perante o Parlamento

¹⁸ No original: "Artículo 7º. Las resoluciones sobre aplicación del Reglamento que se tomen ocasionalmente en la discusión de cualquier asunto o en el curso de los procedimientos de una sesión, se considerarán como simples precedentes sin fuerza obligatoria para la práctica sucesiva".

Nacional não é necessária regulamentação infraconstitucional (ao contrário do que ocorre no Brasil e em outros países da América Latina, que regulamentaram as matérias em que isso é possível, o procedimento, o trâmite, etc.). No entanto, para que seja exercido o direito ao recurso de referendo, esse instituto deve ser regulamentado por lei aprovada por maioria absoluta dos membros de cada casa. Até onde foi possível apurar, essa regulamentação ainda não foi editada.

Existe também previsão para que a população oponha esse recurso de referendo contra Decretos das Juntas Departamentais (art. 304, CR). Esse recurso contra legislação departamental a ser apresentado ao órgão legislativo nacional (e não a um órgão jurisdicional), como já mencionado, tem potencial de ferir a autonomia dos Governos Departamentais. A Constituição prevê ainda que o Parlamento nacional pode regulamentar a iniciativa popular em matéria de Governo Departamental, ainda que já exista previsão constitucional para que 15% dos eleitores inscritos em uma localidade ou circunscrição possam apresentar ao Governo Departamental projeto de lei referente a matérias daquela jurisdição. Novamente, até onde foi possível verificar, essa regulamentação não foi editada.

O referendo abre a possibilidade de confrontação entre a democracia representativa e a democracia direta. Entretanto, enquanto ainda não existem as leis regulamentadoras desse recurso de referendo, o objetivo da Constituição de munir os eleitores de um recurso contra a edição das leis acaba frustrado.

Por outro lado, existe um mecanismo adotado pela Constituição que está plenamente vigente: a participação popular no processo de reforma constitucional, que será analisado com mais vagar a seguir.

6.4 Participação popular no processo de emenda à Constituição

É comum, em países que adotam o regime constitucional, que o processo de alterar a constituição ocorra conforme regras mais rigorosas se comparadas ao processo legislativo comum (no Brasil, a iniciativa legislativa para propor projeto de emenda é

mais restrita e, para ser aprovado, o projeto deve ser aprovado por três quintos dos votos dos respectivos membros, em dois turnos, em cada Casa do Congresso Nacional).

No Uruguai, há uma particularidade interessantíssima: o projeto de emenda à Constituição somente passa a valer se ratificado por um referendo democrático. Por isso mesmo, o Brasil já emendou sua Constituição 93 vezes (a última em 8/9/2016), e o Uruguai emendou sua Constituição apenas quatro vezes (a última em 2004).

Para Alicia Lissidini (1998, p. 183), a democracia direta no Uruguai, exercida em particular por meio dos plebiscitos, apresentou-se ao longo da história como um mecanismo de legitimação popular das reformas constitucionais e, em particular, dos pactos políticos que as originaram.

Os plebiscitos, na legislação uruguaia, integram a fase final e obrigatória do processo de reforma constitucional – alteração parcial ou total.

A reforma da Constituição, no Uruguai, pode ocorrer de duas maneiras (NOGUEIRA ALCALA, 2009). A primeira é por deliberação parlamentar: um projeto de emenda constitucional é apresentado à Assembleia Geral, que delibera e o aprova em turno único (repare que a competência é da Assembleia, e não de cada casa individualmente).

Vale anotar que várias são as entidades com competência para propor esse projeto de emenda, inclusive a iniciativa popular; nesse caso, a Assembleia Geral pode formular projetos substitutivos (art. 331, A, CR). Entretanto, para que tenha validade, esse projeto deve ser ratificado por um referendo democrático e aprovado pela maioria absoluta daqueles que compareçam à votação (desde que esse comparecimento represente pelo menos 35% dos eleitores). Caso o projeto de emenda tenha sido de iniciativa popular, o projeto do parlamento deve ser apresentado juntamente com a proposta popular.

A segunda maneira de reformar a Constituição ocorre com a formação de uma Convenção Constituinte. Mesmo assim, o projeto aprovado pela convenção deve passar por uma ratificação plebiscitária, realizada nas eleições subsequentes.

Em um exemplo recente de manifestação popular, os cidadãos uruguaio foram às urnas no ano de 2014 para decidir se o país deveria ou não reduzir a maioria penal de 18 para 16 anos. O projeto de alteração constitucional foi rejeitado por 53% do povo, ao contrário do que apontavam as primeiras pesquisas, muito em razão da influência exercida pela sociedade civil, que encabeçou o movimento *No a la Baja*.

7. Reflexões finais

Retoma-se a primeira pergunta apresentada neste trabalho: o que leva um país a afirmar, nos primeiros artigos de sua Constituição, sua liberdade e independência de todo poder, seja ele estrangeiro ou mesmo de pessoas ou famílias? A resposta está na importância atribuída por este povo – os uruguaio – aos preceitos de liberdade e soberania, atributos tão ameaçados ao longo de sua história, que em muito se relaciona com a história parlamentar do Uruguai. Esta, por sua vez, vai ao encontro, em muitos aspectos, da própria história do Brasil.

Retoma-se também a ideia de que é útil o estudo comparativo como método de avaliação. Se a envergadura geoeconômica do Brasil parece salvaguardá-lo de intervenções externas que inspiraram a Constituição uruguaia, por outro lado o estudo da história do Uruguai demonstra que essa falta de preocupação é apenas contextual: tributárias de uma história diferente, essas preocupações aparecem de forma patente na Constituição desse país.

Mais ainda, é digno de nota que o Uruguai instituiu diversos mecanismos de participação popular, mecanismos que sequer foram concebidos no Brasil (como a iniciativa popular para propor emenda à Constituição, ou a ratificação popular como condição de validade de uma emenda constitucional).

Uma conclusão possível parece ser que o Uruguai (cuja soberania foi assegurada em um acordo de paz celebrado entre duas potências locais, Argentina e Brasil) estabeleceu uma cultura em que a liberdade só é garantida pela força de seu povo. Tais mecanismos de participação popular têm por objetivo incentivar o engajamento, e não a alienação das pessoas. Mesmo após um processo de redemocratização lento e tardio, a legislação uruguaia

se preocupou em atribuir ao povo competências que não apenas reforçam os mecanismos de participação direta, mas que conferem aos cidadãos um papel de protagonismo perante os governistas e legisladores, o que acaba por renovar e fortalecer seus votos de democracia. Assim, o processo de redemocratização se torna mais robusto que o brasileiro, que manteve muitos resquícios de autoritarismo no exercício dos poderes.

Para a Legística, o estudo da produção do direito deve levar em conta a aproximação entre o legislador e o afetado, bem como a dimensão da comunicação. Se existem mecanismos institucionais para promover a inserção da população nessa atividade, percebe-se que essas garantias passam a ser naturalizadas, e não mais encaradas como excepcionais ou como favores.

Talvez exatamente esses mecanismos confirmam mais estabilidade à própria Constituição e, conseqüentemente, ao próprio sistema. Isso se confirma quando se verifica que a Constituição uruguaia (mais antiga, editada em 1967) tem apenas quatro modificações, ao passo que a brasileira (de 1988) já está com 93 emendas.

Entretanto, é preciso notar que vários dos mecanismos de participação popular carecem de regulamentação, o que inibe sua utilização, e esvaziam bons institutos previstos na Constituição (é o que ocorre com os recursos que os eleitores podem propor contra a legislação). Mais ainda, as ingerências do Poder Executivo nas atividades legislativas, tão salientes no Brasil, aparecem também na dinâmica uruguaia. Se, por um lado, parece clara uma vocação constitucional para uma gestão democrática da produção normativa, por outro essa vocação ainda é em muitos sentidos apenas uma promessa.

Por fim, convém anotar que alguns desdobramentos possíveis deste estudo se voltam justamente para os casos das legislações uruguaias consideradas progressistas, como a legalização da maconha ou a ampliação das circunstâncias em que é permitido o aborto.

Assim, a dinâmica legislativa do Uruguai permanece como um objeto de estudo potencialmente profícuo também para o jurista brasileiro. Se são muitas as semelhanças, também são ricas as diferenças.

8. Referências

ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, México, v. XII, n. 2, 2005, p. 203-232. p. 218.

BETHELL, Leslie. *História da América Latina*. São Paulo: Edusp, 2001.

BRIT, Pablo Díaz de. Un “Pepe” Mujica sabio y reflexivo tuvo un amplio auditorio en Rosario. Portal La Capital, 09 set. 2016. Disponível em: <<http://www.lacapital.com.ar/un-pepe-mujica-sabio-y-reflexivo-tuvo-un-amplio-auditorio-rosario-n1231750.html>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

CAETANO, Gerardo; RILLA, José Pedro; GERARDO CAETANO, José Pedro Rilla. *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al MERCOSUR*. No. 989.5 CAEh. 1994.

COLVERO, Ronaldo Bernardino. “...bajo su Real Protección”: as relações internacionais e a geopolítica portuguesa na região do Rio da Prata (1808-1812). 2008. 308 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica Do Rio Grande Do Sul. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/2276/1/409365.pdf>>. Acesso em 18 out. 2016.

FORNÉ, Diego Silva. La Ley de Ordenamiento Territorial y la Autonomía de los Gobiernos Departamentales. *Revista de la Facultad de Derecho (2ª época)*, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, n. 27, 2008-2009, p. 57-69. Disponível em: <<http://www.revistafacultadderecho.edu.uy/ojs-2.4.2/index.php/rfd/article/view/147>>. Acesso em: 17 out. 2016.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

GOBIERNOS departamentales. Congreso de Intendentes, Montevideo, [20--]. Disponível em: <<http://www.ci.gub.uy/index.php/2013-06-18-12-01-34/2013-06-18-12-03-13>>. Acesso em: 17 out. 2016.

JAHAN, Selim. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2015: síntese*. [S.l.]: Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento (PNUD), 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2016.

LISSIDINI, Alicia. Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, n. 12, 1998, p. 169-200. Disponível em: <<http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/384/338>>. Acesso em 17 out. 2016.

NAHUM, Benjamín, and Benjamín Nahum. Breve historia del Uruguay independiente. No. 989.5/N15b/. 2011.

NEGRETTO, Gabriel L.. Paradojas de la Reforma Constitucional em América Latina. Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. Journal of Democracy en español, v. 1, n. 1, maio, 2009, p. 38-54. Disponível em: <https://works.bepress.com/gabriel_negretto/9/download/>. Acesso em: 17 out. 2016.

NOGUEIRA ALCALA, Humberto. Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la constitución en la teoría y la práctica constitucional. *Ius et Praxis*, Talca, v. 15, n. 1, p. 229-262, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122009000100007&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 19 out. 2016.

OLIVEIRA, Eliane. Uruguai é algodão entre cristais', diz Mujica sobre relação no Mercosul Presidente uruguaio afirma que tem boa relação com Dilma e com Cristina Kirchner. Portal O Globo, 7 dez. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/uruguai-algodao-entre-cristais-diz-mujica-sobre-relacao-no-mercosul-6965437#ixzz4QIAWbiyN>>. Acesso em: 17. nov. 2016.

PARLAMENTO DEL URUGUAY. Palacio Legislativo. História. [200-?]a. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/sobreelparlamento/palacio/historia/texto>>. Acesso em 17 out. 2016.

PARLAMENTO DEL URUGUAY. Reglamento de la Asamblea General. 2012. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/organizacion>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

PARLAMENTO DEL URUGUAY. Reglamento de la Cámara de Representantes, aprobado el 11 de diciembre de 1991, y modificado el 4 de noviembre de 1998, el 4 de octubre de 2011 y

el 18 de junio de 2014. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/organizacion>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

PARLAMENTO DEL URUGUAY. Reglamento de la Cámara de Senadores, [1985]. Disponível em: <<https://admin.parlamento.gub.uy/File/Senado/Organizacion/Normativa/RegCSS-2014.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

PARLAMENTO DEL URUGUAY. Sobre el Parlamento. Proceso Legislativo. [200-?]b. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/sobreelparlamento/procesolegislativo>>. Acesso em: 20 set. 2016.

SÁEZ, Manuel Alcántara; LÓPEZ, Francisco Sánchez. Veto, insistencia y control político. Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, n. 19, p. 153-179, 2001.

SANSON, Alexandre. Análise das estruturas institucionais democráticas da República Oriental do Uruguai pós-regime ditatorial. In: SANSON, Alexandre (Org.). Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho, Parte 1, Tendências e Desafios do constitucionalismo Latino-americano, São Paulo, n. 3, parte 1, 2011. Disponível em: <http://www.direito.usp.br/pos/arquivos/cadernos/caderno_3_2011_parte_1_2.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.

URUGUAY. Constitución (1967). Constitución de la República Oriental del Uruguay, con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Parlamento del Uruguay Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso em: 17 out. 2016.

URUGUAYI. Lei n. 9.515, se establecen disposiciones para el gobierno y administracion de los municipios. Parlamento del Uruguay. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8916215.htm#>>. Acesso em 17 out. 2016.

VEGT, David Mulder van der; LARA, Max Cohen de. Parliament. [s.l.]: XML, 2016a.

VEGT, David Mulder van der; LARA, Max Cohen de. Parliament Book. 2016b. Disponível em: <<http://www.parliamentbook.com/info/about>>. Acesso em: 24 out. 2016.

Noruega

Storting – o Parlamento norueguês

Fabiana Soares de Menezes¹

Renê Moraes da Costa Braga²

Resumo: O presente artigo visa analisar a atuação do parlamento norueguês, o *Storting*, em uma perspectiva de Direito Comparado, nos moldes propostos por Michele Taruffo, para quem um estudo de Direito Comparado só pode ser realizado de forma efetiva levando em conta um projeto cultural. Assim, são estudadas a tradição constitucional norueguesa, a influência dessa tradição na composição do *Storting*, as regras de procedimentos da casa, com especial atenção ao processo legislativo e à composição das comissões, além da maneira como é tratado o dissenso na casa parlamentar. Analisa-se, ainda, de que forma tais características são refletidas na arquitetura do prédio que abriga a casa parlamentar.

Palavras-chave: parlamento. *Storting*. Legística. Projeto cultural. Dissenso. Democracia.

Abstract: *The present article aims to analyze the structure of the Norwegian parliament, the Storting, using a Comparative methodology, along the lines proposed by Michele Taruffo, for whom a comparative law study can only be carried out effectively taking into account a cultural project. Thus, the Norwegian constitutional tradition, the influence of this tradition on the composition of the Storting, the rules of procedure of the house, with special attention to the legislative process and the composition of the committees, as well as how dissent is treated in the parliamentary house will be object of study. The article also analyzes how these characteristics can be noticed in*

1 Doutora, mestra e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-doutora pela Université de Genève, na Suíça. Professora associada IV da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

2 Doutorando e mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Professor da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete.

the architecture of the building that houses the parliamentary building.

Keywords: parliament. Storting. Logistics. Cultural project. Dissent. Democracy.

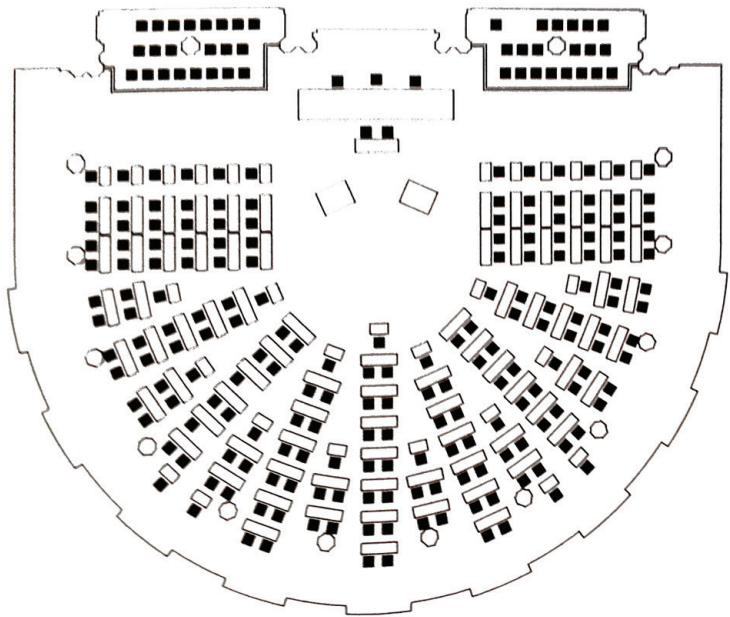


Figura 1 – Representação visual do formato arquitetônico do parlamento norueguês (XML, 2016)

1. Introdução

Um dos parlamentos estudados foi o *Storting* – o unicameral parlamento norueguês –, que é também o objeto de análise no presente ensaio. Não obstante, uma pergunta importante precisa ser respondida antes. Por que fazê-lo? Ou seja, por qual razão é importante estudar o parlamento norueguês e seu plenário sob a forma de “ferradura”, com dois níveis de interação entre os parlamentares (entre si e em oposição)?

Durante grande parte do século XX, um grande debate tomou conta das escolas de Direito dos Estados Unidos, que se debruçavam sobre uma questão de extrema relevância. Como

compreender as decisões exaradas pelas instituições políticas? Duas teorias, ambas influenciadas pelo realismo jurídico, se apresentaram como possível resposta.

A primeira teoria propunha que a compreensão das decisões exaradas das instituições políticas só seria possível com uma análise focada nos sujeitos que compunham as instituições em estudo. Propondo abordagem behaviorista (*attitudinal approach*), ela defendia que a compreensão dos sujeitos e de suas ideologias importaria, por via de consequência, na compreensão das instituições que estes compunham. Esse modelo de análise ficou conhecido como “modelo atitudinalista”, em função de seu foco nas atitudes pessoais.

Por sua vez, outros estudiosos propunham que a compreensão das instituições políticas só seria possível com foco na análise das próprias instituições. Esse modelo de análise, o qual ficou conhecido como “institucionalismo”, defendia que as decisões das instituições políticas não resultavam dos interesses dos indivíduos nelas envolvidos, mas sim da forma como as instituições se organizavam. As instituições estariam inseridas em uma dinâmica social tão complexa que seus processos decisórios acabavam por ser condicionados pelas profundas forças políticas envolvidas. Essa influência era tal que acabava por moldar as atitudes dos membros de determinada instituição, até mesmo em nível cognitivo (CLAYTON, 2015, p. 21).

Após alguns anos de debate, não mais se aceita que essa discussão seja travada em termos de dualidade. A aceitação de uma das teorias não importa, necessariamente, na negativa da outra, permanecendo tão somente a discussão sobre qual dos fatores seria o determinante em cada caso concreto submetido à análise.

Não é possível negar, portanto, que as decisões políticas são influenciadas tanto pelas ideologias dos sujeitos quanto pelos desenhos organizacionais das instituições nas quais esses sujeitos estão inseridos.

Uma das principais instituições de uma nação é o seu parlamento, e o seu estudo pode se mostrar extremamente útil para compreender determinada sociedade. Os parlamentos

possuem importância central na própria concepção de nação no mundo ocidental, são um dos maiores símbolos de soberania de uma nação³, e sua forma de organização pode ser um ótimo modelo para a compreensão de uma sociedade.

Assim, se é admissível levantar a questão de que noruegueses e brasileiros vivem em circunstâncias tão distintas que a comparação se tornaria despicienda (em raciocínio puramente atitudinalista), afirma-se que compreender os desenhos institucionais de países tão distintos do Brasil é extremamente importante para entender como é possível atingir o projeto cultural de nação que se almeja.

Ressalte-se, no entanto, que o estudo proposto leva a sério o alerta de Michelle Taruffo (2013), o qual sustenta que um estudo de Direito Comparado só pode ser realizado de forma efetiva levando-se em conta um projeto cultural.

Taruffo explica que concorda com o mote dos “comparatistas”, que afirmam que o melhor modo de conhecer o próprio ordenamento é conhecendo outros ordenamentos. No entanto, o autor salienta que estudos que se resumem ao cotejo de normas existentes em vários países só podem ser considerados como efetiva abordagem comparativa em um contexto “rigorosamente (e restritivamente) normativo-positivista” (TARUFFO, 2013, p. 12). Não é esse o caso do Brasil e o da Noruega.

Portanto, a comparação proposta pelo presente ensaio perderia sentido se fosse baseada somente na comparação das redações dos Regimentos Internos do Congresso Nacional e do *Storting*. Mas, se não isso, como fazer um estudo de Direito Comparado?

A resposta não é imediata, e a pergunta se divide em outras três questões primordiais. Por que comparar? O que comparar? Como comparar?

A resposta mais espontânea para o questionamento de se estudar o *Storting* sob uma perspectiva comparativa é justamente o mote dos comparatistas. Estuda-se o “outro”

3 Não é sem razão que os parlamentos estão sempre entre os principais alvos atacados em circunstâncias de guerra e invasão. Subjugar um parlamento possui uma importância simbólica imensa. O prédio do parlamento norueguês, por exemplo, foi um dos primeiros prédios públicos a serem invadidos pelos nazistas durante a ocupação germânica da Noruega na Segunda Grande Guerra.

para compreender a si mesmo. Não obstante, outras utilidades menos óbvias também podem ser apontadas. Comparar é útil para os legisladores, que passam a ter parâmetros para sua atuação. Comparar é útil para a formulação de políticas públicas. Comparar é útil para os juízes, que, na posição de agentes políticos, passam a compreender melhor as consequências de determinadas decisões.

Sabendo os motivos pelos quais se pretende comparar, é possível vislumbrar o que é útil comparar. Entretanto, por uma questão de espaço, é necessário escolher os pontos em que se concentrará o presente texto ao comparar (na busca de convergências) o Parlamento brasileiro a um parlamento sólido e profundamente democrático, no intuito de desvendar o projeto cultural por trás das normas processuais. Serão objeto de comparação, portanto, o surgimento do *Storting* no contexto da constituinte norueguesa de 1814, a forma como ele é composto e as regras de procedimentos e de debates.

Também serão objeto de análise a maneira como se dá a comunicação entre o *Storting* e a sociedade norueguesa, além de aspectos relevantes da arquitetura do prédio e da tradição da casa parlamentar. Tais características são extremamente úteis para se compreender a importância da tradição social na forma como é constituído o *Storting*, bem como os limites impostos à sua atuação pelas próprias regras institucionais.

Por fim, resta esclarecer como ocorrerá essa comparação, e o foco se dará através da análise de contextos, de problemas e de regras.

Ponto inicial para essa abordagem, portanto, é a compreensão do contexto no qual surge o *Storting*. Por conseguinte, passa-se a essa análise.

2. A Constituição norueguesa de 1814

Atentando-se ao alerta de Michele Taruffo sobre a importância do estudo de um projeto cultural para a realização de uma análise comparada, o presente ensaio se inicia justamente pela análise de fatos históricos relevantes à compreensão do papel do *Storting* na sociedade norueguesa.

A criação do *Storting* foi evento de importância central para a própria concepção atual de nação norueguesa, fundada com a adoção da Constituição de 1814. A citada Constituição é fruto de debates travados em meio a um contexto político conflituoso engendrado pelas guerras napoleônicas, que afetaram diretamente a Península Escandinava.

Naquele período, a Noruega era parte integrante do Reino da Dinamarca, que, apesar de ter se declarado neutro em várias oportunidades, acabou sendo envolvido no conflito em função de sua localização geográfica. A estratégia napoleônica de impor um bloqueio naval aos ingleses exigia a participação da Dinamarca-Noruega, que se viu pressionada por russos e franceses a tomar partido.

Os suecos, por seu turno, se aliaram aos ingleses e, sem grande resistência, derrotaram a Dinamarca. O conflito armado entre a Dinamarca-Noruega e a Suécia cessou com o Tratado de Kiel, celebrado em janeiro de 1814, por meio do qual a Dinamarca concordava em ceder o território do Reino da Noruega para a Suécia.

O tratado, no entanto, nunca chegou a ser implementado nos termos acordados. Comandada pelo príncipe dinamarquês Christian Frederik (1786-1848), a elite norueguesa viu na ocasião uma oportunidade de declarar sua independência e, ainda em 1814, foi elaborada uma Constituição própria.

A declaração de independência da Noruega não agradou a Suécia, que se viu privada de sua parte dos espólios da guerra com a Dinamarca, o que deu início a um novo conflito, dessa vez entre a Noruega e a Suécia. O confronto direto entre noruegueses e suecos não foi longo e acabou por se encerrar com a Convenção de Moss, que determinava uma trégua entre noruegueses e suecos e estabelecia uma aliança internacional entre as duas nações. A Noruega manteria o *status* de nação independente, mas os dois países teriam o mesmo rei.

O art. 1º da Constituição de 1814 foi, então, alterado para refletir os novos termos da Convenção de Moss, passando a prever que “o Reino da Noruega é uma nação livre e independente, unida de forma indivisível e inalienável com o Reino da Suécia sob o mesmo rei”.

A união com a Suécia sob o mesmo reinado foi mantida até o ano de 1905, mas a Constituição norueguesa de 1814, aprovada em Eidsvoll, vigora até os dias de hoje, o que faz dessa Constituição o segundo Texto Constitucional consolidado em um único documento que ainda continua vigente.

Essa circunstância dá azo, também, a alguns pontos curiosos. Conforme mencionado anteriormente, até 1814 a Noruega era parte integrante do Reino da Dinamarca. O idioma norueguês (na condição de idioma reconhecido) não existia e era considerado apenas um dialeto do dinamarquês. O Texto Constitucional de 1814 foi, portanto, todo escrito em idioma dinamarquês, obedecendo as normas da escrita culta da época.

Atualmente, há duas formas oficiais do idioma norueguês, o bokmål e o nynorsk, que já se separaram completamente do dinamarquês. Por certo há proximidade entre o idioma norueguês e o dinamarquês, mas essa proximidade pode ser comparada, a grosso modo, com a proximidade entre o idioma português e o espanhol. Isso não impediu que, em nome da tradição, todas as (poucas) emendas ao Texto Constitucional fossem redigidas segundo as regras de escrita do dinamarquês.

A valorização da tradição constitucional era tamanha a ponto de os noruegueses preferirem que a Lei Maior do país fosse redigida em idioma distinto dos idiomas nacionais. Essa prática, no entanto, foi abandonada no bicentenário da Constituição, em 2014, quando uma revisão linguística resultou em duas versões (igualmente válidas) do Texto Constitucional, uma redigida em bokmål e uma redigida em nynorsk. Essas possibilidades de representação da realidade (plurilinguismo) também respondem pela perspectiva de inclusão dentro do *ethos* norueguês.

O fato, no entanto, não deixa de ser notável, principalmente quando se atenta para a longevidade do Documento Constitucional. Possível explicação para essa permanência está na previsão constitucional de separação dos Poderes, da soberania popular e da existência de direitos inalienáveis dos cidadãos, conceitos que se mantêm atuais e que eram extremamente inovadores para o ano de 1814. As disposições constitucionais que privilegiam os citados princípios serão objeto de análise a seguir.

2.1 A criação do *Storting* e sua relação com a monarquia e a sociedade norueguesa

Conforme mencionado acima, o *Storting* foi criado pela assembleia constituinte de 1814, na Convenção de Eidsvoll. Não obstante, as raízes do *Storting* são bem mais antigas.

Um informativo produzido pelo próprio parlamento dá conta de que, desde a consolidação da Noruega em um único reino (entre os anos de 900 e 1030), já havia registro de assembleias regionais que tinham como objetivo a aprovação de leis, a realização de julgamentos e, até mesmo, a eleição de reis por aclamação. De forma curiosa, portanto, há mais de um milênio o “rei recebia seu poder legítimo do povo” (STORTINGET, 2015a, p. 5).

As citadas assembleias regionais (que eram chamadas de Frostating, Gulating e Eidsivating) foram reunidas em uma única assentada pelo rei Magnus Lagabøte (o Legislador) (1263-1280), que consolidou o corpo de normas costumeiras que surgiam nessas assentadas em um único documento escrito. O código do rei Magnus Lagabøte foi editado em 1274 e vigorou por quase quatro séculos, até que, em 1665, a Noruega foi integrada ao Reino da Dinamarca e passou a ser regida pelos decretos do rei dinamarquês.

Nova mudança no ordenamento jurídico norueguês só voltou a ocorrer com a citada Convenção de Eidsvoll, em 1814. Na ocasião, o caráter vanguardista da história legislativa norueguesa se manteve em sua assembleia constituinte, que era composta com grande representatividade.

Tomaram parte na Convenção de Eidsvoll 112 representantes. Destes, 25 representavam as cidades, 33 representavam o exército e a marinha e os 54 restantes representavam os distritos rurais. Além da diversidade na composição da representação, a formação dos constituintes também era bem diversificada: 37 eram proprietários de terras, 13 eram comerciantes, 5 eram industriários e 57 eram oficiais do governo. Outro dado surpreendente sobre os constituintes que participaram da Convenção de Eidsvoll consiste no fato de que a idade média deles era relativamente baixa, de apenas 42 anos de idade. O mais jovem dos constituintes tinha apenas 17 anos de idade em 1814 (STORTINGET, 2015, p. 6).

Nota-se, portanto, que a convenção não foi comandada por um grupo coeso que porventura tivesse cooptado o poder de decisão na ocasião. A diversidade na formação da assembleia constituinte fomentou o dissenso e, durante as seis semanas de discussão, intenso debate levou à aprovação da Constituição mais democrática de sua era.

É bem evidente a influência da Constituição americana (1787) e dos ideais da Revolução Francesa (1789-1799) no processo, sendo que os três pontos principais da Constituição norueguesa de 1814 são justamente a soberania popular, a separação dos Poderes e o reconhecimento dos direitos humanos.

Como exemplo, o capítulo “C” da Constituição norueguesa, denominado “Direitos dos cidadãos e o Poder Legislativo”, aponta, em seu art. 49, que “o povo exerce o Poder Legislativo através do *Storting*” (NORWAY, 2014).

No que tange à comunicação, o *Storting* também dá valiosas lições de transparência.

De início, cabe destacar que o *Storting* elege, para mandato de 4 anos começando em janeiro do ano seguinte ao da eleição, um *ombudsman* parlamentar. Cabe ao *ombudsman* averiguar se alguma atividade do governo ofende direitos da população e, se julgar pertinente, ele pode apresentar reclamações diretamente ao *Storting* e ao primeiro ministro. O *ombudsman* parlamentar atua, também, em conjunto com a Comissão Permanente de Assuntos Eleitorais e Constitucionais, como um canal direto entre a população e o *Storting*.

Ademais, conforme será analisado em item específico, as comissões são peças fundamentais na forma como se organiza o *Storting*. E, justamente por isso, o trabalho das comissões merece um capítulo específico no Regimento do parlamento (capítulo 4), que prevê a disponibilização antecipada da pauta de discussão das comissões e determina a documentação de todas as discussões realizadas nas comissões.

Da mesma forma, as sessões do *Storting* são convocadas com 24 horas de antecedência, contendo a ordem do dia, e são todas transmitidas, ao vivo, por meio da internet.

Tanto nas comissões quanto nas sessões, caso entenda-se necessário, é possível convocar a realização de audiências públicas. As comissões, por sua vez, podem inclusive realizar reuniões em viagem, levando o debate de assuntos tidos como relevantes para locais distantes da capital.

Essa forma de organização, transparente e aparelhada para atrair a atenção e engajar a sociedade na discussão, pode ser melhor compreendida quando se atenta para características marcantes da sociedade norueguesa (o projeto cultural norueguês, como propõe Taruffo, cuja análise segue na sequência).

2.2 Projeto cultural norueguês

Ferramenta fundamental para compreender aspectos marcantes de uma determinada nação é a análise de suas obras literárias clássicas. Isso porque obras literárias se tornam clássicas justamente por serem uma forma de representação de uma cultura ou por conterem críticas aos valores inseridos naquela cultura. Em ambos os casos, no entanto, traço comum nas duas formas é a identificação profunda, nem sempre consciente, que existe entre os temas tratados pela literatura consagrada e a sociedade.

A análise de duas grandes obras literárias clássicas da Noruega indica um ponto comum, a grande valorização da comunidade, mesmo que através de críticas, em um movimento de contracultura.

A primeira obra, mais famosa, é a peça de teatro *En folkefiende*, de Henrik Ibsen (2001), escrita em 1882 e traduzida para o português sob o título de *Um inimigo do povo*. A citada peça, exemplo do teatro realista norueguês, tem como enredo o conflito entre o indivíduo e a comunidade.

O conflito se apresenta na figura de um médico que, recém-chegado em uma pequena cidade do interior da Noruega, descobre que os curtumes da região estavam poluindo a água que era consumida por todos, o que causava o adoecimento de moradores e turistas. Denunciar a situação importaria em grandes prejuízos, tanto para os donos dos curtumes quanto

para a cidade como um todo, já que os banhos públicos teriam de ser fechados, o que afastaria os turistas.

O médico, no entanto, mantém-se firme em suas convicções, levando ao conhecimento do povo a contaminação da água da cidade, o que o torna um inimigo do povo. A narrativa pode ser entendida como uma metáfora da prevalência da comunidade sobre o indivíduo, mesmo quando a comunidade escolhe a poluição e o indivíduo atua de acordo com suas concepções morais.

Outra obra relevante para a análise (menos conhecida, mas que introduziu um conceito muito caro aos noruegueses) é o romance *En flyktning krysser sitt spor*, de Aksel Sandemose (1996), escrita em 1933, ainda sem tradução para o português⁴. O romance em si não atingiu grande sucesso, mas um dos elementos secundários estabelecidos por Sandemose durante a trama engendra discussões até os dias de hoje, a Janteloven (ou Lei(s) de Jante).

Jante é uma cidade imaginária⁵ regida por dez regras que moldavam a convivência. Na lista a seguir, são enumeradas, em tradução livre, essas regras.

1 - Não pensarás que és especial.

2 - Não pensarás que estás no mesmo patamar que nós.

3 - Não pensarás que és mais inteligente que nós.

4 - Não imaginarás que és melhor que nós.

5 - Não pensarás que sabes mais que nós.

6 - Não pensarás que é mais importante que nós.

7 - Não pensarás que é bom em alguma coisa.

8 - Não rirás de nós.

9 - Não pensarás que nós nos importamos contigo.

10 - Não pensarás que nos pode ensinar alguma coisa (TROTTER, 2015, p. 2)⁶.

4 Em tradução livre, "Um fugitivo cruza seu caminho".

5 Os críticos literários identificam, na obra de Sandemose, fortes traços autobiográficos. Assim, a cidade ficcional de Jante é tida como um construto literário que objetivava representar as pequenas cidades da Dinamarca e da Noruega, já que Sandemose era filho de pai dinamarquês e mãe norueguesa.

6 No original: "1. You shall not believe you are anything; 2. You shall not believe you are as much as us; 3. You shall not believe you are wiser than us; 4. You shall not imagine you are better than us; 5. You

Apesar do nome “Lei de Jante”, não se trata, nem mesmo no livro de Sandemose, de uma lei, mas sim de um conjunto de normas morais de convivência em comunidade, apontadas como metáfora para a opressão que a comunidade impõe ao indivíduo na Escandinávia.

Conforme mencionado anteriormente, o romance em si não atingiu grande sucesso e nem mesmo chegou a ser traduzido para o português, mas a Lei de Jante é tema recorrente nas discussões sobre as características marcantes da cultura norueguesa (TURUASKY, 2014). Importante ressaltar, no entanto, que não foi Sandemose quem idealizou a Lei de Jante. Ele tão somente identificou uma característica já existente na cultura norueguesa e a ela atribuiu um nome.

Ademais, apesar de sua redação aparentemente ríspida, a Lei de Jante não nega a individualidade nem seu valor, mas, ao submeter sempre o indivíduo a uma medida de adequação à comunidade, a Lei de Jante incute no povo norueguês uma constante preocupação com a opinião dos compatriotas sobre as próprias ações.

A afirmação de que a Lei de Jante suscita um conjunto de valores morais nos moradores dos países nórdicos é exposta também por Sandemose, que descreve o incômodo de seu personagem principal ao notar que a forma de vida de Jante o acompanha, onde quer que ele vá:

Isso foi reconhecido há muito tempo, uma vez que o personagem principal de “En flyktning krysser sitt spor” é assombrado pelo fato de que não importa quão longe ele vá, Jante está sempre com ele. Isso significa que o verdadeiro poder de influência da Lei de Jante não advém de outras pessoas que o observam e julgam, mas sim do medo de que eles possam fazê-lo. A Lei de Jante funciona através do autocontrole e não por um aparato externo (TURAUSKY, 2014, p. 45)⁷.

shall not believe you know more than us; 6. You shall not believe you are more than us; 7. You shall not believe you are good for anything; 8. You shall not laugh at us; 9. You shall not believe anyone cares about you; 10. You shall not believe you can teach us anything”.

7 No original: “This has been recognized for a long time, as the main character in A Fugitive Crosses His Tracks is haunted by the fact that no matter how far away he travels, Jante is always with him. This means that the true influencing power of the Jante Law comes not from others watching and judging you so much as it is a fear that others are doing so. It functions primarily through self-government rather than through an external apparatus”.

Essa ideia engendra a noção de que conquistas, intelectuais ou materiais, não representam superioridade sobre qualquer outro membro da comunidade, mas reafirma os valores da comunidade, o que pode ser apontado como explicação para diversas características do *Storting*, além da forma como ele é organizado, conforme analisar-se-á em seguida.

3. Composição do *Storting*

De início, afirma-se que o *Storting* é um parlamento unicameral. Assim, tanto a representação da população quanto a representação dos condados se dá através do *Storting* e, conforme apontado anteriormente, a preocupação com a diversidade e a representatividade está presente na história do *Storting* desde a Convenção de Eidsvoll.

Entender essa preocupação passa a ser um pouco mais fácil quando se tem em mente a *Janteloven*, abordada no item anterior. Considerando que esse conjunto de valores morais impõe a conclusão de que ninguém é superior aos demais membros da comunidade e aceitando, ainda, que esse conjunto de valores morais pode ser entendido como preponderante, torna-se mais fácil entender a razão de os países nórdicos estarem tão avançados em relação aos demais em questões de igualdade.

A título de exemplo, a Noruega é recorrentemente apontada pela ONU como o país com o maior índice de igualdade de gênero em todo o mundo⁸. Essa estatística pode ser observada já há muito tempo no *Storting*, que teve uma mulher eleita para o parlamento ainda em 1911, apenas 13 anos após a instituição do sufrágio universal ter sido instituído para os homens.

Até hoje, as regras eleitorais e a divisão dos parlamentares no *Storting* indicam essa preocupação, como passa-se a analisar no item a seguir.

⁸ Relatório Gender Inequality Indices, produzido pela Human Development Reports, integrante da ONU. Disponível em: <<http://data.un.org/DocumentData.aspx?id=381>>, com acesso em 19/9/2017.

3.1 Regras eleitorais: cláusulas de barreira, divisão dos parlamentares e diplomação

Conforme determina a Constituição norueguesa, o *Storting* exerce poder com muita representatividade e em ampla comunicação com a sociedade. Uma das ferramentas que garante a representatividade do parlamento é o sistema utilizado para eleger os membros do Storting, que é particularmente interessante.

Em comparação, os arts. 106 e 107 do Código Eleitoral brasileiro dispõe que o quociente eleitoral é obtido “dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral” (BRASIL, 1965) e que “determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas” (BRASIL, 1965).

Trata-se, portanto, de sistema proporcional, mas que acaba por penalizar os menores partidos, que não alcançam o quociente partidário, salvo se estiverem em alguma coligação, o que acaba por polarizar o discurso político em dois partidos ou coligações extremos. O sistema norueguês funciona de forma a evitar essa polarização (RASCH, 1999).

Já na Noruega, a distribuição dos assentos no *Storting* se dá através de método de cálculo conhecido como Sainte-Laguë, que, além de privilegiar distribuição mais representativa das vagas, ainda foi adaptado às especificidades daquele país.

O *Storting* tem 169 assentos, sendo 150 distribuídos utilizando-se o método Sainte-Laguë e os 19 assentos restantes (que são chamados de “assentos-bônus” ou “assentos de nivelamento” – *utjevningsmandat*), distribuídos utilizando-se outro método.

Primeiramente, os 150 assentos distribuídos de forma convencional são partilhados entre os 19 condados que constituem o Estado norueguês⁹. O número de assentos que cabe a cada condado é obtido através de uma pontuação que

⁹ Apesar de a Noruega ser dividida em 19 condados e haver 19 assentos-bônus, não há relação entre eles.

leva em conta o número de habitantes e a extensão territorial de cada condado.

Para a obtenção dessa pontuação, um habitante corresponde a 1 ponto e 1km² de extensão territorial corresponde a 1,8 pontos. A atribuição dos pontos não é aleatória e visa garantir que o número de assentos distribuídos aos condados situados na região norte (com maior extensão territorial, mas menor população) não seja muito inferior ao número de assentos atribuídos ao condado de Oslo, que apresenta uma densidade populacional muito superior à média nacional¹⁰.

Obtendo-se o número de assentos que cabe a cada um dos condados, passa-se à aplicação do método Sainte-Laguë para decidir quantos assentos cabem a cada partido¹¹. O método de Sainte-Laguë, em sua forma tradicional, consiste em cálculos sucessivos para a distribuição das cadeiras. A cada cadeira alocada para um partido, novo quociente é calculado.

A fórmula de cálculo de Sainte-Laguë pode ser assim representada: $(V/2S + 1)$. Nessa representação, “V” é o número de votos e “S” é o número de cadeiras obtidas até o momento. Para a distribuição da primeira cadeira, todos os partidos começam com S igual a zero. A fórmula é usada sucessivamente até que se distribuam todas as cadeiras. O resultado da aplicação da fórmula é que, conforme um partido obtém uma cadeira, mais difícil se torna obter outras, o que garante maior representatividade entre os parlamentares.

No caso norueguês, no entanto, a fórmula é modificada. Antes do início da aplicação da fórmula Sainte-Laguë, o número de votos obtido por cada partido (V) é dividido por 1,4. Essa divisão é feita como uma espécie de cláusula de barreira, dificultando o acesso dos partidos com menor expressão ao Storting.

Depois, passa-se à aplicação da fórmula de Sainte-Laguë até que se distribuam todos os assentos correspondentes ao condado e, dessa forma, sejam alocados os 150 assentos convencionais.

¹⁰ Oslo é a capital da Noruega e ostenta, ao mesmo tempo, o status de comuna e de distrito. Oslo tem, aproximadamente, 670.000 habitantes, mais de 10% da população norueguesa. Como resultado do sistema de pontuação, Oslo obteve, na última eleição, 19 dos 150 assentos do Storting.

¹¹ O sistema de votação norueguês é baseado no voto em lista fechada, escolhida pelos partidos. É possível a candidatura independente, mas a eleição de parlamentares independentes é extremamente rara (RASCH, 1999, p. 128).

No entanto, como o critério de pontuação pode levar a distorções na alocação de cadeiras em função da extensão territorial, alguns partidos podem acabar com menos assentos do que a contagem de votos (feita de forma nacional) indicaria. E é aí que entra a distribuição dos 19 assentos de nivelamento restantes. Os assentos de nivelamento são distribuídos levando em consideração a contagem de votos no âmbito nacional, e a eles só tem acesso o partido que obtiver, no mínimo, 4% dos votos de todo o país. Esse limite novamente impede que os partidos pequenos tenham acesso aos assentos de nivelamento.

A distribuição, portanto, considera diversos aspectos e particularidades do Estado norueguês, bem como seu contexto político, para garantir maior representatividade na alocação dos assentos do Storting.

4. Regras de procedimento

Novamente demonstrando a acessibilidade de informações, o Regimento do Storting, com todas as suas regras de procedimento, estão disponíveis em bokmål, nynorsk e inglês no *site* do parlamento¹².

Alguns pontos interessantes serão destacados a seguir.

4.1. A composição e a constituição do *Storting* e a cerimônia de abertura do ano legislativo

Após a eleição geral e a aplicação dos métodos de Sainte-Laguë e de distribuição dos assentos de nivelamento, o *Storting* se reúne sob o comando de um presidente interino, cargo que é ocupado pelo presidente da legislatura anterior.

O presidente interino recebe os diplomas dos membros e parlamentares e estabelece as regras de procedimento para a composição do parlamento. As regras são, então, submetidas a votação e aprovadas pelos parlamentares.

¹² Disponível em: <<https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Parliamentary-procedure/>>, com acesso em 19.9.2017.

Caso não haja consenso entre as regras de procedimento ou permaneçam sob suspeita as diplomações, o parlamento pode ser dissolvido e novas eleições são convocadas.

No entanto, se da análise das diplomações não surgem questionamentos, o *Storting* elege o presidente e o secretário e, na sequência, o presidente declara o parlamento regularmente constituído. O primeiro ato do presidente é a notificação da constituição de um parlamento ao rei¹³, que comparece ao *Storting* em uma cerimônia formal de abertura e declara abertos os trabalhos do parlamento.

Importante salientar que toda a arquitetura do *Storting* é preparada para receber essa cerimônia, com a instalação do trono real no parlamento para que o rei realize seu pronunciamento anual (STORTINGET, 2015b).

4.2. O processo legislativo no *Storting*

No que tange à função legislativa estrita, o processo legislativo norueguês segue procedimentos previstos tanto na Constituição quanto no Regimento Interno do *Storting*.

O procedimento legislativo do *Storting* tem início após provocação do Executivo (através do primeiro ministro ou da coroa) ou apresentação de projeto de lei por um membro do parlamento de forma isolada. Projetos de lei apresentados por membros do parlamento precisam ter a assinatura de, pelo menos, 10 parlamentares para serem submetidos à análise da casa.

Após sua apresentação, o projeto de lei (tanto de origem do Executivo quanto de um membro do parlamento) é enviado para uma das comissões permanentes.

O parágrafo 30 do Regimento Interno do *Storting* determina que as comissões devem analisar os projetos enviados para sua consideração e decidir se eles estão prontos para serem postos em votação no *Storting*. Caso a comissão entenda que um projeto, no todo ou em parte, deva ser aceito e que a matéria está pronta para análise sem novas discussões, um parecer é elaborado e o projeto é enviado para apreciação do parlamento.

¹³ O trono do Reino da Noruega é ocupado por Haraldo V desde 1991.

Por outro lado, se a comissão entender, por razões técnicas, que há necessidade de novas discussões, ela pode enviar o projeto ao Executivo para nova apreciação.

Após a apreciação pela respectiva comissão permanente, o projeto é posto em votação, na chamada “primeira leitura”. Caso seja aprovado, o projeto segue para sanção conjunta do primeiro ministro e do rei.

Se houver alguma emenda ao projeto inicial não contemplada no parecer elaborado pela comissão permanente, o projeto deve ser encaminhado novamente à mesma comissão para novo parecer sobre o objeto da emenda. Feito isso, o projeto é enviado para a “segunda leitura”, sendo novamente posto em votação.

Nova proposta de emenda ainda pode ser apresentada antes de nova votação em “segunda leitura”. No entanto, propostas de emenda devem ser enviadas até as 8h30min do dia em que o projeto será posto em votação na “segunda leitura”. Se esse prazo não for observado, a proposta de emenda pode ser desconsiderada e não será colocada em votação por decisão do presidente do *Storting* ou por votação de 1/15 dos membros do parlamento.

Sendo aceitas as novas emendas ao projeto, ele é colocado em votação em uma “terceira leitura”, ocasião em que o projeto necessariamente tem de ser aprovado ou rejeitado.

Note-se, portanto, que o papel das comissões permanentes é fundamental para a aprovação de qualquer legislação.

4.3. As comissões: composição e atuação

Após a constituição do parlamento, um dos primeiros atos do *Storting* é a instituição de um comitê eleitoral de 37 membros, que é eleito observando, tanto quanto possível, a proporção de partidos e distritos que elegeram os membros do parlamento.

O citado comitê eleitoral decide a composição das comissões permanentes do *Storting*. Ressalte-se que cada um dos 169 membros do *Storting* faz parte de uma comissão permanente.

Atualmente, o *Storting* possui 12 comissões permanentes. São elas:

- 1 - *Comissão de Trabalho e Assuntos Sociais;*
 - 2 - *Comissão de Energia e Meio Ambiente;*
 - 3 - *Comissão de Família e Cultura;*
 - 4 - *Comissão de Finanças e Economia;*
 - 5 - *Comissão de Saúde e Assistência Social;*
 - 6 - *Comissão de Justiça;*
 - 7 - *Comissão de Educação, Pesquisa e Assuntos Religiosos;*
 - 8 - *Comissão de Governo Local e Administração Pública;*
 - 9 - *Comissão de Assuntos Eleitorais e Constitucionais;*
 - 10 - *Comissão de Negócios e Indústria;*
 - 11 - *Comissão de Transporte e Comunicações;*
 - 12 - *Comissão de Assuntos Internacionais e Defesa.*
- (STORTINGET, 2015a)

Cada comissão possui um presidente e dois vice-presidentes, além de um porta-voz, que se manifesta nas sessões em nome da comissão.

O porta-voz de comissão permanente ocupa um cargo muito proeminente, na medida em que a ele não se aplica a restrição de tempo de fala nos debates em sessão ordinária.

A fala do porta-voz da comissão, no entanto, está vinculada às decisões da respectiva comissão, que tem regras procedimentais também previstas no Regimento do Storting.

Assim como acontece com as sessões ordinárias, a convocação para as reuniões das comissões deve, obrigatoriamente, conter a pauta de discussões, a qual é disponibilizada com antecedência. Da mesma forma, as reuniões das comissões são filmadas e o conteúdo dessas gravações deve ser tornado público.

A filmagem das reuniões das comissões não se dá sem fundamento. As discussões nas comissões não ficam restritas a estas, e as declarações dadas por seus membros em reuniões internas podem ser levadas para os debates em sessão ordinária. Não obstante, declarações feitas por membros das comissões em reuniões fechadas não podem ser citadas ou comentadas nas sessões.

Por fim, o parágrafo 46 do Regimento do *Storting* determina que os pareceres das comissões devem estar disponíveis para todos os membros do parlamento e que as votações em sessão ordinária não podem abordar o tema em menos de 48 horas dessa disponibilização.

Note-se, portanto, que as comissões têm papel fundamental no funcionamento do *Storting* e, justamente por isso, as regras de alocação de posições nas comissões são idealizadas para contemplar a maior representatividade possível.

Outro ponto interessante e que pode ser apontado como uma das justificativas para a longevidade da Constituição norueguesa está no procedimento a ser observado para a adoção de emendas constitucionais, ponto do próximo item.

4.4. O procedimento para emendas constitucionais

Conforme já apontado anteriormente, a Noruega tem uma Constituição extremamente longa, bem como uma cultura de grande valorização da tradição constitucional.

Essa tradição de valorização constitucional pode ser observada no procedimento fixado pela própria Constituição para que suas disposições sejam alteradas.

O último artigo da Constituição norueguesa (em tradução livre) dispõe:

Artigo 121

Se a experiência demonstrar que qualquer parte desta Constituição do Reino da Noruega deva ser emendada, a proposta de emenda deve ser submetida ao primeiro, segundo ou terceiro Storting após uma nova eleição parlamentar e ser disponibilizada publicamente em forma impressa. A proposta, no entanto, deve ser deixada para o primeiro, segundo ou terceiro Storting após a eleição parlamentar subsequente decidir se a emenda proposta deve ser aprovada. Essa emenda nunca deve, contudo, contradizer os princípios imbuídos nesta constituição, devendo versar apenas sobre modificações em determinações particulares que não alterarão o espírito da Constituição, e dois terços do

Storting devem concordar com tal emenda. Emenda constitucional adotada na maneira descrita acima deve ser assinada pelo presidente e pelo secretário do Storting e deve ser enviada para o Rei para anúncio público em forma impressa como determinação aplicável da Constituição do Reino da Noruega. (NORWAY, 2014, tradução nossa)¹⁴.

A disposição constitucional transcrita acima garante, portanto, que, entre a apresentação de uma proposta de emenda constitucional e a apreciação de tal emenda, sempre haja uma eleição parlamentar.

Tal comando garante, assim, que o posicionamento dos partidos quanto a determinada alteração constitucional seja levado em consideração pela população quando da eleição, impedindo a alteração da Constituição através de maiorias episódicas.

5. O debate no *Storting*

Tendo em vista que todas as questões que chegam à sessão ordinária do *Storting* para apreciação já foram objeto de amplo debate nas comissões permanentes ou especiais, as regras de debate em sessão demonstram-se bem restritivas.

No que tange ao tempo de fala, qualquer discurso não pode exceder 30 minutos na primeira exposição, 10 minutos na segunda exposição e 3 minutos em qualquer exposição subsequente.

Nenhum orador pode usar a palavra mais de duas vezes durante a discussão de um assunto ou durante cada parte do debate, se este tiver sido dividido. Algumas exceções, no entanto, aplicam-se a essa disposição. Veja-se:

¹⁴ "If experience shows that any part of this Constitution of the Kingdom of Norway ought to be amended, the proposal to this effect shall be submitted to the first, second or third *Storting* after a new parliamentary election and be publicly announced in print. But it shall be left to the first, second or third *Storting* after the following parliamentary election to decide whether or not the proposed amendment shall be adopted. Such an amendment must never, however, contradict the principles embodied in this Constitution, but solely relate to modifications of particular provisions which do not alter the spirit of the Constitution, and two thirds of the *Storting* must agree with such an amendment. An amendment to the Constitution adopted in the manner aforesaid shall be signed by the President and the Secretary of the *Storting*, and shall be sent to the King for public announcement in print as an applicable provision of the Constitution of the Kingdom of Norway."

a) a restrição não se aplica ao porta-voz da comissão em que tramita a discussão. Em geral, a regra não se aplica ao primeiro ministro e aos líderes dos partidos;

b) o presidente pode permitir uma nota breve (de até um minuto);

c) o presidente pode permitir que um orador de cada bancada fale por mais de duas vezes por discussão;

d) para alguns debates específicos, um representante de cada partido pode falar por um número ilimitado de vezes;

e) o presidente pode propor exceções às regras, com a concordância do Storting. (STORTINGET, 2017)

Note-se, novamente, a importância do papel do porta-voz de comissão permanente. Destaque-se, também, o poder de condução dos debates pelo presidente.

No que tange às regras de conduta nos debates, é de praxe que o orador sempre direcione o discurso ao presidente, devendo ater-se especificamente à matéria em debate.

Não são permitidas menções de aprovação ou desaprovação, como aplausos ou vaías, e, se algum membro do parlamento não respeitar as regras, o presidente pode aplicar advertência. Em caso de reincidência, o presidente pode colocar em votação a retirada do parlamentar dos trabalhos do dia.

Não obstante, os parlamentares noruegueses são conhecidos internacionalmente por serem extremamente disciplinados e coesos (RASCH, 1999), como passa-se a analisar.

5.1 Como é tratado o dissenso no *Storting*?

É fato notório, nas Ciências Políticas, que os partidos nórdicos atuam com grande coesão e disciplina (RASCH, 1999). Não se ignora que os sistemas parlamentares de governo dependem de suporte nos partidos e que esses sistemas privilegiam a coesão intrapartidária.

Não obstante, os percentuais de coesão intrapartidária medidos nas votações do *Storting* são extremamente altos quando comparados com os de outros países (RASCH, 1999, p. 130).

Entre as diversas forças que contribuem para a “disciplina partidária” estão o sistema eleitoral distrital organizado através de listas fechadas e o parlamentarismo. No entanto, novamente, a explicação preponderante pode ser apontada para o projeto cultural norueguês e a Lei de Jante, que privilegia as decisões comunitárias em desfavor de opiniões particulares.

A coesão intrapartidária no *Storting* supera, em muito, 90% dos votos, variando entre 93.3% e 99.2% (RASCH, 1999, p. 130). Esse percentual se torna ainda mais impressionante quando se atenta para o fato de que não é permitido aos membros do parlamento norueguês se abster de alguma votação, sendo obrigatória a manifestação dos membros presentes em sessão.

Essa característica do *Storting* leva a uma forma totalmente distinta de se abordar o dissenso, na medida em que as discussões são travadas em um patamar muito mais institucional.

Evidente que há discussões nas quais a coesão partidária pode ser quebrada (como nas questões que envolvem interesses de grupos isolados ou questões de consciência pessoal¹⁵). Não obstante, sendo a coesão partidária uma regra, o desenho institucional do *Storting* acaba por apontar em direção a um debate mais respeitoso com o dissenso.

6. A arquitetura do *Storting*: tradição milenar

Outro ponto interessante que pode ser objeto de análise no *Storting* é o próprio prédio onde ele é sediado. Construído em 1866, o prédio atual do *Storting* foi idealizado pelo arquiteto sueco Emil Victor Langlet, que se sagrou vencedor de uma competição que visava escolher o projeto arquitetônico que melhor representasse o *Storting*.

15 RASCH (1999) usa como exemplo as discussões sobre a construção do aeroporto de Oslo, que envolviam interesses individuais facilmente identificáveis e equilibrados, e a questão do aborto, ambos pontos polêmicos que impedem a formação de uma coesão intrapartidária. Em questões dessa natureza, portanto, os partidos são tolerantes com o dissenso intrapartidário.

O estilo usado pelo arquiteto sueco é conhecido como historicismo e mistura estilos de diferentes períodos históricos (STORTINGET, 2015b, p. 6), o que pode ser entendido como uma metáfora para o próprio parlamento norueguês, originado de uma Constituição extremamente moderna para sua época, mas que também valoriza as tradições nacionais.

A câmara do *Storting*, local onde os 169 membros do parlamento se reúnem, talvez seja o espaço com o maior número de referências e maior importância para o presente ensaio, na medida em que a forma pela qual um parlamento se organiza pode ter influência direta em seu funcionamento.

A citada câmara é um salão plano e tem o formato de um teatro grego. Os membros do parlamento sentam-se em sete semicírculos concêntricos. Todos sentam-se de frente para o presidente do *Storting*, que tem sua cadeira colocada em uma plataforma no centro da sala.

Novamente, é possível perceber a influência da Revolução Francesa na tradição parlamentar norueguesa, já que a forma semicircular de organização do parlamento é inspirada nas assembleias adotadas na França pós-revolução (STORTINGET, 2015b, p. 14).

No que tange à plataforma ocupada pelo presidente do *Storting*, ela fica logo abaixo de uma grande pintura que representa a assinatura da Constituição norueguesa na Convenção de Eidsvoll e foi desenhada de forma a representar o altar da *Borgund stavkirke* (igreja de madeira do século XII situada em Borgund, na Noruega), demonstrando novamente o valor dado à tradição do país pelo parlamento.

É nessa mesma plataforma que, uma vez por ano, são colocados os tronos da família real, e é nela que o rei declara abertos os trabalhos do *Storting*, em uma cerimônia solene.

A distribuição dos assentos também se dá de forma predeterminada, de acordo com o condado de origem dos parlamentares. A distribuição ocorre do seguinte modo:

com outros parlamentos, especialmente por possibilitar uma reflexão sobre os pontos fracos dos desenhos institucionais do Congresso brasileiro.

8. Referências

BRASIL. **Código Eleitoral (1965)**: Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em 09 jul. 2018.

CLAYTON, Ornell; GILLMAN, Howard (Coord.). **Supreme Court Decision-making**: New Institutional approaches. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2015.

IBSEN, Henrik. **Um inimigo do povo**. Porto Alegre: L & PM, 2001. 174 p.

NORWAY. Constitution (1814). **The Constitution**: complete text. Oslo: Stortinget, 2014. Disponível em: <<https://www.stortinget.no/en/Grunnlovsjubileet/In-English/The-Constitution---Complete-text/>>. Acesso em 17 ago. 2017.

RASCH, Bjrn Erik. Electoral Systems, Parliamentary Committees, and Party Discipline: The Norwegian *Storting* in a Comparative Perspective. in BOWLER, Shaun. FARRELL, David. KATZ, Richard. **Party discipline and parliamentary government**. Columbus: Ohio State University press, 1999.

ROMMETVEDT, Hilmar. The Norwegian Storting: The assembly of the periphery. In: **Scandinavian Political Studies**, Vol. 15 – nº2. Stavanger: Rogaland Research, 1992 Disponível em: <https://tidsskrift.dk/scandinavian_political_studies/article/view/32744>. Acesso em 09 jul. 2018.

SANDEMOSE, Aksel. **En flyktning krysser sitt spor**. Oslo: W. Nygaard, 1996. 404 p.

STORTINGET. **The Norwegian parliament**. Oslo: The Storting's Administration – Information Section, 2015. Disponível em: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/hovedbrosjyre-div-spraak/stortingetnorgesnasjonalforsamling_eng_web.pdf>, com acesso em 17/8/2017.

_____. **The Storting art and architecture**. Oslo: The Storting's Administration – Information Section, 2015b.

Disponível em: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/bygningen_og_kunsten/art-and-architecture-2015-eng_web.pdf>, com acesso em 17/8/2017.

_____. **The Norwegian parliament rules of procedure and the constitution.** 2017. Disponível em: <https://stortinget.no/globalassets/pdf/english/rules_of_procedure_2017.pdf>. Acesso em 9 de jul. 2018.

TARUFFO, Michele. **Processo Civil Comparado:** Ensaio. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

TROTTER, Stephen. Breaking the Law of Jante. in **eSharp**. Vol. 23 – primavera de 2015. Universidade de Glasgow. Disponível em: <http://www.gla.ac.uk/media/media_404385_en.pdf>, com acesso em 19/9/2017.

TURAUSKY, Kevin J., **“The Jante Law and Racism: A Study on the Effects of Immigration on Swedish National Identity”** ().Masters Thesis 1911 - February 2014. Paper 551.

Alemanha

O Poder Legislativo na República Federal da Alemanha

Rafael Amorim de Amorim¹

Resumo: A relação entre os Poderes constituídos da Alemanha não é um simples acaso; ao contrário, é produto dos fatos históricos precedentes. Por consectário, a compreensão adequada do Poder Legislativo da Alemanha, objetivo principal deste artigo, exige o entendimento mínimo da própria conformação histórica do país, notadamente do contexto fático que precedeu e depois sucedeu a elaboração da Lei Fundamental vigente. A partir de um diálogo interdisciplinar, serão apresentados, no início, os fatos históricos centrais que impactaram a formação da República Federal da Alemanha e, na sequência, serão expostos o arcabouço normativo sedimentado nas últimas décadas e os aspectos factuais essenciais do atual funcionamento do país. Dessa forma, os principais traços institucionais distintivos da República Federal da Alemanha serão revelados, possibilitando a adequada compreensão de que, desde a edição da Lei Fundamental no meio do século passado, o Poder Legislativo, por meio do Conselho Federal e, sobretudo, do Parlamento Federal, assumiu papel central na conformação institucional do país, sobretudo na consolidação da democracia, que foi impulsionada não apenas pela elaboração das leis, mas também por outras atribuições que obstaculizam eventuais iniciativas totalitárias e contribuem para a estabilização política da República Federal da Alemanha.

Palavras-chave: Alemanha. Formação histórica. Poder Legislativo. Parlamento Federal. Conselho Federal. Processo legislativo.

¹ Doutorando em Direito pela UFMG. Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. Professor do Centro Universitário do Distrito Federal.

Abstract: *The relation between the Powers constituted of Germany is not a mere accident; on the contrary, it is a product of previous historical facts. By consecration, the proper understanding of the Legislative Power of Germany, the main objective of this article, requires a minimum understanding of the country's own historical conformation, especially the factual context that preceded and then succeeded in drafting the current Fundamental Law. From an interdisciplinary dialogue, the central historical facts that affected the formation of the Federal Republic of Germany will be presented at the outset, and after the normative framework consolidated in the last decades and the essential factual aspects of the current functioning of the Country will be presented. In this way, the main distinctive institutional features of the Federal Republic of Germany will be revealed, enabling the proper understanding that, since the edition of the Basic Law in the middle of the last century, the Legislative Power, through the Federal Council and, above all, Federal Parliament, has assumed a central role in the country's institutional formation, emphasizing the consolidation of democracy, driven not only by the drafting of laws, but also by other attributions that hamper possible totalitarian initiatives and contribute to the political stabilization of the Federal Republic of Germany.*

Keywords: *Germany. Historical formation. Legislative Power. Federal Parliament. Federal Council. Legislative process.*

1. Introdução

A pesquisa sobre o Poder Legislativo alemão não deve ser feita de uma forma passiva, neutra ou indiferente a quaisquer finalidades; ao contrário, na perspectiva defendida por Michele Taruffo (2013, p. 12)², à luz do projeto cultural subjacente ao pesquisador e do plano de ensino da disciplina Teoria do Processo Legislativo³, deve ser orientada a desvelar ideias que possam contribuir para a evolução do Poder Legislativo brasileiro, objetivando-se sempre conferir maior concretude aos comandos constitucionais, notadamente ao parágrafo único do art. 1º da

2 Segundo Michele Taruffo, o projeto cultural do pesquisador orienta suas escolhas de pesquisa, condicionando-a e orientando-a conforme sua cultura e suas finalidades almejadas.

3 Disponível em: <http://www.pos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/01/oferta20171/DIR895E.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017.

Constitucional Federal, que estabelece que “Todo o Poder emana do povo”.

Na linha proposta por Michele Taruffo (2013, p. 13)⁴, deve-se, em uma pesquisa com essa orientação, mesmo ciente das limitações do projeto cultural citado, tentar se afastar do nível “micro” e procurar ir além da análise formal das normas específicas do Regimento Interno do Parlamento Federal (as denominadas “Regras de Procedimento”⁵), evitando-se que a pesquisa fique adstrita a uma infinidade de detalhes pouco relevantes, muitas vezes inúteis. Em decorrência, ao longo do texto, explorar-se-á, em uma perspectiva interdisciplinar, as questões centrais subjacentes à conformação histórica do Poder Legislativo alemão e, depois disso, os aspectos factuais essenciais do seu atual funcionamento, de modo a identificar seus principais traços distintivos, como forma de possibilitar o alcance dos objetivos acima expostos.

2. Breve histórico da conformação histórica da República Federal da Alemanha

Após a Segunda Guerra Mundial, o território da Alemanha foi dividido entre os países aliados para derrotar o nazifascismo, constituindo-se, a partir de então, no oeste, a República Federal da Alemanha, alinhada aos Estados Unidos, ao Reino Unido e à França, e, no leste, a República Democrática da Alemanha, alinhada à União Soviética. Na prática, os alemães não tinham, à época, liberdade completa de ação, pois sofriam, no período de reestruturação do país, significativa ingerência dos países vencedores do conflito, em decorrência da “falta de confiança dos aliados nos alemães e da relutância de se dar ao povo muita voz em sua ‘democracia’ após a guerra” (FULBROOK, 2016, p. 226-227).

A constituição formal da Alemanha Ocidental foi precedida de uma assembleia geral (denominada Conselho Parlamentar) com representantes das regiões (os *Länders*) que formavam o lado

4 Para Michele Taruffo, ainda é válido o tradicional slogan de que o melhor método de conhecer o próprio ordenamento é conhecer outros ordenamentos.

5 Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

ocidental, os quais, sob influxos dos fatos históricos precedentes e das pressões dos países aliados capitalistas (Estados Unidos, Reino Unido e França), tinham a missão de elaborar um “estatuto de organização [do país], tão conciso quanto possível, não em uma ‘Constituição completa’” (HESSE, 1998, p. 77), de modo a evitar a perpetuação da divisão da Alemanha, deixando, em aberto, a possibilidade de sua futura reunificação.

Em razão do seu caráter inicial provisório, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha instituiu, em maio de 1949, um Estado Democrático com características bastante peculiares e se comprometeu com a reunificação dos lados ocidental e oriental (este último, à época, sob domínio da União Soviética), prevendo, por esse motivo, desde o início, sua substituição por uma Constituição, a saber:

Artigo 146 [Prazo de Vigência da Lei Fundamental]

Esta Lei Fundamental que, após a consumação da unidade e da liberdade da Alemanha, é válida para todo o povo alemão, deixará de vigorar no dia em que entrar em vigor uma Constituição, que tenha sido adotada em livre arbítrio por todo o povo alemão. (ALEMANHA, 2011)

Porém, como explica Konrad Hesse, a Lei Fundamental, apesar de ter sido inicialmente pensada como provisória, com o tempo “mostrou-se mais e mais como ordem duradoura” (HESSE, 1998, p. 78). Nessa linha, após a queda do Muro de Berlim e a celebração do Tratado de Unificação do país em 1990⁶, a Lei Fundamental deixou efetivamente de ter caráter provisório, assumindo, em definitivo, a despeito da diferença terminológica, o caráter de autêntica Constituição da Alemanha⁷. Em sua essência, a Lei Fundamental continuou a reverberar as ideias de Carlo Schmid (especialista que também participou do grupo de trabalho responsável por sua elaboração) relativas à democracia, no sentido de que ela “deveria ter a coragem de ser intolerante para com aqueles que se empenhassem em destruí-la.” (KITCHEN, 2013, p. 440). Com isso, segundo Martin Kitchen, a Lei

6 Na prática, o lado ocidental apenas incorporou os estados da extinta República Democrática da Alemanha: Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerânea, Saxônia, Saxônia-Anhalt, Turingia e Berlim Oriental.

7 A reforma constitucional prevista no art. 5º do Tratado de Unificação ficou sem resultado, subsistindo a Lei Fundamental sem alterações substanciais, apenas com complementos e modificações necessárias para adequação à nova realidade.

Fundamental busca não repetir “os erros fatais de Weimar, cuja Constituição era tão democrática que os seus inimigos tinham a mesma quantidade de direitos que os seus partidários, ou até um maior número de prerrogativas” (KITCHEN, 2013, p. 440-441).

A par disso, Konrad Hesse esclareceu que, embora “o princípio democrático determine, em primeiro lugar, a ordem constitucional da Lei Fundamental, existe sobre isto, que é ‘democracia’, uma abundância de concepções diferentes, muitas vezes, opostas” (HESSE, 1998, p. 115). No caso da Alemanha, até hoje, apesar de algumas emendas à Lei Fundamental necessárias para adequá-la à nova realidade decorrente da reunificação do país, o modelo de Estado é o mesmo instituído sob os auspícios da Segunda Guerra Mundial, com características constitucionais bastante singulares, notadamente no modelo democrático adotado.

Ao buscar suprir deficiências da democracia de Weimar, a Lei Fundamental adotou um modelo democrático peculiar, cujos Poderes constituídos têm uma relação bastante intensa, em razão da compreensão de que seriam “necessários órgãos especiais de direção e formação de vontade” do povo (HESSE, 1998, p. 118), o que explica, provavelmente, a adoção do sistema parlamentarista (responsável pela escolha do chanceler) e a sistemática de eleição indireta do presidente por meio de um colégio eleitoral (FULBROOK, 2016, p. 226/227), características que, segundo Martin Kitchen, têm contribuído para a estabilidade do país:

as intrigas de bastidores e as decisões de um presidente eleito pelo voto popular que ajudaram a colocar Hitler no poder não mais seriam possíveis. Daí em diante, somente o parlamento arcaria com a responsabilidade de nomear um chanceler. O presidente não era eleito pelo voto popular, mas sim por uma assembleia de parlamentares. O cargo era quase inteiramente representativo, mas somente o presidente tinha o direito de dissolver o parlamento de acordo com cláusulas cuidadosamente concebidas (KITCHEN, 2013, p. 441).

A relação entre os Poderes constituídos da Alemanha não é, portanto, um simples acaso; ao contrário, é produto dos fatos históricos que precederam a Lei Fundamental da República federal, cujos responsáveis por sua elaboração estavam atentos

às fragilidades da Constituição de Weimar e às necessidades de aperfeiçoamento da democracia. Advém daí, certamente, a força atual do Poder Legislativo federal, o qual, no sistema de tripartição de Poder adotado pelo país, possui, como será aprofundado nos tópicos seguintes, papel central na ordem constitucional vigente, em contraposição ao seu papel secundário e, muitas vezes, subserviente no período precedente à Segunda Guerra Mundial.

No caso da Alemanha, o Direito Consuetudinário e aquele produzido pelos comentários dos juristas ao *Corpus Iuris Civilis* foram o amálgama social que resultou na codificação tardia do seu Direito Nacional (WIEACKER, 2005) no qual a tradição e os valores das normas comuns, interpretadas e aplicadas pelas ordens jurídicas corporativas e familiares assentadas nos costumes e em conselhos tribais (HESPANHA, 2005), tiveram singular importância.

3. A relação entre os Poderes constituídos da República Federal da Alemanha

A Alemanha é um Estado federal, democrático e social e, conforme art. 20 de sua Lei Fundamental, adota a divisão de poderes como um dos princípios basilares de sua ordem constitucional, daí decorrendo, por óbvio, o fato de que os poderes que emanam do povo são exercidos de forma compartilhada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Em sua obra “Elementos de Direito Constitucional da República federal da Alemanha”, Konrad Hesse explica:

Conteúdo e alcance são vistos em uma distinção das funções do estabelecimento de direito, da execução e da jurisdição, na atribuição dessas funções a poderes especiais, na proibição de exercer funções que são atribuídas a um outro poder (separação dos poderes) e no controle e refreamento recíprocos dos poderes (equilíbrio dos poderes). Nesse significado, o princípio da divisão de poderes aparece como meio de repartição e, com isso, de moderação do poder estatal, que serve à proteção da liberdade individual. (HESSE, 1998, p. 365-366).

Em decorrência da experiência autoritária que levou o país a cometer as barbáries da Segunda Guerra Mundial, o princípio

da divisão de poderes deve ser compreendido, nas palavras de Konrad Hesse (1998), como princípio de organização sustentador e elemento essencial da ordem fundamental liberal democrática da República Federal da Alemanha, cujo conteúdo não está adstrito ao art. 20, alínea “2”, da Lei Fundamental⁸, alcançando uma multiplicidade de outros dispositivos que constituem cada Poder estatal, determinam e limitam suas competências e regulam sua colaboração.

O princípio da divisão de poderes pressupõe a constituição prévia de Poderes e, nesse sentido, cada função básica estatal – legislação, execução e jurisdição – é atribuída a um órgão especial pela Lei Fundamental, conferindo-se a cada um deles as faculdades necessárias para o exercício de sua função precípua. Além disso, a divisão de Poderes pressupõe a definição de formas de coordenação voltadas à obtenção de colaboração entre os órgãos especiais, além do estabelecimento de controles recíprocos voltados à limitação de eventuais excessos no exercício das faculdades conferidas.

Nessa perspectiva, a relação dos Poderes constituídos da Alemanha alicerça-se na separação e no equilíbrio dos poderes, elementos centrais da estabilidade consolidada pela democracia instituída pela Lei Fundamental. Na Alemanha, a democracia assume, na prática, uma concepção bastante singular, pois a participação popular, por meio de sufrágio universal, direto, livre e secreto, está adstrita à eleição dos membros do Parlamento Federal (art, 38) e da representação popular dos estados e dos municípios (art, 28), explicitando-se a importância do Poder Legislativo na conformação da democracia no país.

Em realidade, portanto, apesar da abundância de concepções diferentes, como a democracia pressupõe, em alguma medida, a participação direta dos cidadãos, a legitimidade democrática para o exercício dos poderes que emanam do povo pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário decorre da escolha dos parlamentares, o que impacta a relação entre os Poderes constituídos na Alemanha, notadamente o papel central

⁸ Art. 20 [...] “(2) Todo o poder estatal emana do povo. É exercido pelo povo por meio de eleições e votações e através de órgãos especiais dos poderes legislativo, executivo e judiciário.”

conferido ao Poder Legislativo para obstaculizar eventuais iniciativas totalitárias e estabilizar a política do país.

4. O Poder Legislativo na República Federal da Alemanha

Conforme art. 20 da Lei Fundamental, o Poder Legislativo está submetido à ordem constitucional, enquanto os Poderes Executivo e Judiciário obedecem à lei e ao Direito. Nesse sentido, o Poder Legislativo, bicameral, por meio do Parlamento Federal e do Conselho Federal, é responsável pela formação da vontade política dos cidadãos, produzindo leis para resolver questões deixadas em aberto pela Lei Fundamental, e vinculando, à luz do disposto no dispositivo destacado, os demais Poderes que compõem a República Federal da Alemanha.

Não é só isso, porém, que demonstra a importância do Poder Legislativo federal na Alemanha. Da análise do arcabouço constitucional alemão, é possível constatar que as competências legislativas da Federação são estabelecidas de forma bastante ampla, limitando poucas matérias marginais e restantes à legislação dos estados; enquanto as competências administrativas e jurisdicionais da Federação são estabelecidas de forma mais restrita, atribuindo-se aos estados competência preponderante para a execução das leis federais e a jurisdição em questões de Direito federal.

Artigo 83 [Execução pelos Estados]

Os Estados executarão as leis federais como matéria própria, salvo disposição em contrário prevista ou permitida pela presente Lei Fundamental.

[...]

Artigo 92 [Organização do Poder Judiciário]

O Poder Judiciário é confiado aos juízes; ele é exercido pelo Tribunal Constitucional Federal, pelos tribunais federais previstos nesta Lei Fundamental e pelos tribunais dos Estados. (ALEMANHA, 2011)

A esse respeito, Konrad Hesse (1998, p. 196) explica que, “como caso ordinário, o exercício de tarefas administrativas

está transferido aos estados como assunto próprio”, o que “vale também para a execução das leis federais”; e, na mesma linha, esclarece que “na distribuição das tarefas do poder judiciário, a Lei Fundamental põe a importância maior sobre os tribunais”, complementando que “tanto o direito material, que os tribunais aplicam, como o Direito de Organização Judiciária e Direito Procedimental, inclusive da regulação da situação jurídica dos juizes, são hoje em sua maioria, ou até sem exceção, direito federal” (HESSE, 1998, p. 203).

Portanto, o Poder Legislativo federal, além de exercer papel central na relação entre os Poderes constituídos, conferindo legitimidade democrática para o exercício dos poderes que emanam do povo alemão, também desempenha papel fundamental na conformação da ordem federativa, uma vez que, diferentemente das competências administrativas e jurisdicionais, as competências legislativas estão concentradas na Federação, o que revela o protagonismo do Parlamento Federal e do Conselho Federal na formação e na conservação da unidade política do Estado instituído pela Lei Fundamental.

Ademais, como é característica ínsita ao Poder Legislativo de diversas nações (MOREIRA, 2016), há, na atividade parlamentar desenvolvida nas casas legislativas da República Federal da Alemanha, muito mais do que a tarefa de produzir e aprovar leis, o que, em decorrência dos fatos históricos precedentes à ordem constitucional vigente, é constatado, sobretudo, pela existência de diversos mecanismos de freios e contrapesos que possibilitam significativa influência no Poder Executivo e, em menor medida, no próprio Poder Judiciário.

4.1 O Parlamento Federal

Na Alemanha, as competências do Parlamento Federal, conhecido como *Bundestag*⁹, não estão adstritas ao exercício

9 O Parlamento Federal localiza-se em Berlim, no prédio denominado Reichstag, o qual foi originalmente construído em 1894 para ser sede do parlamento imperial alemão. Com a proclamação da república em 1918, o Reichstag tornou-se a sede do parlamento da República de Weimar, até ser incendiado em 1933 e depois, durante a Segunda Guerra Mundial, ser completamente bombardeado em 1945. Após o término da Guerra Fria e a reunificação da Alemanha, houve a renovação e ampliação do Reichstag pelo arquiteto Norman Foster e, depois da transferência da capital da República Federal da Alemanha de Bonn para Berlim, o Parlamento Federal passou novamente a utilizá-lo como sua sede. In: Reinold, Michael (Coord) *The German Bundestag in the Reichstag building*. 3. ed. Berlin:

das competências legislativas, incluindo-se como sua atribuição outras competências fundamentais para a consolidação da República Federal da Alemanha nos termos estabelecidos na Lei Fundamental. Em conjunto, as competências conferidas ao Parlamento Federal revelam sua tarefa global “de condução geral, formação de vontade e controle democrático” (HESSE, 1998, p. 428).

4.1.1 A composição do Parlamento Federal

A arquitetura do exercício do *Bundestag* estrutura-se em semicírculo, fomentando interações entre os parlamentares, ao mesmo tempo em que a Mesa dirige os trabalhos das sessões e organiza a atuação dos partidos. Como acima destacado, é na escolha dos deputados, a cada quatro anos, que ocorre sufrágio universal, direto, livre e secreto (o voto é facultativo). Nessas ocasiões, o povo alemão elege, pelo menos, 598 parlamentares para representá-los no Parlamento Federal, possibilitando, em última análise, a conformação democrática do Estado Social almejado pelo constituinte originário.

Adota-se, para tanto, o sistema distrital misto, em que a metade dos deputados é eleita nos 299 distritos atualmente existentes e a outra metade conforme lista partidária fechada elaborada pelos partidos nos 16 estados-membros. A esse respeito, Lemke-Müller e Ismayr (1997, p. 8) ressalta que é sempre obrigatória a preservação da paridade entre voto direto e voto em lista, base do Direito Eleitoral da Alemanha. Assim, nos termos da Lei federal que disciplina as eleições, o eleitor tem direito a dois votos: um voto majoritário (maioria simples), que define o candidato que representará cada um dos 299 distritos eleitorais atualmente existentes; e um voto proporcional na lista fechada dos partidos, que define a representatividade de cada partido no parlamento.

Como a composição final do parlamento deve refletir o percentual de votos obtidos por partido na eleição proporcional, na prática, o número de deputados em cada legislatura varia, pois os partidos têm um número total de cadeiras equivalente

ao percentual de votos proporcionais obtidos, ainda que não tenham conseguido eleger deputados suficientes nos distritos eleitorais (por exemplo, se um partido obtiver 20% dos votos proporcionais, ele terá obrigatoriamente 20% das cadeiras totais do parlamento, o que impactará o quantitativo final de deputados de cada legislatura).

Nas eleições, há uma cláusula de barreira de 5% dos votos válidos, que, se não alcançada, deixará o partido sem representação no Parlamento Federal¹⁰, salvo se conseguir eleger deputado(s) na eleição majoritária dos distritos eleitorais. Em qualquer hipótese, conforme art. 21 da Lei Fundamental, como medida preventiva de proteção da ordem constitucional, os partidos que tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou colocarem em perigo a existência da República Federal serão considerados inconstitucionais, cabendo ao Tribunal Constitucional Federal decidir a respeito conforme objetivos do partido ou atitudes dos seus adeptos.

Assim, apesar da existência de inúmeros partidos, a representação política no Parlamento Federal, mesmo com os resultados bastante surpreendentes nas eleições de 2017, que aumentaram o número de partidos políticos com representação, está restrita a seis forças políticas: União Democrata Cristã (CDU)/União Social Cristã (CSU – partido que só existe na Baviera e sempre atuou em coalizção com o CDU), Partido Social-Democrata (SPD), Aliança 90/Os Verdes, A Esquerda, Alternativa para a Alemanha (AFD) e Partido Democrático Liberal (FDP).

Porém, em observância às regras eleitorais anteriormente detalhadas, apesar do reduzido número de partidos com representação, a composição final do Parlamento Federal conta, na legislatura em vigor, com 709 parlamentares eleitos (em 2013, foram eleitos 631 parlamentares): CDU/CSU – 246 deputados (231 dos distritos e 15 da lista proporcional); SPD – 153 deputados

¹⁰ Em qualquer hipótese, conforme art. 21 da Lei Fundamental, como medida preventiva de proteção da ordem constitucional, os partidos que tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou colocarem em perigo a existência da República Federal são considerados inconstitucionais, cabendo ao Tribunal Constitucional Federal decidir a respeito conforme objetivos do partido ou atitudes dos seus adeptos. Segundo Konrad Hesse (1998, p. 520), essa medida decorre de “experiências da República de Weimar, na qual o crescimento de partidos anticonstitucionais radicais desde 1930 conduziu à crise e que, finalmente, foi vencida pelo mais forte desses partidos”.

(59 dos distritos e 94 da lista proporcional); AFD – 94 deputados (3 dos distritos e 91 pela lista proporcional); FDP – 80 deputados (todos da lista proporcional); A Esquerda – 69 deputados (5 dos distritos e 64 da lista proporcional); e Aliança 90/Os Verdes – 67 deputados (1 de distrito e 66 da lista proporcional).¹¹

Por isso, em análise de iniciativas voltadas à reforma do Poder Legislativo, Lemke-Müller (1998, p. 6) expõe críticas relacionadas à composição do Parlamento Federal, o qual seria, em uma comparação internacional, “o parlamento mais numeroso de todas as democracias ocidentais”, exigindo-se, na opinião de teóricos, uma redução do número de deputados para aumentar a eficiência e diminuir os custos do trabalho parlamentar. Em qualquer hipótese, apesar das críticas da opinião pública e da imagem desgastada do Parlamento Federal perante a população, tais iniciativas não prosperam como deveriam, pois, “obviamente, surgem problemas quando deputados são chamados a deliberar sobre a supressão do próprio emprego”.

4.1.2 A formação de coalizações no parlamento e sua influência na definição do chanceler federal

Em face da dificuldade de um único partido eleger a maioria absoluta dos deputados, formam-se normalmente coalizões (em regra, o partido com maior bancada busca um parceiro para formar uma grande coalizão), as quais acabam definindo, em cada legislatura, a escolha do presidente, dos vice-presidentes e dos secretários do Parlamento Federal (art. 40), responsáveis pela condução dos trabalhos e pela defesa dos interesses do conjunto da casa legislativa. Além disso, como a Alemanha adota o sistema parlamentarista¹², as coalizões acabam determinando

11 Como explica Daniel Innerarity (2015), as democracias institucionalizadas transformam a abstração “povo” em figuras visíveis, concretizando-se em sujeitos, temas e condições. Importante destacar, nesse sentido, que o FDP, legenda de viés econômico liberal clássico, e a AFD, partido com forte viés nacionalista e populista de direita, não tinham representação política no parlamento Federal na legislatura 2013-2017, evidenciando-se, ao superarem a cláusula de barreira com significativa folga, a percepção de parcela da população da necessidade de alternativas políticas para resolução dos seus problemas, ainda que baseada em nacionalismo exacerbado e em populismo de direita sem precedente na história recente do país. De qualquer forma, se por um lado as eleições trouxeram muitas possibilidades de alteração política na Alemanha, por outro lado há uma série de limitações institucionais que podem inviabilizar a sua concretização.

12 No sistema parlamentarista, a chefia de Estado é exercida pelo presidente (eleito por Assembleia Nacional composta por metade de deputados federais e a outra metade de delegados escolhidos pelas assembleias legislativas dos 16 estados); já a chefia de governo é exercida pelo chanceler (que

a escolha do chanceler federal (cargo equivalente ao de primeiro-ministro)¹³ pelo Parlamento Federal.

A esse respeito, o art. 63 da Lei Fundamental é categórico ao determinar que o chanceler seja eleito pelo Parlamento Federal por proposta do presidente federal, exigindo-se votação favorável da maioria dos deputados (a escolha do chanceler sempre ocorre no início de cada legislatura e seu mandato coincidirá, em regra, com o mandato dos parlamentares). O Parlamento Federal tem a prerrogativa de não eleger o candidato proposto pelo presidente federal, aplicando-se, nessa hipótese, as seguintes regras:

Artigo 63 [Eleição do chanceler federal] [...]

(3) Se o candidato proposto não for eleito, o Parlamento Federal poderá eleger um chanceler federal com mais da metade de seus membros, no prazo de catorze dias após a votação.

(4) Não se realizando a eleição dentro deste prazo, será efetuada imediatamente uma nova votação, da qual resultará eleito, quem obtiver o maior número de votos. Se o eleito obtiver os votos da maioria dos membros do Parlamento Federal, o presidente federal deverá nomeá-lo dentro de sete dias após a votação. Caso o eleito não consiga esta maioria, o presidente federal deverá nomeá-lo ou dissolver o Parlamento Federal, dentro de sete dias. (ALEMANHA, 2011)

No dispositivo constitucional elencado, a parte final tem acentuada importância, haja vista facultar ao presidente federal, no caso de os deputados não conseguirem eleger um chanceler por maioria de votos, dissolver antecipadamente o Parlamento Federal, convocando novas eleições imediatamente, o que reforça a necessidade de os partidos formarem coalizões para garantir a continuidade dos mandatos conquistados por seus respectivos parlamentares. A busca pelo consenso, nesse ínterim, é decisiva para a estabilidade das instituições.

equivale ao primeiro-ministro), com mandato de 4 anos (eleito pelo *Bundestag* – a última eleição foi em dezembro de 2017).

13 “Artigo 65 [...] O chanceler Federal determina as diretrizes da política e assume a responsabilidade por elas. [...] Os assuntos governamentais são conduzidos pelo chanceler Federal, de acordo com um regulamento interno elaborado pelo governo Federal e aprovado pelo presidente federal.” (ALEMANHA, 2011)

Além da competência de eleger o chanceler federal, outra importante competência do Parlamento Federal é estabelecida no art. 67 da Lei Fundamental, que faculta aos deputados pronunciar o denominado voto de desconfiança ao chanceler federal. Essa competência pode ser exercida pelo Parlamento Federal, quando este não concordar com a condução dos assuntos governamentais feita pelo chanceler federal, exigindo-se, nessa hipótese, para fins de sua substituição, que os deputados escolham outra pessoa para ocupar o cargo, solicitando, em seguida, ao presidente federal a exoneração do chanceler e a nomeação do sucessor eleito.

4.1.3 A participação do parlamento na eleição do presidente federal e na escolha de membros do Tribunal Constitucional Federal

Em relação ao presidente federal¹⁴, a eleição não é feita diretamente pelo Parlamento Federal. No entanto, é o presidente do Parlamento Federal quem convoca a Assembleia federal para eleição do presidente federal para um mandato de cinco anos, sendo esta constituída por deputados federais e por um número igual de membros escolhidos pelos parlamentos dos estados (art. 54 da Lei Fundamental), o que revela, mais uma vez, a influência significativa do Parlamento Federal no Poder Executivo.

Em reforço aos instrumentos voltados à colaboração entre os órgãos especiais e aos mecanismos de controles recíprocos voltados à limitação de eventuais excessos, a Lei Fundamental (art. 94) também confere ao Parlamento Federal a competência de eleger metade dos membros do Tribunal Constitucional Federal (a outra metade é eleita pelo Conselho Federal), instância máxima do Poder Judiciário, responsável, entre as competências delimitadas no art. 93, pela interpretação da Lei Fundamental em controvérsias existentes e pela decisão final em discussões sobre a compatibilidade formal e material da legislação federal ou estadual¹⁵.

14 "Artigo 59 [...] O presidente federal representa a Federação no âmbito internacional. Ele firma os tratados com Estados estrangeiros em nome da Federação. Ele acredita e recebe os chefes das missões diplomáticas. [...] Art. 60 [...] O presidente federal nomeia e exonera os juizes federais, os funcionários federais, os oficiais e suboficiais, salvo disposição legal em contrário." (ALEMANHA, 2011).

15 Segundo Leonardo Martins (2011, p. 3), o Tribunal Constitucional Federal "não seria tão somente

Em conclusão, as competências do Parlamento Federal podem ser sintetizadas em: elaboração de leis, escolha do chanceler federal, escolha de metade dos membros do Tribunal Constitucional Federal e controle do Poder Executivo, aí incluída a aprovação das leis orçamentárias federais (art. 110 da Lei Fundamental) e o voto de desconfiança ao chanceler. Essas competências, em conjunto, revelam a ingerência do Parlamento Federal nas questões fundamentais do país, não sendo à toa, portanto, que Konrad Hesse (1998, p. 429) o considera como ponto central institucional da vida política da República Federal da Alemanha.

4.2 O Conselho Federal

O Conselho Federal, conhecido como Bundesrat, desempenha um papel essencial na coordenação do Estado federal alemão, pois, por meio deste Órgão especial, segundo Konrad Hesse (1998, p. 209), os estados-membros têm “possibilidades de influência sobre o Estado-total”, de modo a contrabalançar os poderes conferidos ao Estado-total para influenciar os estados-membros. Dessa forma, conforme art. 23 da Lei Fundamental, o Conselho Federal deve absorver as contribuições dos estados-membros no exercício de suas competências, participando da “formação da vontade da Federação em questões que digam respeito à sua área de competência interna ou à área de competência interna dos Estados”.

Assim, na composição do Conselho Federal, não há representantes diretos do povo alemão, mas sim representantes indicados pelos governos estaduais. Na condição de representantes diretos dos estados, os conselheiros não possuem mandato e permanecem no exercício de suas atribuições enquanto perdurarem suas respectivas indicações, atuando em obediência às instruções dos seus respectivos estados (por isso, os votos dos conselheiros de um mesmo Estado devem ser unânimes). Em relação às comissões que compõem o Conselho Federal, admite-se a participação de outros membros

independente em relação aos demais órgãos constitucionais (Presidência Federal, chanceler federal e Conselho Federal, como, de resto, todo tribunal é, mas também teria autonomia para decidir questões sobre a interpretação da Constituição em última instância, como ‘defensor máximo da Constituição’”.

ou representantes dos governos dos Estados (art. 52, 4, da Lei Fundamental).

A formação do Conselho Federal contempla um critério que tenta conciliar o pacto federativo com o ideal democrático, estabelecendo-se o mínimo de três conselheiros por Estado, mas possibilitando o aumento desse quantitativo da seguinte forma: “Estados com mais de dois milhões de habitantes têm quatro, com mais de seis milhões de habitantes têm cinco e com mais de sete milhões de habitantes têm seis votos” (art. 51). Dessa forma, no total, o Conselho Federal conta, na atualidade, com 69 representantes dos dezesseis Estados que compõem a Federação, os quais são responsáveis por eleger o presidente do Conselho Federal para mandato de um ano, cabendo ao eleito dirigir os trabalhos desse órgão especial, observando, para tanto, as disposições do seu Regimento Interno.

Em sua essência, as atribuições do Conselho Federal não estão adstritas a uma função básica individual, cabendo a ele atuar em cooperação com os demais órgãos especiais na definição dos rumos da Federação, sobretudo nas relações com o Parlamento Federal e com o governo federal (chanceler e ministros). Nesse sentido, Konrad Hesse explica que o Conselho Federal “tem de cooperar, tanto na legislação, como na administração da Federação e nos assuntos da União Europeia (art. 50 da Lei Fundamental¹⁶)”, não possuindo, contudo, o mesmo peso que os demais órgãos especiais, cujas funções legislativa e administrativa são atribuídas em primeiro lugar.

[...] sua influência sobre a legislação federal é menor do que aquela do parlamento Federal e, do mesmo modo, sua influência sobre as funções de execução é mais débil do que aquela do governo federal, porque ele está restringido a faculdades individuais e sempre só a uma cooperação. (HESSE, 1998, p. 453).

Por essa razão, não é toda lei federal que exige a aprovação do Conselho Federal, limitando-se a necessidade de sua aprovação às leis federais concernentes a assuntos de interesses dos estados e da União Europeia (o processo legislativo na Alemanha será

16 “Artigo 50 [Funções] [...] Por meio do Conselho Federal, os Estados participam da legislação e da administração da Federação, bem como das questões concernentes à União Europeia.” (ALEMANHA, 2011).

detalhado no capítulo seguinte). Em qualquer hipótese, mesmo em matérias que não exigem sua aprovação, o governo federal sempre deve levar em consideração a manifestação do Conselho Federal (art. 23, 5, da Lei Fundamental), explicitando-se, a partir de sua “influência controladora, corretora e estabilizadora”, seu papel fundamental na legislação da República Federal da Alemanha.

O Conselho Federal, portanto, conforma um órgão estatal singular, diferenciando-se do modelo clássico de câmara alta, que inviabiliza sua comparação com o Senado brasileiro ou com o Senado dos Estados Unidos, por exemplo. De toda sorte, as diversas atribuições do Conselho Federal consagradas na Lei Fundamental revelam sua importância institucional, a exemplo da competência para escolher metade dos membros do Tribunal Constitucional Federal (como acima destacado, a outra metade é eleita pelo Parlamento Federal), que também possibilita, em certa medida, a cooperação dos estados-membros com a instância máxima do Poder Judiciário da Alemanha.

5. O Processo Legislativo na República Federal da Alemanha

Antes de discorrer sobre o processo legislativo propriamente, é importante reiterar que as competências legislativas na República Federal da Alemanha estão concentradas sobremaneira no Estado-total, remanescendo competências legislativas mais restritas para os estados-membros, o que pode ser facilmente constatado com a simples leitura do art. 70 da Lei Fundamental:

Artigo 70 [Divisão de competências entre a Federação e os Estados]

(1) Aos Estados cabe o direito da legislação, desde que esta Lei Fundamental não atribua à Federação a competência da legislação.

(2) A delimitação de competência entre a Federação e os Estados rege-se pelas disposições da presente Lei Fundamental sobre a legislação exclusiva e a legislação concorrente. (ALEMANHA, 2011)

Em decorrência da literalidade dos dispositivos constitucionais elencados, a compreensão do alcance das

competências do Poder Legislativo federal deve ser depreendida do texto da Lei Fundamental, que delimita expressamente as matérias que poderão ser objeto de iniciativa legislativa, em especial nos seguintes artigos: art. 73, que define as matérias de competência legislativa exclusiva da Federação, as quais só admitem que os Estados legislem se houver lei federal permitindo expressamente; e art. 74, que define as matérias de competência legislativa concorrente, as quais só admitem que os estados legislem se a Federação não fizer uso de sua competência.

Em relação ao processo legislativo federal, além dos dispositivos constitucionais que estabelecem a competência da Federação, os arts. 76 a 82 da Lei Fundamental e, nesse caso, sobretudo, o regimento interno dos órgãos especiais participantes possuem acentuada importância, pois viabilizam a formação legítima da vontade política necessária para a definição de questões fundamentais da Alemanha. Aliás, em profícua análise doutrinária sobre a natureza dos regimentos internos das casas legislativas, destacou-se que, diante da emergência do constitucionalismo moderno, os regimentos possuem a função de integração da Constituição para dispor sobre a organização e as atividades do Poder Legislativo (AMORIM, 2015), observando, para tanto, a dinamicidade política inerente à lógica da engrenagem parlamentar.

Nessa perspectiva, ao legislador ordinário cabe, em última análise, dar concretude ao Estado federal, democrático e social, exigindo-se, a todo momento, a observância das diretrizes do processo legislativo estabelecidas na Lei Fundamental e nas regras específicas dos regimentos internos das casas legislativas (desde a iniciativa dos projetos de lei até a promulgação e a publicação da lei no Diário Oficial), sob o risco de declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional Federal (MARTINS, 2011).

5.1 As fases do processo legislativo

No processo legislativo federal, a iniciativa legislativa está a cargo do governo federal e dos membros do Parlamento Federal (exige-se, nesse caso, a assinatura de uma bancada ou de 5%

dos membros) ou do Conselho Federal, devendo sempre ser apresentados os projetos de lei ao Parlamento Federal. Embora aproximadamente dois terços dos projetos sejam apresentados pelo governo federal (LINN; SOBOLEWSKI, 2010), o Parlamento Federal é, a rigor, o órgão especial de maior protagonismo no processo legislativo federal, locus principal dos debates realizados, de onde provém, verdadeiramente, devido à escolha dos seus membros ser feita diretamente pelo povo, a legitimidade democrática, a qual é complementada, logicamente, pela atuação do Conselho Federal.

Após a iniciativa legislativa, que consubstancia o impulso inicial dos projetos, há uma série de regras que devem ser respeitadas, atentando-se que o rito procedimental varia conforme a origem da iniciativa da proposição. Em projetos de lei de iniciativa do governo federal, eles devem ser encaminhados, inicialmente, ao Conselho Federal, que tem a prerrogativa de se pronunciar sobre o seu mérito no prazo de seis semanas, admitida a prorrogação de prazo para nove semanas, possibilitando a influência dos estados-membros na formação de vontade política dos assuntos de seu interesse (à semelhança dos projetos de iniciativa do governo federal, os projetos de lei de iniciativa do Conselho Federal devem inicialmente ser encaminhados ao governo federal).

Ainda que não vinculativas, essas manifestações possibilitam o aperfeiçoamento dos projetos, apresentando outras contribuições que podem evitar óbices posteriores na tramitação dos projetos. Konrad Hesse explica:

O parecer informa o Parlamento Federal sobre a concepção do Conselho Federal; ele pode, já na leitura, considerar objeções eventuais do Conselho Federal e, assim, possivelmente evitar uma oposição ou a negação da aprovação do Conselho Federal. (HESSE, 1998, p. 389).

Excepcionalmente, ainda que sem o devido parecer, quando qualificados como urgentes, os projetos de lei podem ser enviados ao Parlamento Federal no prazo de três semanas ou, se houver requerimento de prorrogação de prazo, em até seis semanas, devendo, nessa hipótese, ser encaminhado o parecer ao parlamento assim que concluído. No caso de projetos de reforma da Lei Fundamental, o prazo para a elaboração do

parecer pelo órgão especial correspondente será sempre de nove semanas, não se admitindo o encaminhamento do projeto para o Parlamento Federal sem o parecer emitido.

O Parlamento Federal deve debater e decidir sobre o projeto de lei ou de reforma em um prazo razoável, incidindo, em sua tramitação, as normas consolidadas no seu Regimento Interno (arts. 75 a 86, principalmente), que desdobram o processo legislativo em três fases, de modo a incentivar os debates entre os deputados e, principalmente, alcançar consensos mínimos relativos às matérias em discussão.

Na primeira fase, ocorrem debates apenas de projetos mais polêmicos, exigindo-se, para tanto, solicitação da instância colegiada de parlamentares mais experientes (designada “Conselho dos Sábios”¹⁷) ou de 5% dos parlamentares. O debate na primeira fase é “visto como debate de princípio sobre a relevância política de um projeto de lei, sua necessidade e finalidades, se limita a problemas sérios, considerados particularmente controvertidos pela situação e oposição” (LEMKE-MÜLLER; ISMAYR, 1997, p. 4). Em regra, porém, não acontecem debates nesse momento, ocorrendo, a princípio, em decorrência da tendência de “profissionalização da política na divisão do trabalho parlamentar”, a simples distribuição da proposição para comissão que apreciará preliminarmente o projeto (o projeto de lei pode ser distribuído para mais de uma comissão), aliviando a carga de trabalho do Plenário.

À vista disso, Lemke-Müller e Ismayr (1997, p. 18) destacam que a opinião pública possui um entendimento equivocado sobre a lógica do processo legislativo, “frequentemente baseada em mal-entendidos sobre o papel e função do plenário, ainda visto, até hoje, como fórum de debates onde o deputado, pesando os prós e contras, acaba chegando a uma decisão”. Porém, a lógica parlamentar é completamente diferente, evidenciando-se a importância do trabalho realizado pelas comissões:

As comissões permanentes [...] representam o cerne do parlamento, pois é nas suas deliberações que são

17 Na língua inglesa, o órgão denomina-se “Council of Elders” e, nos termos das Regras de Procedimento do parlamento Federal, é a instância composta por deputados mais experientes, os quais, em conjunto, são responsáveis por deliberar sobre assuntos internos que não são de competência do presidente da casa legislativa ou do seu gabinete.

elaborados propostas e projetos de nos seus aspectos políticos, jurídicos e redacionais. Esta atividade inclui detalhes especializados que exigem qualificação e competência dos deputados. Via de regra, [...] o Parlamento Federal não vota projetos do Governo na sua forma inicial, mas os remete às suas comissões, que então elaboram uma versão própria do parlamento. (LEMKE-MÜLLER; ISMAYR, 1997, p. 22)

Em realidade, portanto, a primeira fase do processo legislativo consubstancia o momento de análise mais aprofundada acerca das matérias, o que é possibilitado pelas características próprias das comissões: número reduzido de deputados, perfil mais especializado dos seus membros na respectiva área temática, possibilidade de realização de audiências públicas com a participação de especialistas e dos interessados na matéria, facilidade de articulação das bancadas, etc (LINN; SOBOLEWSKI, 2010). Por consectário, consoante Lemke-Müller e Ismayr, (1997), quase dois terços de todos os projetos sofrem alterações mais ou menos profundas no âmbito das comissões, não se levando, portanto, ao plenário, como regra, os projetos originais.

Por sua vez, na segunda fase, após a comissão designada (ou as comissões designadas), cuja composição é feita de forma proporcional à representação de cada partido no parlamento, fazer exame minucioso e elaborar relatório com o resultado de sua análise e com as modificações necessárias ao texto original (há também revisão de equipe de especialistas em correção, clareza e coesão do texto dos projetos), é realizado o debate geral da matéria pelos deputados em plenário, bem como a votação dos seus respectivos artigos (de forma individualizada ou conjuntamente), admitindo-se, nesse ínterim, a apresentação de emendas individuais, as quais serão decididas em meio às discussões. Segundo Lemke-Müller, na segunda fase, observado o trabalho prévio realizado pelas comissões, como o noticiário da mídia se concentra nas sessões do plenário, trata-se, principalmente, de:

apresentar à opinião pública, de modo transparente, os conflitos e argumentos trocados durante o processo de decisão e autenticar as decisões já tomadas em outras instâncias. [...] cabem aos debates em plenário

relevantes funções de formação de vontade e articulação: pretendem formar a opinião da população e ao mesmo tempo tratar das atitudes, solicitações e exigências da mesma. (LEMKE-MÜLLER; ISMAYR, 1997, p. 18)

Na terceira e última fase, ainda é possível a realização de debates no Plenário e também a apresentação de emendas coletivas, exigindo-se, para tanto, pedido de bancadas ou requerimento de 5% dos parlamentares. Proceder-se-á, de qualquer forma, nesse momento, à votação final da matéria.

Ato contínuo, o parlamento encaminha o projeto de lei ao Conselho Federal (em diversas matérias, o Conselho deve aprovar o projeto; em algumas, o Conselho apenas deve opinar), observando-se, a partir disso, as seguintes regras:

- I) em até três semanas após ter sido notificado da aprovação do projeto de lei pelo Parlamento Federal, o Conselho Federal poderá solicitar a constituição de comissão por deputados e conselheiros (16 membros do Parlamento Federal e 16 membros do Conselho) para discussão conjunta da matéria, com vistas a alcançar consenso em relação a controvérsias eventualmente existentes (nos casos de projetos que exigem aprovação do Conselho, o parlamento e o governo federal também podem requerer a constituição de comissão), exigindo-se, no caso de proposta de alteração do texto, nova aprovação do Parlamento Federal;
- II) a) nas leis que exigem a aprovação da matéria pelo Conselho Federal, não sendo constituída comissão conjunta ou não sendo obtido consenso entre os seus membros, ele deverá decidir em um prazo razoável e, não sendo aprovado o projeto de lei, restará prejudicada em definitivo a iniciativa legislativa;
- b) nas leis que não exigem aprovação da matéria pelo Conselho Federal, depois de concluídos os trabalhos de eventual comissão constituída, os conselheiros podem manifestar sua objeção ao projeto no prazo de duas semanas: b1) se a objeção for aprovada por maioria de votos do Conselho, ela poderá ser rejeitada por maioria dos membros do parlamento; b2) se a objeção for aprovada com uma maioria de pelo menos dois

terços dos votos do Conselho, ela poderá ser rejeitada apenas por dois terços dos deputados em sessão com a maioria dos membros do parlamento;

c) nas alterações à Lei Fundamental, exige-se a aprovação de dois terços dos deputados e dos membros do Conselho Federal.

III) após tramitarem pelo parlamento e pelo Conselho Federal, as leis são assinadas pelo chanceler e pelo ministro de Estado da área temática correspondente à matéria e depois, ainda, devem ser referendadas e promulgadas pelo presidente da República, com a respectiva publicação no Diário Oficial. (LINN; SOBOLEWSKI, 2010).

Abstráidas especificidades pouco relevantes para a compreensão do processo legislativo na Alemanha, é possível depreender as linhas gerais da formação de vontade política da República Federal, fundamentais para a conformação do Estado federal, democrático e social almejado pelo constituinte originário. Na dinâmica do processo legislativo federal, há, sem dúvida, protagonismo significativo do Parlamento Federal, que exige a aprovação pelo deputados de toda e qualquer lei federal, mas, ao mesmo tempo, há atuação importante do Conselho Federal, que também deve aprovar projetos de lei relativos a diversas matérias e, mesmo nas matérias que não exigem sua aprovação, pode apresentar objeções passíveis de inviabilizar, no limite, a conversão do projeto em lei.

Em qualquer hipótese, em decorrência da consagrada divisão de Poderes, ao final, as leis aprovadas pelo Poder Legislativo ainda devem ser referendadas e promulgadas pelo presidente da República.

6. Conclusão

A análise de um Poder Legislativo não é tarefa fácil e, a fim de evitar o foco exacerbado em uma infinidade de detalhes pouco relevantes, impõe necessariamente a realização de escolhas. Na análise do Poder Legislativo alemão, optou-se por tentar identificar os traços distintivos principais do Parlamento Federal

e do Conselho Federal, explorando-se, para tanto, as questões centrais subjacentes à sua conformação histórica e os aspectos factuais essenciais do seu atual funcionamento.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha é resultado dos fatos históricos que precederam a sua elaboração, o que até hoje impacta bastante na relação entre os Poderes constituídos do país. Essa relação não é, como demonstrado, um simples acaso, ao contrário, é produto dos fatos históricos precedentes, que adotaram a separação e o equilíbrio dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como elementos centrais da estrutura institucional do país, decisivos para a estabilidade consolidada pela democracia instituída pela Lei Fundamental. Não obstante, ao buscar suprir deficiências da Constituição de Weimar que levaram ao nazismo, revelou-se que a Lei Fundamental acabou limitando, de certa forma, o princípio democrático, uma vez que há participação direta do povo apenas na eleição dos deputados que compõem o Parlamento Federal.

Diante disso, como a democracia pressupõe em alguma medida participação direta da população, o Parlamento Federal assumiu, na medida em que seus poderes emanam do povo, papel central na própria legitimidade de toda a ordem constitucional, representando, em última análise, os anseios diretos da população. Ademais, as competências legislativas da Federação são estabelecidas de forma bastante ampla, ao contrário das competências administrativas e jurisdicionais, que são mais restritas, evidenciando-se o papel central também desempenhado pelo Poder Legislativo, por meio do Parlamento Federal e do Conselho Federal, na própria conformação da Federação.

De toda sorte, a atividade parlamentar não está adstrita à produção e aprovação de leis, sobressaindo, em especial, suas atribuições voltadas a obstaculizar eventuais iniciativas totalitárias e a estabilizar a política do país, a exemplo da competência para escolher o chanceler federal e para pronunciar o denominado voto de desconfiança quando não concordar com a condução dos assuntos governamentais. Apesar do maior protagonismo do Parlamento Federal, o Conselho Federal, por ser formado por representantes indicados pelos estados-membros, também desempenha atribuições importantes, sobretudo ao absorver as

contribuições dos estados-membros na definição dos rumos da Federação.

Dessa forma, o processo legislativo federal recebe contribuições de representantes do povo e dos estados, sem contar que, na maioria das vezes, decorre de iniciativa do governo federal. Em realidade, depois da iniciativa legislativa, o parlamento é o local principal dos debates, pois realiza até três fases de discussões das matérias no âmbito das comissões e do plenário. Em qualquer hipótese, após aprovação do parlamento, os projetos são encaminhados para o Conselho Federal, que, a depender da matéria, deve aprová-lo ou apenas apresentar sua opinião, passando, por último, pelas formalidades derradeiras do chanceler e do presidente federal. As diversas etapas do processo legislativo federal revelam, em conjunto, a importância do princípio da divisão dos Poderes na ordem constitucional alemã, acentuado ainda ao final pelo possível controle de constitucionalidade a cargo do Tribunal Constitucional Federal.

7. Referências

ALEMANHA. Lei Fundamental da Alemanha. 2011. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017. Disponível em: . Acesso em: 15 maio 2017.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim. O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas. Disponível em: . Acesso em: 20 maio 2017.

FULBROOK, Mary. História concisa da Alemanha. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

GERMANY. Rules of procedure of the German Bundestag. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

HESPANHA, Antonio Manoel. Cultura jurídica européia: síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HESSE, Konrad. Elemento de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

INNERARITY, Daniel. La política en tiempos de indignación. España: Galaxia Gutemberg, 2015.

KITCHEN, Martin. História da Alemanha moderna. São Paulo: Cultrix, 2013.

LEMKE-MÜLLER, Sabine; ISMAYR, Wolfgang. Em busca de um parlamento mais eficaz. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1997.

LIMONGI, Dante Braz et al. Breve estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma. Revista Direito e Sociedade, v. 39, 2011. p. 52-81. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/177/159>. Acesso em: 15 set. 2017.

LINN, Susanne; SOBOLEWSKI, Frank. Así trabaja el Bundestag alemán: organización y funcionamiento – la legislación de la federación. Rheinbreitbach: NDV, 2010.

MARTINS, Leonardo. Direito processual constitucional alemão. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA, Davi Cordeiro. Com a palavra os nobres deputados. 2016. 204 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

DW. Os Partidos Alemães e a Constituição do Bundestag (17/01/2017). Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/os-partidos-alem%C3%A3es-e-a-constitui%C3%A7%C3%A3o-do-bundestag/a-900929>. Acesso: em 21 maio 2017.

REINOLD, Michael (Coord). The German Bundestag in the Reichstag building. 3. ed. Berlin: German Bundestag, Public Relations Division, 2007.

TARUFFO, Michele. Processo civil comparado: ensaios. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

WIEACKER, Franz. História do direito privado moderno. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.

Taiwan

O Parlamento de Taiwan

Ivan Capdeville Júnior¹

Júlia Soares Amaral²

Resumo: O presente artigo apresenta e analisa a estrutura, funcionamento e arquitetura do Parlamento de Taiwan, considerando suas relações com a China, à luz da legística, dogmática e Direito comparado.

Palavras-chave: Taiwan. Instituição parlamentar. Processo legislativo. Parlamento de Taiwan. Legística.

Abstract: *The following article seeks to shed some light on the structure, functioning and architecture of the Taiwanese Parliament, also addressing the historical and proper discussions of legists, which dialogue with the analysis.*

Keywords: *Taiwan. Parliamentary institution. Lawmaking process. Taiwan Parliament. Legistics.*

1. Introdução:

Com povos culturalmente distintos e politicamente separados, Taiwan e China construíram um delicado equilíbrio de forças para a coexistência pacífica. Estudar o relativo grau de independência do Parlamento de Taiwan e sua atuação constitui um desafiante exercício de Direito Comparado.

Todavia, a arquitetura desse parlamento não foi contemplada na obra *Parliament* (2016) (o Parlamento do Taiwan não está dentre os 196 países documentados). Diferentemente do seu vizinho, e ponto de maior tensão dentro do Parlamento de Taiwan, a China.

¹ Mestre em Estudos Linguísticos pela Universidade Federal de Minas Gerais. Redator revisor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Professor de Retórica. Email: ivan.capdeville@almg.gov.br.

² Mestranda e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Direito Internacional. Advogada. Email: julia.soaresamaral@gmail.com.

O parlamento chinês expressa na sua arquitetura um modelo de caráter centralizador com alta proeminência da Mesa: um plenário sob a forma de uma gigantesca sala de aula cujas dimensões dessa simbologia são essenciais à compreensão do Parlamento de Taiwan.

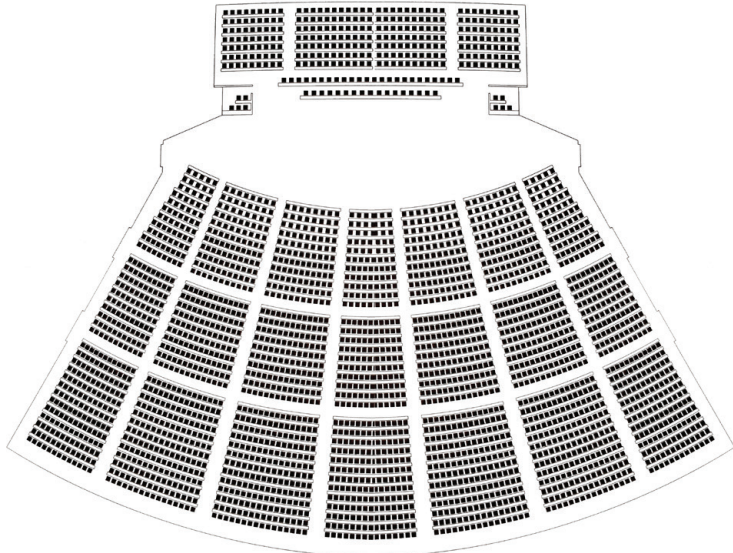


Figura 1 – Representação visual do formato arquitetônico do parlamento chinês (XML, 2016)

2. Compreendendo as normas sobre produção de normas via legística

Boa parte da discussão sobre a importância da Legística se dedica ao impacto dessa ciência ou técnica no desenvolvimento das nações. Naturalmente, considerando-se um espectro mais amplo do conceito de desenvolvimento, caberia perguntar como a Legística poderia influir num país de pujante economia, elevada renda *per capita* e bom nível educacional da população. Talvez sua melhor contribuição se encontre na possibilidade de materialização dos princípios da soberania e da autodeterminação dos povos, causa maior das tensões entre Taiwan e China.

O exame do funcionamento real do parlamento constitui uma aula prática das relações entre Dogmática e Legística, para

a qual se faz mister buscar uma visão mais ampla de Direito Comparado.

O jurista normativista tradicional tende a entender, como já acenado, que se trata de confrontar «normas». Em geral, ele está disposto a reconhecer que se deve ter notícia também daquilo que é indispensável para compreender, ao menos superficialmente, o significado das normas, isto é, a jurisprudência e a doutrina. No entanto, conhecer adequadamente a jurisprudência e a doutrina de outro ordenamento (pior ainda quando se trata de vários outros ordenamentos, quiçá culturalmente distantes do próprio) dada a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade, é certo que o jurista normativista não irá muito além da leitura (quicá delegada a um jovem colaborador que conhece a língua) de qualquer sintético e resumido comentário. (TARUFFO, 2013, p.13).

Ao longo do trabalho, verificaremos que, embora de certo modo haja uma subordinação por dispositivos internacionais e pela força militar e econômica, a proximidade com os princípios da Legística subsidia a pretensão da maior parte da população de Taiwan por independência.

A seguir, a síntese dos afastamentos e interseções entre Dogmática e Legística:

	Direito / Dogmática	Legística
Racionalidade	Racionalidade baseada na lógica	Racionalidade gerencial (objetivos – meios)
Critério	Conformidade	Eficácia
Controle	Jurisdicional de conformidade	Avaliação por órgão político-administrativo
Funcionamento	Linear	Sistemática
Tônica/Sentido	Aplicação	Criação e aplicação das normas
Mecanismo Lógico	Dedução	Indução – dedução
Realidade Social	Isolamento	Interação
Tipo de normas	Deônticas	Pragmáticas

Fonte: MORAND, 1999 apud SOARES, 2007, p. 32 – 33.

3. História de Taiwan

Coexistem a República Popular da China (People's Republic of China – PRC) e a República da China (Republic of China – ROC).

Oficialmente denominada República da China, Taiwan é atualmente um Estado reconhecido de maneira limitada no âmbito internacional, possuindo competência apenas sobre a Ilha Formosa e outras ilhas menores.

Para entender o parlamento de Taiwan, é preciso considerar, sobretudo, a relação com a China. O mapa a seguir permite alcançar a questão: a República da China – ROC –, ou seja, Taiwan, entende o território chinês, administrado por diversos países, inclusive a República Popular da China – PRC – como parte de seu território.

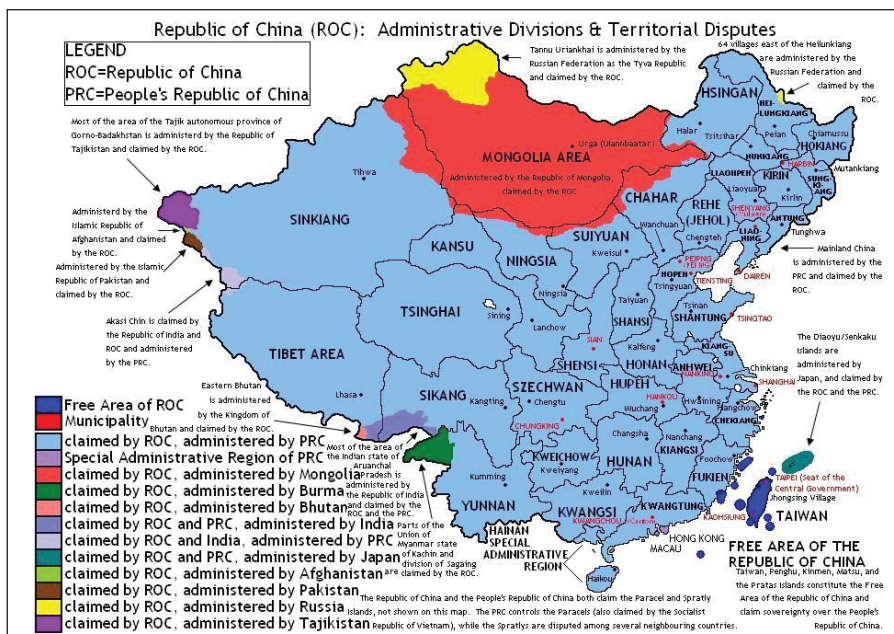


Figura 2 – República da China (ROC): Divisões administrativas e disputas territoriais. Disponível em https://commons.org/wiki/File:ROC_Administrative_and_Claims.png acessado em 23 de fevereiro de 2018, às 16h26.

A ONU reconhecia a ROC (Taiwan) até 1971, o que alimentava a ambiciosa pretensão do grupo que se deslocou para Taiwan de governar todo o território, inclusive a parte continental. Contudo, pressionado pela PRC (China), o organismo aprovou resolução reconhecendo Taiwan como integrante da República Popular da China (PRC).

2758 (XXVI). Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations

The General Assembly,

Recalling the principles of the Charter of the United Nations,

Considering that the restoration of the lawful rights of the People's Republic of China is essential both for the protection of the Charter of the United Nations and for the cause that the United Nations must serve under the Charter,

Recognizing that the representatives of the Government of the People's Republic of China are the only lawful representatives of China to the United Nations and that the People's Republic of China is one of the five permanent members of the Security Council,

Decides to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it.

*1976th plenary meeting,
25 October 1971.*

2758 (XXVI) Restauração dos direitos legais da República Popular da China nas Nações Unidas

A Assembleia Geral,

Recordando os princípios da Carta das Nações Unidas,

Considerando que a restauração dos direitos legais da República Popular da China é essencial tanto para a proteção da Carta das Nações Unidas quanto para a causa para a qual as Nações Unidas devem servir nos termos dessa Carta,

Reconhecendo que os representantes do Governo da República Popular da China são os únicos representantes legítimos da China junto às Nações Unidas e que a República Popular da China é um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança,

Decide restaurar todos os direitos da República Popular da China e reconhecer os representantes de seu governo como os únicos representantes legítimos da China junto às Nações Unidas, e expulsar imediatamente os representantes de Chiang Kai-shek do lugar que ilegalmente ocupam as Nações Unidas e em todas as organizações a ela relacionadas.

**1976ª reunião plenária
25 de outubro de 1971**

Tal caráter excepcional remete à proclamação da República Popular da China, que foi reconhecida *de jure* por todos os países da Europa Ocidental, além de Índia, Israel e Reino Unido. A disputa à época com Taiwan, porém, impediu o reconhecimento por parte de outros países e da própria Organização das Nações Unidas. A princípio, a questão parece contraditória, uma vez que a China consta como um dos países fundadores da ONU em 1945. Porém, entre 1949 e 1971, a representação da China permaneceu sob a responsabilidade da República da China, situada em Taiwan e governada pelo Partido Nacionalista Chinês de Chiang Kai-shek.

Antes da alegada incorporação à China, no entanto, Taiwan foi batizada no século XVI pelos portugueses como Ilha Formosa e, posteriormente, ali se instalaram os holandeses até o estabelecimento do domínio chinês, o qual, por sua vez, foi cessado em 1895, quando a ilha foi cedida ao Japão, após a derrota da China – então sob o governo da dinastia Qing –, na primeira guerra sino-japonesa.

A dinastia Qing seria posteriormente extinta na Revolução de Xinhai, em 10 de outubro de 1911, quando ocorreu o Levantamento de Wuchang, levando Sun Yat-sen a assumir o poder na China após o regresso do exílio em 1916. Sun iria transformar o Kuomintang em um partido constituído em torno da sua figura, e, com a sua morte, assumiria Chiang Kai-shek.

Após a Segunda Guerra Mundial, a China voltaria a estabelecer o controle de Taiwan com Chiang Kai-shek, sendo convertida à sede do governo nacionalista em 1949, com o auxílio dos Estados Unidos, quando da Guerra Civil Chinesa entre o KMT e o Partido Comunista:

A 1 de Outubro de 1949, Mao Zedong proclama na Praça de Tian'anmen de Pequim a República Popular da China. Chiang volta ao continente para tentar organizar a defesa das poucas cidades ainda controladas pelos nacionalistas. A capital provisória passa para Chongqing a 15 de Outubro e, finalmente, a Chengdu a 29 de Novembro. Chiang Kai-shek participa na defesa desta cidade até que em 10 de Dezembro abandona esta cidade, junto a seu filho Chiang Ching-kuo, num avião com rumo a Taiwan. A queda de Chengdu supunha a

vitória definitiva dos comunistas no continente. Enquanto Chiang Kai-shek restabelecia a governação da República da China em Taipei, o seu inimigo acérrimo Mao Zedong convertia-se no líder da nova República Popular Chinesa



(FAIRBANK; FEUERWERKER, 1986).

Fonte: TAIWAN (2015).

4. Sistema político de Taiwan

Em uma caracterização geral, Taiwan, considerada um dos quatro Tigres Asiáticos e a 26ª maior economia do mundo, é uma democracia semipresidencialista e com sufrágio universal. O presidente atua como chefe de Estado, e a Assembleia Nacional serve como órgão legislativo. Mais especificadamente, o Legislativo Yuan é o poder legislativo unicameral da República da China, compondo um dos cinco ramos do governo estipulados pela Constituição da República da China, que segue os Três Princípios do Povo de Sun Yat-sen. Não obstante, vale ressaltar que apesar de ser referido como um “parlamento”, o Legislativo Yuan, sob a teoria política de Sun Yat-sen, é um ramo do governo.

A constituição de 1957 dispõe originalmente que o parlamento da república inclui as Assembleias Nacionais, o Legislativo Yuan e o Controle Yuan. Após emendas constitucionais que transferiram efetivamente quase todos os poderes da Assembleia Nacional

ao Legislativo Yuan no final de 1990, tornou-se mais comum os jornais de Taiwan se referirem ao Legislativo Yuan como “O Parlamento”.



Disponível em BBC Brasil. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151107_taiwan_desafia_china_fd acessado em 13 outubro de 2016, às 14h10.

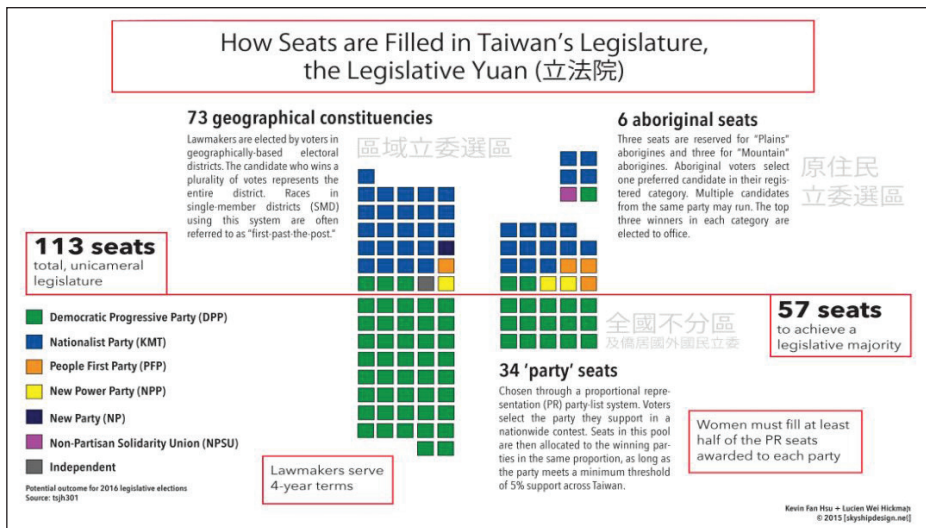
5. Legislativo Yuan



5.1 Composição da legislatura

Reformas aprovadas em 2005 determinaram o número de 113 cadeiras para o Legislativo Yuan. Todos os legisladores têm os mesmos direitos e responsabilidades. Um deles é eleito o presidente da Legislatura. Há três modos principais de alcançar um lugar no parlamento:

- 73 cadeiras por áreas geográficas (*single-member districts – SMD*);
- 6 cadeiras reservadas para aborígenes;
- 34 cadeiras preenchidas por representação proporcional, de acordo com a votação nacional do partido.



Disponível em <http://www.ketagalanmedia.com/category/ps/> acessado em 20 de março de 2018, às 09h44.

5.1.1 Áreas geográficas: single-member districts (SMD)

Todas as divisões administrativas principais – *special municipalities* (直轄市), *counties* (縣) e *county-level cities* (市) – têm representação garantida por pelo menos um distrito.

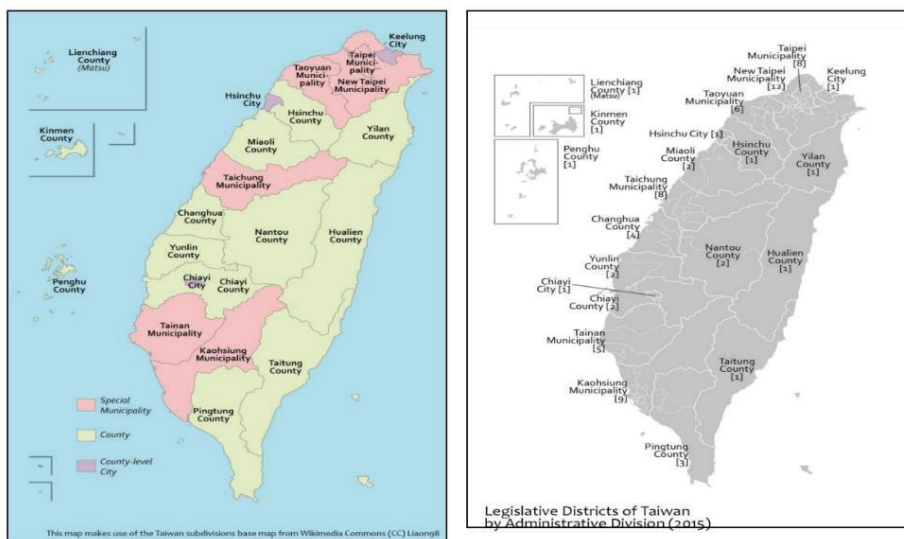


Figura 3 – Mapas das 22 divisões administrativas de Taiwan. Mesmo condados (ou municípios) menores em ilhas afastadas com menos de 100.000 habitantes formam pelo menos um distrito eleitoral, o que distorce a representação no Legislativo. Disponível em <https://www.kharistempleman.com/blog/forecasting-the-2016-taiwan-legislative-elections> acessado em 20 de março de 2018, às 09h44.

Atualmente, há 22 *municipalities*, *counties* e *county-level cities* em Taiwan. Cada um dos 73 distritos eleitorais foi desenhado para ter cerca de 320 mil eleitores. Portanto, há vários distritos pequenos em áreas urbanas, devido à grande densidade populacional, e distritos de larga extensão territorial, com baixa densidade. Mudanças demográficas alteraram o planejado, o que demanda possíveis revisões no distritamento. Como o sistema é majoritário (sistema *winner-take-all*, como nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha) e elege um só representante pelo maior número de votos em cada distrito, há também, para balancear, outro modo de representação, o sistema de cadeiras proporcionais, que elege representantes escolhidos pela população em eleições partidárias.

5.1.2 Representação aborígene: o lugar das minorias

A população aborígene corresponde a 2,3% da população (550 mil, de 23,5 milhões), mas tem 5,3% das cadeiras (6 em 73). Como estão espalhados pelo país, os eleitores aborígenes não participam da votação por áreas geográficas, mas, graças ao sistema de cadeiras reservadas, garantem proporcionalmente maior participação política que a população total do país.

Há dois distritos aborígenes, cada um com direito a três cadeiras: Aborígenes da Planície (平地原住民) e Aborígenes da Montanha (山地原住民). Essa classificação não considera filiações étnicas ou tribais, mas apenas a localização da residência do chefe da família. Podem concorrer vários candidatos pelo mesmo partido, mas cada eleitor vota em somente um. Os três mais votados em cada categoria ocupam as cadeiras.

Além disso, dois legisladores aborígenes adicionais podem ser eleitos pelas listas partidárias, o que faria a representação chegar a 7%. Esse sistema empodera os legisladores aborígenes para promover políticas públicas de apoio e garantia de autonomia a suas comunidades, mas ainda não resolve questões como a representatividade de etnias menos numerosas e da privacidade da votação em distritos com poucos aborígenes.

5.1.3 Representação proporcional: listas partidárias

Além de votar no representante do distrito ou no candidato aborígene, cada eleitor recebe uma segunda cédula eleitoral com a lista de partidos, *party ballot* (政黨票), que determina a ocupação de um terço das cadeiras por representação proporcional. As 34 cadeiras obedecem à proporção nacional de votos nos partidos. Os distritos eleitorais não contam aqui, apenas o apoio popular em todo o país. A intenção é tornar a legislatura mais representativa, pois, ainda que o eleitor não se sinta representado pelo vencedor local do distrito, pode ter seus interesses representados pelo candidato de seu partido.

Lista partidária e cláusula de barreira

Cada partido determina os ocupantes das cadeiras de acordo com uma lista partidária, definida internamente (lista fechada), com ordem de prioridade estabelecida. Matematicamente, o número para garantir uma cadeira seria 2,94% (100%/34), mas um partido só pode ocupar uma cadeira se obtiver o mínimo de 5% dos votos.

Assim, eleitores de partidos menores podem não ter representantes, e seus votos não são computados para a divisão das cadeiras, determinada pelos votos remanescentes.



Figura 2 – Cédula eleitoral usada em 2008, mostrando a lista de partidos. O número de cada partido é escolhido aleatoriamente. (fonte: Central Election Commission – Comissão Eleitoral Central). Disponível em The Legislative Yuan of the Republic of China http://www.ly.gov.tw/en/01_introduce/introView.action?id=9 acessado em 15 agosto de 2017.

O sistema de representação proporcional com cláusula de barreira evita a fragmentação excessiva do parlamento e limita a entrada no sistema político. Em comparação internacional, 5% está dentro da média. Na Holanda, embora sem barreira formal, é preciso o mínimo de 0,66%, na prática, para obter uma cadeira, enquanto na Turquia a barreira é de 10%, o que desestimula a votação em partidos muito pequenos.

Exemplo hipotético

Como os legisladores eleitos por representação proporcional não representam um distrito em particular, não sofrem pressão por demandas locais e têm outras motivações eleitorais, podendo se dedicar a obter uma reputação nacional que assegure melhor colocação nas listas partidárias.

An example of how PR seats could be apportioned in 2016 according to Taiwan's electoral system, using hypothetical data

Steps to assign PR seats	Democratic Progressive Party	Kuomintang (Nationalist Party)	People's First Party	New Power Party	Taiwan Solidarity Union	Greens-Social Democrats	New Party	Other
% of valid votes	43.08	30.67	6.59	5.70	2.64	2.64	2.20	6.48
% of total votes for parties passing 5% threshold	49.59	35.25	8.34	6.90	-	-	-	-
seats won out of 34	16.86	11.99	2.84	2.35	-	-	-	-
take only the whole number	16	11	2	2	-	-	-	-
>> This leaves 3 of the 34 seats not yet assigned <<								
leftover decimal	0.86	0.99	0.84	0.35	-	-	-	-
add unassigned seats sequentially, according to size of leftover decimal	+1 (second)	+1 (first)	+1 (third)	+0 (fourth)	-	-	-	-
TOTAL SEATS assigned	17	12	3	2	-	-	-	-

Disponível em The Legislative Yuan of the Republic of China http://www.ly.gov.tw/en/01_introduce/introView.action?id=9 acessado em 15 agosto de 2017.

A participação feminina na lista partidária

A elaboração da lista partidária constitui um jogo à parte. Cada partido pode apresentar até 34 candidatos.

A tabela a seguir destaca de azul os homens e, de vermelho, as mulheres, bem como a qualificação dos principais candidatos de cada partido na eleição de 2016. A ordem indica razoavelmente o prestígio de cada candidato dentro do partido e a importância dada pelo partido à área de atuação do candidato.

Atendendo à exigência do art. 134 da Constituição de Taiwan, que não especifica cotas, mas determina a representação política feminina, os responsáveis pelo atual sistema eleitoral estabeleceram o mínimo de 50% de mulheres nas listas partidárias e a ocupação por uma mulher no caso de um partido conquistar somente uma cadeira.

Como resultado, a participação feminina atingiu um percentual elevado.

Party and Likely # Seats	DPP 16 to 17 seats	KMT 12 to 13 seats	PPF 2 to 3 seats	NPP 2 to 3 seats
Ranking	Candidates' Qualifications			
1	public health / education	politics / current Speaker of the Legislative Yuan	current SMD legislator [recent switch from KMT]	aboriginal
2	senior citizens' rights	education	current PR legislator	politics / education
3	women's rights / environment	public health	politics / women's rights	economic / education
4	law / human rights	immigrant	law / media	environmental law
5	social justice / education	technology / youth (founder of TEDx Taipei)	politics	senior citizens' rights
6	disability rights	economics	education	film director / culture
7	aboriginal	politics / current SMD legislator	cultural	[total of 6 candidates]
8	environmental	politics	politics / education	
9	politics	politics	... list continues ...	
10	politics / current PR legislator	politics	[total of 16 candidates]	
11	politics / current PR legislator	current PR legislator		
12	politics / current PR legislator	social welfare / current PR legislator		
13	politics / current PR legislator	military		
14	politics / current PR legislator	politics		
15	politics / labor / Hakka	overseas citizens		
16	politics / women's rights	law / current PR legislator		
17	politics	politics / Hakka / youth		
18	civil engineering	politics		
19	law / human rights	labor [dropped out of race]		
20	human rights	youth		
...	... list continues list continues ...		
Total # on List	[total of 34 candidates]	[total of 33 candidates, after #19 dropped out]		

Legend

Candidates in bold: within the "safe" list	Female Candidate
Candidates not in bold: outside the "safe" list	Male Candidate

Source: DPP, KMT, PFP, NPP. Compiled by Kevin Fan Hsu & Lucien Wei Hickman

5.2. A Arquitetura do Parlamento

Os arquitetos David Mulder van der Vegt e Max Cohen de Lara defendem, no admirável trabalho que realizaram, relacionando e tipificando as plantas de quase 200 parlamentos no mundo, a ideia de que a estrutura física determina os debates parlamentares:

O parlamento é o espaço onde a política toma forma. Aqui, decisões coletivas são feitas num cenário específico, onde as relações entre os atores políticos são organizadas pela arquitetura. A arquitetura dos

espaços políticos não é apenas uma expressão da cultura política, mas é também responsável por moldar essa cultura. (Vegt e Lara, 2016, p. 4)

Embora um projeto arquitetônico possa influenciar, em certa medida, as práticas dos ocupantes de determinado espaço, as práticas legislativas, incluindo as interações entre parlamentares e população, constantemente se reinventam e, naturalmente, extrapolam as capacidades de planejamento mesmo dos mais geniais arquitetos.

Não se pode pensar em debates seguindo um arquétipo único. Simplifica em demasia uma realidade complexa pensar a prática parlamentar como embates entre governo e oposição, o que levaria, por exemplo, a valorizar disposições opostas de representações políticas. No Brasil existem mais de 30 partidos políticos, com grande fluidez de deputados entre eles.

Uma descrição minuciosa de aspectos arquitetônicos de um parlamento deveria incluir, além do plenário principal, todo o seu entorno, como plenários complementares, salas de apoio, tanto para o corpo técnico quanto para a imprensa e população, mobília, decoração, cores predominantes, iluminação, ventilação, acústica, portais e janelas, níveis, acessos, escadas e corredores, localização espacial na cidade onde se localizam, ruas adjacentes, para estabelecer com precisão as possibilidades que as determinações físicas trariam à prática legislativa. No entanto, empreitada desse porte foge ao escopo do presente artigo.

Seguindo a classificação sugerida pelos arquitetos citados, no livro *Parliament*, a disposição da câmara principal do Legislative Yuan seguiria o modelo de sala de aula, levemente abaulada, com grande espaço junto à mesa diretora para autoridades e duas tribunas levemente opostas.

Os debatedores, sem divisões de assentos por posições ideológicas, se situam no mesmo nível dos demais parlamentares, igualando-os do ponto de vista do nível em que falam, mas deixando-se levemente abaixo das autoridades. São comuns cenas em que parlamentares literalmente se engalfinham com autoridades, quase escalando os assentos reservados a elas, nos debates mais acalorados.

As fotos a seguir permitem visualizar o espaço.



Disponível em Chen, Wei-han. Reviews of pension reform bill drag on. Taipei Times, Taipei, 27 jun. 2017 <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2017/06/27/2003673385> acessado em: 23 mar. 2018.às 12h17.

Para situar onde fica o plenário no conjunto de edifícios que compõem a estrutura do Legislative Yuan, basta observar a planta e corte transversal a seguir.







Fonte: fotos de acervo pessoal, Ivan Capdeville Júnior (coautor).

5.3 O funcionamento do Legislativo

Há duas sessões legislativas por ano, com quatro meses cada. O processo legislativo inicia-se com a propositura do projeto de lei, que ordinariamente pode advir do Yuan Executivo, do Yuan Judicial, do Examination Yuan, do Yuan de Controle, dos membros do Yuan Legislativo e bancadas partidárias, sob a Lei Orgânica do Yuan Legislativo. Projetos de leis orçamentárias, no entanto, deverão ser elaborados exclusivamente pelo Yuan Executivo.

O projeto será enviado ao *Procedure Committee*, onde o secretário-geral irá marcar a agenda para análise, publicada sob a deliberação e aprovação do comitê. Na data definida, o título do projeto de lei será lido em voz alta no *Yuan Sitting* (primeira leitura) e, posteriormente, encaminhado para o comitê apropriado para exame, ou enviado diretamente para a segunda leitura. Outros projetos propostos pelos membros, não obstante, após a leitura do título, são explanados por aquele que o propôs. Após discussão geral, esses projetos devem igualmente ser encaminhados para os comitês específicos, mediante resolução do *Yuan Sitting*, ou enviados diretamente para a segunda leitura, ou ainda excluídos de discussões futuras.

Enquanto deliberam sobre os projetos de lei, os comitês podem convidar funcionários públicos e partes relacionadas do público em geral para participar de reuniões e para apresentar explicações, ou para fornecer ideias para referência dos membros.

6. Breve histórico do Parlamento

- 1928: Fim do período de tutela militar e início do período de tutela política.
- 1947: Entra em vigor a Constituição da República da China.
- 1950: O Legislativo Yuan e o governo central mudam-se para Taiwan.
- 1960: O Legislativo Yuan se muda para a localização atual. Perspectivas do parlamento sob maioria DPP.

As eleições de janeiro de 2016 transformaram o panorama político de Taiwan. O candidato do Partido Democrático Progressista (Democratic Progressive Party – DPP) Tsai Ing-Wen (蔡英文), obteve a vitória na corrida presidencial, e seu partido ganhou, pela primeira vez, a maioria parlamentar, assegurando 68 das 113 cadeiras, superando o Partido Kuomintang (KMT), cuja bancada se reduziu de 64 para 35 parlamentares.

De 2002 a 2008, teve maior número de deputados, mas não a maioria. A principal plataforma da campanha foi a reforma do parlamento, no sentido de adotar uma atitude mais aberta, atender às expectativas da população, tornando o corpo parlamentar mais representativo e seu presidente mais neutro, bem como valorizando o profissionalismo e a transparência.

Chang Hung-lin (張宏林) diretor executivo da ONG *Citizen Congress Watch* (CCW), acredita que o parlamento de Taiwan possui um bom nível de transparência em comparação a muitos países, mas também que o sistema de negociações entre partidos a portas fechadas torna possível aos legisladores realizar acordos que nem sempre servem bem aos interesse público. Negociações interpartidárias são comuns no mundo todo, mas em Taiwan constituem parte formal do processo legislativo, desde 1999, com a adoção do Act Governing the Exercise of Rights of the Legislative Yuan. Como faz parte do processo legislativo, Chang acredita que o procedimento deveria ser publicizado e submetido a escrutínio popular. Também defende a ampliação dos poderes investigativos do legislativo, apesar de algumas preocupações sobre privacidade.

O presidente Su se encontrou com representantes do CCW e apoiou ideias a favor da transparência, inclusive defendendo a adoção de regras claras para garantir o acesso do público às reuniões das comissões legislativas, algo atualmente proibido pelo art. 61 das *Rules of Procedure of the Legislature Yuan*.

Constituem inovações com boas possibilidades de adoção em breve a TV Legislativa, logo após resolvidas questões regimentais e orçamentárias, e a transferência da sede do parlamento do centro de Taipei para uma cidade no centro ou sul de Taiwan, como Taichung, de modo a promover o desenvolvimento regional.

Paralelamente à reforma do parlamento, o trabalho continua intenso, com o enfrentamento de questões caras à opinião pública nos últimos anos, como reforma política, segurança alimentar, previdência e enfrentamento de desastres (especialmente após o terremoto em Tainan, em 6 de fevereiro de 2016, que provocou 117 óbitos).



Para as mulheres, houve grandes conquistas quanto à participação na política: Tsai Ing-wen (蔡英文) alcançou a vitória na eleição presidencial, e as mulheres ocuparam o número recorde de 43 das 113 cadeiras do parlamento, aproximadamente 38% do total, o que coloca Taiwan em destaque nesse quesito no cenário internacional. A média de participação feminina nos parlamentos asiáticos é 19,1%. Para efeito comparativo, temos 43,6% na Suécia; 29,4% no Reino Unido; 19,4 nos Estados Unidos; e 9,5% no Japão.

7. Referências

TAIWAN, a ilha 'rebelde' que segue desafiando o poderoso 'dragão chinês'. **BBC Brasil**, 7 nov. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151107_taiwan_desafia_china_fd>. Acesso em: 13 out. 2016.

Legislative Yuan. **Wikipedia**: the free encyclopedia. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Legislative_Yuan>. Acesso em: 15 ago. 2017.

Chung-li, Wu. Defined and undefined roles for Taiwan's Legislative Yuan. **Brookings, Washington**. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2014/06/wu-chungli-presentation.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

FAIRBANK, John King; FEUERWERKER, Albert. **Republican China: 1912-1949**, part 2. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. (The Cambridge history of China, v. 13).

Chen, Wei-han. Review of pension reform bill dragon. **Taipei Times**, Taipei, 27 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2017/06/27/2003673385>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

MONTESANTI, Beatriz. Arquitetos investigam como o design dos parlamentos afeta a política. **Nexo Jornal**, São Paulo, 19 set. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/09/19/Arquitetos-investigam-como-o-design-dos-parlamentos-afeta-a-pol%C3%Adtica>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan.-jul. 2007.

TAIWAN, the Republic of China. **KU Leuven**, Lovaina (Bélgica), 2005. Disponível em: <<https://www.law.kuleuven.be/taiwaneselaw/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

TARUFFO, Michele. **Processo civil comparado: ensaios**. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

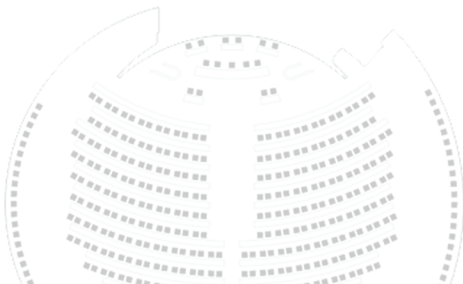
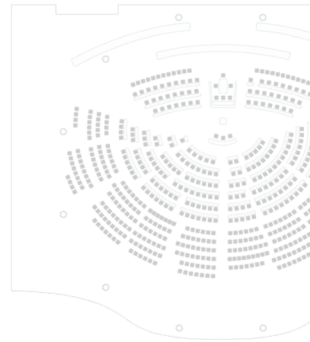
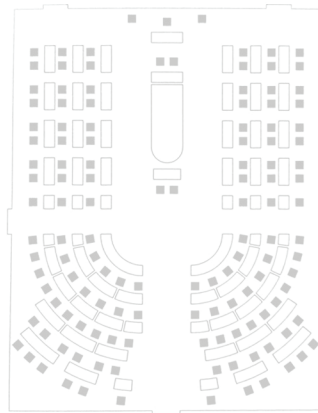
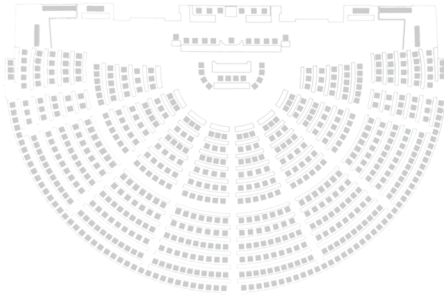
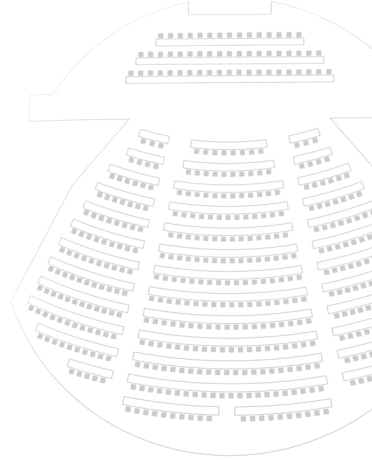
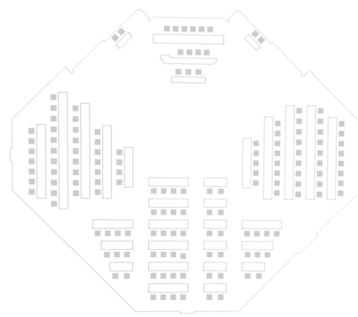
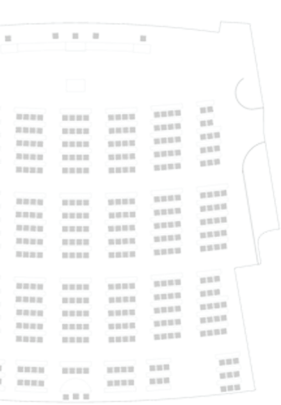
THE LEGAL system of Taiwan. **The Catholic University of America**, 2003. Disponível em: <<http://www.law.edu/ComparativeLaw/Taiwan/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

THE LEGISLATIVE Yuan of the Republic of China, Taiwan. Taipei, 2010. Disponível em: <http://www.ly.gov.tw/en/01_introduce/introView.action?id=9>. Acesso em: 15 ago 2017.

XML. **Parliament**. Amsterdã: XML, 2016. Disponível em: <www.parliamentbook.com>. Acesso em: 23 mar. 2018.

CHANG, S. C. Younger generation set to remake Taiwan's Legislature. **Focus Taiwan**, Taipei, 17 jan. 2016. Disponível em:

<<http://focustaiwan.tw/news/aip/201601170009.aspx>>. Acesso em: 23 mar 2018.



Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-85157-68-5



9 788585 157685