

# A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS PARLAMENTOS - ESTUDO COMPARADO

FRANÇOISE MENDEL

Antiga Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Genebra.

Encarregada dos cursos em Direito das Instituições Europeias da Faculdade de Direito do City of London Polytechnic.

Em cada sistema político, a extensão da competência legislativa do Parlamento é a resultante de uma rede de fatores, especialmente históricos, jurídicos, institucionais e econômicos, cuja síntese determina os contornos do poder legislativo e o ambiente no qual ele se exerce.<sup>1</sup>

A estes fatores, pode-se acrescentar a concepção da separação dos poderes, a concepção da natureza e da hierarquia das normas, a concepção da forma e da estrutura do Estado, e finalmente a concepção do número e do papel dos partidos políticos.

A concepção da separação dos poderes constitui um primeiro enfoque para definir e situar o poder legislativo. "Há, em cada Estado, escreveu Montesquieu<sup>2</sup>, três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil . . . Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo da magistratura, o poder legislativo, está reunido ao poder executivo, não há liberdade, porque teme-se que o mesmo monarca ou mesmo Senado faça leis tirânicas para as executar tiranicamente . . . Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas o poder detenha o poder".

Se Montesquieu, inspirando-se em Locke, constrói as três espécies de poder e a idéia de separação das funções, ele não conduz sua análise até o ponto de saber quais os órgãos que dispõem dos diferentes poderes.

---

(1) Este artigo foi inspirado pelos debates do IV Simpósio Interparlamentar (Genebra, 29-31 de Janeiro de 1976), sobre o tema "Quem legisla no mundo moderno?" do qual o autor participou, e foi fundamentado em uma documentação fornecida pelo Centro Internacional de Documentação Parlamentar. Que os membros do Centro sejam vivamente agradecidos pela ajuda prestada, sem a qual um amplo estudo comparativo não poderia ter sido realizado. A Jean-François Aubert, professor da Universidade de Neuchâtel, também toda a gratidão do autor, pelos seus múltiplos encorajamentos e sua incansável paciência.

O estudo se refere aos seguintes países: Alemanha (República Federal), Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Israel, Itália, Liechtenstein, Noruega, Holanda, Reino Unido, Suécia, Suíça.

(2) Montesquieu, L'esprit des lois, cap. VI, Livro XI.

Traduzido por Maria Heoniza N. da Silva e revisado por José Hugo V. Castro Ramos, com autorização da casa editora e da autora.

Na prática, os constituintes americanos, que, dez anos após os dos futuros Estados membros da Federação, são os primeiros a codificar estas idéias, atribuem o poder legislativo a um Congresso, o poder executivo a um Presidente, e o poder judiciário a tribunais; organizam uma separação rígida dos poderes, onde os órgãos não possam derrubar-se e a traduzem estabelecendo a separação das funções. Na Suíça, as relações entre os órgãos do Estado obedecem a um tipo semelhante de separação de poderes. A diferença está em não existir um Presidente escolhido através de eleição popular, mas sim um executivo colegiado resultante da eleição parlamentar: a separação dos órgãos não é pois absoluta.

Na Grã-Bretanha, e em todos os regimes parlamentares clássicos, a interpretação de Montesquieu é bem mais flexível. A noção de separação das funções não consegue impedir "o mesmo homem ou o mesmo corpo de principais" (terminologia de Montesquieu) de pertencer simultaneamente ao corpo legislativo e ao corpo executivo. Mas a responsabilidade ministerial intervém para compensar os abusos que poderia provocar este estado de coisas, combinada com seu corolário, a dissolução.

Estando a idéia de separação dos poderes na origem da atribuição ao Parlamento do poder legislativo, com variantes levando em consideração a concepção que se faz desta idéia em tal ou tal sistema, necessário ainda se faz delimitar o que se entende por poder legislativo.

A concepção da natureza da hierarquia das normas que se observa nos diferentes sistemas políticos é instrutiva a este respeito. Se, para manter-se fiel à aceção, a mais clara do termo, o poder legislativo consiste no poder de fazer leis, o que é uma lei?

Embora Montesquieu só tenha respondido a esta questão de forma vaga, invocando "as relações necessárias que decorrem da natureza das coisas" e da "razão humana", a noção política e jurídica da lei, e da hierarquia entre as diferentes categorias de leis, impôs-se com o movimento constitucionalista (fim do século XVIII e começo do XIX). Duas correntes principais de pensamento se opõem neste domínio: à rigidez doutrinária francesa responde o britânico pragmatismo do fato.

Foi Jean-Jacques Rousseau que lançou as bases do que se poderia chamar "o idealismo legislativo" da Revolução Francesa<sup>3</sup>. Embora Montesquieu não estabelecesse a hierarquia entre os três poderes, Rousseau, e após ele, todos os homens da Revolução Francesa colocam o poder legislativo no ápice da pirâmide estatal. Porque é ao Soberano, isto é, ao povo que cabe fazer as leis, tomar as decisões que o executivo se limitará a aplicar. "O que é uma lei? É uma declaração pública e solene da vontade geral a propósito de algo de interesse comum", afirma Rousseau<sup>4</sup>. E ainda, "A vontade geral, para ser considerada como tal, deve ser não só no seu objeto como também na sua essência... Do mesmo modo que uma vontade particular não pode representar a vontade geral, a vontade geral por sua vez, muda de natureza tendo um objeto particular, e não pode, de uma maneira geral, se pro-

(3) Jean-Marie Cotteret, *Le pouvoir législatif en France*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 11.

(4) Jean-Jacques Rousseau, *Lettres sur la Montagne*, Lettre VI, *Pol. Writ.* II, 201.

nunciar nem sobre um homem nem sobre um fato"<sup>5</sup>. Rousseau distingue primeiramente, os caracteres de generalidade e de abstração da lei, pontos sobre os quais os revolucionários franceses o seguirão fielmente, porque eles o consideram como a melhor justificação da lei face ao arbítrio das decisões reais.

No fim do século XIX, e no começo do século XX, os juristas — primeiro a escola alemã e depois Léon Duguit — estão ainda marcados pela concepção rousseauiana da lei. Eles teorizam distinguindo a lei material, isto é, a norma jurídica geral, abstrata e impessoal, da lei formal, isto é, qualquer ato emitido pelo Parlamento.

É desnecessário dizer que, um ato tão geral e abstrato não é facilmente aplicável se não é explicitado, diferenciado, para seus destinatários. Tal é, na concepção francesa, a missão do poder regulamentar, competente para aplicar a lei e torná-la operacional. Tal era, principalmente, sua missão até a revolução jurídica operada pela constituição de 1958, que nos artigos 34 e 37 delimitou a extensão do poder legislativo do parlamento, abrindo um considerável campo normativo ao poder regulamentar. Voltar-se-á mais adiante a falar sobre este estreitamento dos campos da lei e do regulamento.

Em oposição às teorias francesas se situa a experiência britânica. Na Grã-Bretanha, o Parlamento utiliza-se da lei para fazer tudo. Ela representa, primeiramente, um meio para o Parlamento afirmar sua soberania diante do poder real, depois, à medida que esta soberania se estabelece na prática, um método de governo para o gabinete proveniente do Parlamento. De fato, é o triunfo da lei formal, não conceituado em uma doutrina, mas pouco à pouco imposto pela evolução das instituições em um sentido favorável ao Parlamento. Os representantes do povo são os únicos com poder de editar normas e, reciprocamente, todo o ato editado pelo Parlamento é uma lei, mesmo tratando-se de uma medida individual e concreta.

Mas é impossível para uma Assembléia e, mais ainda a duas, prever até o mínimo detalhe em todos os campos, esgotar a profundidade normativa de todos os assuntos. Em Westminster deram-se conta, desde a época dos Tudors, onde, segundo certos autores<sup>6</sup>, nasceram as práticas que deram lugar mais tarde a delegações legislativas, no sentido próprio. Durante a segunda metade do século XIX, a legislação subordinada, preparada pelos diferentes departamentos ministeriais, já tinha se tornado um instrumento habitual de regulação, seu volume tendendo, após a primeira guerra mundial, a ultrapassar o das leis ordinárias. Na época moderna, o Parlamento britânico pode, ainda, fazer tudo, com exceção daquilo que ele não tem tempo de fazer e que ele autoriza o governo a fazer em seu lugar: é toda esta larga gama de atividade legislativa que constitui a "delegated legislation".

A concepção da forma e da estrutura do Estado é um outro fator que influencia diretamente a extensão da competência legislativa do Parlamento.

(5) Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social*, livro II, cap. IV pp. 75-76 (Coll. "10/18").

(6) V. Pierre Pactet, *Les institutions politiques de la Grand-Bretagne*, Paris La documentation française, 1960, pp. 170-173.

Apesar de na teoria nada se opor a que ele seja detentor da totalidade do poder legislativo num Estado unitário o mesmo não ocorre num Estado federado, onde deve dividir este poder com os Parlamentos dos Estados Federados. É desta forma que nos Estados Unidos e na Austrália, onde a Constituição<sup>7</sup> enumera restritivamente as competências do legislativo federal, o Parlamento se acha automaticamente limitado. Na Suíça, sabe-se que os cantões são competentes na medida em que não são limitados pela Constituição Federal.

Uma forte centralização do Estado acaba por reforçar o poder dos órgãos centrais, legislativo ou executivo. As decisões que atingem as diferentes partes do país, são tomadas na capital, quer sejam de natureza legislativa ou regulamentar. A França constitui exemplo de um Estado muito centralizado, onde, todavia, a balança se inclina a favor do executivo.

Em revanche, existem Estados unitários, porém mais descentralizados, como a Itália, onde os órgãos de certas coletividades locais, as Regiões, possuem certos poderes de decisão para questões que lhes dizem respeito. Na Bélgica, os Conselhos Culturais, órgãos compostos de parlamentares representando respectivamente as duas comunidades lingüísticas, são competentes para elaborar e adotar a legislação, através de decretos legislativos, em certos campos específicos como os assuntos culturais, a cooperação entre comunidades culturais, ou o emprego de línguas na administração e ensino, o Parlamento Nacional se encontrando desta forma destituído de competência para tratar destas matérias<sup>8</sup>. Não se trata mais, na verdade, de descentralização, mas de uma etapa para o federalismo (federalismo cultural).

A concepção do número e do papel dos partidos políticos, intervém finalmente para reorientar o conteúdo da atividade legislativa do Parlamento.

O poder legislativo se orienta diferentemente de acordo com o número dos partidos políticos representados na Assembléia. Tecnicamente, um acordo sobre a legislação a ser estabelecida é mais difícil num regime pluripartidário com forte diferenciação ideológica dos partidos, onde é necessário procurar compromissos entre diferentes partidos ou grupos políticos que formam a maioria governamental, do que num regime unipartidário onde o consenso será evidentemente mais fácil de obter. Em regime bipartidário, é o partido vencedor das eleições que deterá, até a próxima eleição, um quase monopólio legis-

(7) Artigo 1.º, seção VIII, da Constituição dos Estados Unidos, Seção V, artigo 51, da Constituição Australiana.

(8) A composição e as competências dos Conselhos Culturais são tratados na Seção III, art. 59 bis da Constituição, explicitado por uma lei adotada pelo Parlamento, em 21 de julho de 1971, com a maioria especial.  
V. Le Conseil Culturel de la Communauté Culturelle Française. Palais de la Nation, Bruxelles, 1972, 28p. et Informations Constitutionnelles et parlementaires, 3.ª ed., série n.º 89, 1.º trimestre 1972.

lativo. O mesmo se passa nos regimes tripartidários ou quadripartidários onde existem sólidas alianças entre os partidos que, juntos, compõem a maioria governamental, como nos Estados Escandinavos.

A influência dos partidos políticos sobre a legislação não é somente técnica, mas também qualitativa. Conforme o partido seja considerado como um elemento entre outros, do sistema representativo, como elo na corrente da democracia clássica, permitindo aos cidadãos exprimir suas preferências políticas, ou ao contrário, como o único detentor legítimo do poder, a única expressão autêntica da vontade das massas, sua participação na elaboração de normas, realizada no seio do Parlamento, será parcial ou total, e geralmente mais orientada ideologicamente no segundo caso que no primeiro.

Outros fatores, ainda, intervêm na determinação da extensão do poder legislativo do Parlamento. Desta forma a tradição histórica contribuiu para forjar Parlamentos fortes, como na Grã-Bretanha, ou Assembléias mais fracas diante do Executivo, como nos países mediterrâneos. Em nossos dias, considerando todos estes fatores, qual é a verdadeira extensão do poder legislativo do Parlamento? Quando as novas estruturas da sociedade e da economia exigem, sem cessar, adaptações, reajustes, novas decisões e, isto em coordenação permanente, o Parlamento é capaz de, por si, responder a esta considerável solicitação normativa?

Examinar-se-á, de um lado, como o Parlamento foi levado a aceitar **uma divisão orgânica da função legislativa** e, de outro lado, como **adaptou seu papel legislativo aos mecanismos da tomada de decisão no mundo moderno**.

#### I — A divisão orgânica da função legislativa

No século XIX e, principalmente, no século XX assistiu-se a uma multiplicação crescente das tarefas legislativas do Parlamento. Longe de se limitar a traçar as regras aplicáveis entre particulares, a lei teve de intervir em campos cada vez mais numerosos e cada vez mais complexos, principalmente o da política social (problemas relacionados com o trabalho, a família e a educação, problemas da habitação, dos salários e da previdência social) e, o da política econômica (problemas do desenvolvimento econômico e dos investimentos, problemas da distribuição das rendas).

Diante destes novos imperativos de trabalho, para os quais não estavam nem tecnicamente armadas, nem psicologicamente preparadas, as Assembléias representativas usaram, em primeiro lugar, os mecanismos que lhe permitiam proceder a uma divisão orgânica da função legislativa. Nos textos constitucionais, ou ainda na prática da vida política, existe realmente, ao lado e abaixo do Parlamento, outros co-detentores da função legislativa. Ver-se-á de que maneira esta função ficou dividida, no estágio da iniciativa legislativa e no estágio da tomada de decisão, entre o Parlamento e ou outros atores da vida política.

#### A. No estágio da iniciativa legislativa

Em toda a criação de regras, a primeira fase é constituída pela iniciativa que consiste em propor a modificação da legislação existente ou a criação de uma legislação nova.

Neste estágio, o Parlamento está longe de dispor de um monopólio. Será examinado com quem ele divide o direito da iniciativa legislativa, primeiramente, ao nível formal. (saber quem está habilitado a apresentar um projeto ou uma proposição de lei ao Parlamento) e, em seguida, na prática (saber quem decide que o Parlamento considere tal ou tal projeto ou proposição).

#### 1 — Os co-detentores do direito do ponto de vista formal

Do ponto de vista formal, os co-detentores do direito de iniciativa são sempre o Executivo e os parlamentares e, às vezes, as Comissões Parlamentares, uma parte do corpo eleitoral, as Regiões ou Estados Federados e, finalmente, certos órgãos públicos específicos.

Em quase todos os países o Governo dispõe, junto com o Parlamento, do direito de iniciativa legislativa. Agente encarregado de executar as leis adotadas pelo Parlamento, tornou-se pouco a pouco, a autoridade principal que dirige sua elaboração, marca sua orientação e mobiliza o Parlamento. Considerando a complexidade crescente dos problemas a serem resolvidos, o Governo, cujo papel propulsor, na condução da política da nação, acentuou-se cada vez mais, acha-se em situação tecnicamente preeminente em relação às Assembléias; com a ajuda e as informações que lhe fornece a Administração, ele está muito melhor colocado que os parlamentares para preparar projetos, oferecendo as melhores garantias de ordem jurídica, política ou puramente técnica. Na hora atual, 90%, mais ou menos, dos textos adotados pelas Assembléias são de origem Governamental. Na Suíça, entre 1968 e 1973, de 148 textos legislativos adotados pela Assembléia Federal, 137 eram originários do Conselho Federal e, 11 tinham por origem os membros ou as Comissões da Assembléia Federal.<sup>9</sup>

No seio do Parlamento, a iniciativa pertence sempre aos parlamentares e, às vezes, às Comissões Parlamentares. Os membros do Parlamento gozam do direito de iniciativa em todos os Parlamentos. A iniciativa é exercida pela apresentação perante um órgão de direção ou de administração da Câmara (presidente, secretário, mesa, relator), de um texto, pronto ou não para discussão, apresentado por um ou vários parlamentares, seja por sua conta própria, seja por conta de um grupo ou partido político. No segundo caso, a iniciativa se reveste de um significado político mais forte e, corre o risco de ter sorte diferente, conforme emane de membros da maioria ou da oposição. Ainda o exercício do direito de iniciativa pode sofrer certas restrições, especialmente em matéria financeira. Assim, os parlamentares canadenses não podem apresentar proposições que visem o aumento dos impostos ou que peça, a abertura de créditos (appropriation bills) sem recomendação do Governador-Geral; os parlamentares franceses não podem apresentar proposições que visem seja a diminuição dos recursos públicos, seja o aumento dos encargos públicos; os parlamentares italianos não podem apresentar proposições de lei que impliquem em novas despesas ou acréscimos destas últimas, sem indicar os meios de enfrentá-las.<sup>10</sup>

(9) Números fornecidos pela Secretaria-Geral da Assembléia Federal do Centro Internacional de Documentação Parlamentar, fim de 1973.

(10) Regulamento da Câmara dos Comuns Canadense, capítulo X, artigo 62, I. Artigo 40 da Constituição Francesa. Artigo 80, IV da Constituição Italiana.

O sistema suíço não conhece atualmente tais restrições, ainda que certas limitações tenham sido acrescentadas à iniciativa em matéria de despesas, após a votação popular de 8 de junho de 1975.<sup>11</sup>

É raro as Comissões parlamentares disporem do direito de iniciativa. É no entanto, explicitamente, reconhecido às Comissões do Senado italiano o poder de apresentar, no campo de sua especialidade e por iniciativa de dois terços de seus membros, uma proposição de lei cujo procedimento de exame pelas Câmaras é então acelerado e, às Comissões do Riksdag sueco, "nas matérias de sua competência", da mesma forma que algumas Comissões especializadas, na Finlândia e em Israel.

Na Suíça, as comissões se beneficiam igualmente do direito de iniciativa que elas exercem apresentando às Câmaras uma proposição acompanhada de um relatório. Estes textos são transmitidos, para parecer, ao Conselho Federal.<sup>12</sup>

Em certos países, como a Áustria, a Itália e Liechtenstein, uma fração do corpo eleitoral dispõe da iniciativa legislativa, atribuída ao Parlamento. Na Áustria, 200.000 eleitores, ou a metade dos eleitores de três Lander, podem apresentar uma tal iniciativa, que deve ser submetida pelo governo ao Conselho Nacional. Em 1964, 823.000 eleitores austríacos assinaram um projeto de iniciativa legislativa para a despolitização da rádio-televisão e o Parlamento adotou este projeto em 1966.<sup>13</sup>

(11) Artigo D. T. do decreto federal constatando o resultado da votação popular de 8 de junho de 1975 (impedimento para as decisões concernentes a despesas): "Novas despesas, despesas de orçamento superiores às do ano precedente e, aumento de despesas homologadas só podem ser votadas em cada conselho onde haja maioria de todos os membros, se uma das comissões de finanças ou um quarto dos membros de um dos Conselhos, faça o pedido". AFI. 10.1975 (art. 2) 1799.

(12) — Itália: artigo 80 do Regulamento do Senado Italiano.

— Suécia: Regulamento do Riksdag, capítulo III, disposições complementares, art. 7º.

— Finlândia: Comissão de Finanças, competente, no caso em que medidas visando restabelecer o equilíbrio orçamentário devem ser tomadas, para propor modificações de leis sobre impostos para um período de um ano (Lei Orgânica de Eduskunta, capítulo IV, artigo 49).

Comissão do Banco da Finlândia, competente para propor modificações na lei sobre o Banco da Finlândia (Lei Orgânica de Eduskunta, capítulo IV, artigo 50).

— Israel: Comissão de finanças competente para propor modificações da lei sobre o Fiscal do Estado.

Comissão do Direito Constitucional e da Justiça, competente para propor modificações de leis fundamentais. Comissão do Regulamento, competente para propor modificações de disposições sobre os salários e imunidades dos membros da Knesset.

A competência destas Comissões é uma regra costumeira, proveniente dos regulamentos de sessão da Assembléia Constituinte provisória (art. 7º).

— Suíça: Artigo 21, oitavo, da Lei sobre as Relações entre os Conselhos de 23 de março de 1962.

(13) Karl-Heinz NASSMACHER, Das österreichische Regierungssystem. Grosse Koalitioneder alternierende Regierung? Cologne Westdeutscher Verlag, 1968, pp. 121-124.

Na Itália 50.000 eleitores podem apresentar às Câmaras uma proposição de lei redigida em artigos. Foi assim que o Senado Italiano recebeu, em 11 de junho de 1969, mas não adotou, uma proposição de lei de iniciativa popular sobre a eleição, através do sufrágio universal, dos delegados italianos ao Parlamento Europeu.<sup>14</sup>

Em Liechtenstein, 600 eleitores ou três Assembléias Comuns podem por meio de um requerimento, pedir que a Dieta receba uma proposição de lei, de uma emenda a uma lei ou revogação de uma lei existente. Tais proposições devem ser objeto de um debate na Dieta no curso de sua primeira sessão, após o recebimento do requerimento.<sup>15</sup>

Sabe-se que o direito de iniciativa legislativa popular não é atualmente reconhecido na Suíça, ao nível federal, mas que ele existe na maioria das constituições cantonais. Recordar-se, além disso que a iniciativa constitucional pode, de fato, conduzir a modificações no campo legislativo (exemplo: iniciativa sobre a retirada do caráter criminoso do aborto).

Os Estados membros de uma federação e, as coletividades descentralizadas de um Estado unitário se beneficiam, em alguns países, do direito de iniciativa no plano central, fora a parte da legislação que lhes é reservada pela Constituição, nos Estados federados. Para as Federações, tal é notadamente o caso dos cantões suíços, que podem exercer seu direito de iniciativa por correspondência; suas proposições de leis, dirigidas ao Conselho Federal, são objeto de um relatório deste último, transmitido às Câmaras ao mesmo tempo que o texto da medida proposta. Para os Estados Unitários, os Conselhos regionais italianos têm o direito de iniciativa nos campos que os afetam diretamente e, a Assembléia provincial das Ilhas d'Aaland, na Finlândia tem a iniciativa de certas proposições de lei concernente a província d'Aaland.<sup>16</sup>

Acontece que certos órgãos públicos específicos vêem lhes ser reconhecido o direito de iniciativa, em campos bem específicos que lhes dizem respeito diretamente. O Conselho Nacional de Economia e do trabalho na Itália, que tem o direito de iniciativa em matéria de elaboração e modificação de leis econômicas e sociais, "segundo os princípios e nos limites fixados pela Lei", é um exemplo do que foi dito, bem como o Concílio Evangélico Luterano da Finlândia, que é competente para propor modificações da lei eclesiástica que rege a organização e a direção da Igreja.<sup>17</sup>

(14) V. Raoul Padirac "Les institutions de démocratie directe en Italie", esta revista 1972, p.p. 589-627.

(15) Artigo 41, II da Constituição Austríaca e Lei sobre os procedimentos de iniciativas populares (BGB 1, n.º 197/1963). Artigo 71 da Constituição Italiana. Artigo 64c da Constituição de Liechtenstein.

(16) Artigo 93, II, da Constituição Federal Suíça. Artigo 121, II, da Constituição Italiana. Lei Orgânica de Eduskunta, capítulo III, artigo 33.

(17) Artigo 99, III da Constituição Italiana. Artigo 83 da Constituição Finlandesa.

## 2. Os grupos que atuam sobre a iniciativa, na prática.

Na prática, outros atores da vida política se beneficiam também, de uma maneira informal e indireta, isto é, não prevista pelos textos, mas particularmente eficaz quanto aos seus resultados, de uma forte influência sobre a iniciativa legislativa. Nos Estados Unidos, onde a iniciativa parlamentar é, formalmente, a única reconhecida, apareceu uma verdadeira prática da iniciativa indireta, que permite ao Presidente, aos departamentos ministeriais, à Administração, a certas comissões das duas Câmaras<sup>18</sup>, apresentar para aprovação das Câmaras, por intermédio de um representante ou de um senador que apresenta formalmente a proposição, textos integrais, elaborados fora do Congresso.

Sem ir tão longe a institucionalização da iniciativa indireta, pode acontecer que a população, os grupos de pressão ou a Administração, por exemplo, façam com que o Parlamento ouça o que eles querem — ou não querem — este ou aquele tipo de legislação e, desta forma tornam-se associados à elaboração da lei. É óbvio que o Parlamento, nestes casos, não se acha na obrigação de aceitar este tipo de "proposição", que não é sempre explicitamente formulada e juridicamente não pode sê-lo, uma vez que os textos constitucionais ou legislativos não reconhecem a seus autores tal direito. Mas o Parlamento preencheria mal seu papel de órgão intermediário como asculados da nação e das principais tendências que nela se exprimem, se negligenciasse, sistematicamente de dar-lhe andamento.

A população — noção sociológica mais abrangente do que a noção jurídica de povo, que significa o corpo eleitoral — pode dar sua opinião sobre certas questões quando é consultada a respeito das mesmas. A consulta pode ter origem pública ou privada. Ela emana de um órgão público no caso, cada vez mais freqüente, de sondagens organizadas por iniciativa do governo sobre esta ou aquela questão de interesse nacional.

Na Suécia, referendos podem ser organizados conjuntamente pelo governo e pelo Riksdag mediante o depósito prévio na mesa do Riksdag, de um texto de particular interesse.

Quando o Governo Britânico, a respeito de um projeto ou de uma proposição de lei, considerada por ele como particularmente importante para o país, publica um Livro branco para suscitar a discussão pública e receber sugestões, trata-se, neste caso ainda, de uma consulta. Pode também emanar de iniciativas privadas e, não atingir, igualmente o conjunto da população, como exemplo do que foi dito cite-se as campanhas da imprensa e as sondagens feitas por organismos privados sobre um tema para o qual querem sensibilizar a opinião pública (a campanha que precedeu a adoção, no outono de 1974, da lei sobre o aborto na França, constitui um exemplo disto).

(18) "Na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos é a Comissão de Orçamento que toma a iniciativa de projetos de despesas, a Comissão das Vias e Meios toma a iniciativa dos projetos fiscais e a Comissão de Justiça a iniciativa da codificação de leis". União-interparlamentar, Michel Ameller, Parlements, Paris, PUF, 1966 pp. 167-168.

Os grupos de pressão, tais como as organizações sindicais, os grupos de defesa de determinados interesses, os "lobbies" dos países anglo-saxões, constituem, igualmente, um interlocutor privilegiado do Parlamento nos processos de formação da lei. Fazendo-se ouvir, às vezes, antes da elaboração da lei, que podem provocar mas que podem também tentar impedir e, durante a elaboração desta, por intermédio de consultas sobre o projeto de lei, estes grupos estão aptos a orientar o conteúdo e os objetos da atividade legislativa do Parlamento. Na Suíça, uma vez o projeto de texto legislativo redigido pelo departamento responsável, as organizações interessadas no assunto de que trata o texto, bem como os cantões e os partidos políticos, são consultados pelo Conselho Federal antes da apresentação do texto à Assembléia Federal.<sup>19</sup> O Conselho Federal, ao final deste procedimento de consulta, esforça-se para levar em consideração, na elaboração do texto que apresenta às Câmaras, as opiniões apresentadas pelas coletividades e pelos organismos consultados.

Finalmente, a Administração, pela ação dos departamentos ministeriais, especializados para tratar certos assuntos e equipado para isto com recursos humanos e materiais e, igualmente graças à massa de informações de que dispõe, de maneira autônoma, por seus serviços, está apta a conduzir a elaboração da legislação de uma forma que lhe é própria e que, seguidamente, privilegia os dados técnicos e econômicos em relação aos dados humanos. Em numerosos Estados economicamente desenvolvidos, esta mudança provocada pela Administração na orientação das medidas propostas pelo Governo para adoção pelo Parlamento, é, há alguns anos denunciada como "tecnocrata" e anti-democrática.<sup>20</sup>

Desta abordagem que passa em revista a ação dos que detêm e influenciam a iniciativa legislativa, retira-se a impressão de que o papel do Parlamento é, neste estágio, reduzido ao mínimo indispensável.

Sobrecarregado pela torrente das iniciativas que correm de todas as partes em sua direção, o Parlamento não teria nada mais a fazer senão canalizá-las, integrá-las no seu procedimento legislativo e, adotá-las. Mas as adota sempre e é o único a poder fazê-lo?

Um exame atento mostra que, se neste estágio da iniciativa legislativa o Parlamento está perdendo terreno, seu papel continua importante no estágio da tomada de decisão pela via legislativa.

#### B. No estágio da tomada de decisão.

Da mesma forma como foram recenseados os co-detentores do direito de iniciativa legislativa, serão classificados os co-detentores do poder de tomar as decisões legislativas.

Nesta fase, com efeito, o Parlamento não dispõe mais de uma exclusividade. É assim que o Executivo, o povo, as regiões ou Estados federados, podem concorrer com o Parlamento na adoção, propriamente dita, da lei.

(19) Artigos 27, 3º, 27, 5º, 32, 34, 6º, etc. da Constituição Federal; cf. artigo 21, 4º da Lei sobre as Relações entre os Conselhos, de 24 de março de 1962.

(20) Um dos primeiros textos neste sentido foi, na França, L'état et le citoyen, Club Jean Moulin, Paris, Editions du Seuil, 1961.

Nos regimes presidenciais, o presidente, chefe do executivo, participa na adoção da legislação. Nos regimes parlamentares clássicos, com Executivo bicéfalo, este direito é dividido entre chefe do Estado e chefe do Governo. Este último se beneficia do exercício do poder legislativo para a legislação delegada, importante janela da atividade normativa que será objeto de um exame ulterior. Quanto ao papel do monarca ou do presidente ele se restringe, geralmente, à promulgação da lei, ato jurídico que autentica a lei e a torna executória. Se, nas monarquias, a recusa da sanção real tornou-se uma pura hipótese teórica — ainda que seja explicitamente previsto pelos textos constitucionais<sup>21</sup> — o chefe de Estado, nas Repúblicas, pode, na ocasião da promulgação colocar a lei em questão de duas maneiras. A primeira consiste em recusar a promulgação da lei por inconstitucionalidade. É o caso da Áustria e da República Federal da Alemanha<sup>22</sup>, onde o chefe de Estado é considerado como o guardião da Constituição: a recusa de sanção aparece então mais como uma precaução jurídica do que como um gesto político. O segundo modo, de que dispõe o chefe de Estado para tentar "paralisar" uma lei, consiste em solicitar um novo estudo, ou uma nova deliberação. O Parlamento, é então levado, se quer salvar seu texto, a readotá-lo.

Os presidentes francês e italiano dispõem entre outros, deste direito.<sup>23</sup>

Mais grave para a realidade da soberania parlamentar é o exercício do direito de veto, apanágio do chefe de Estado no regime presidencial. O veto não tem sempre necessidade de ser formulado: tal é o caso do pocket-veto americano, que se exerce se o Presidente não assina um projeto (bill) que lhe foi enviado pelo Congresso nos dez dias que precedem o fim da sessão parlamentar. Este tipo de veto é pois insuperável no decurso da mesma sessão, e o procedimento legislativo deve retornar à estaca zero se, no curso de outra sessão, o Congresso pretende readotar o texto. O direito de veto pode também ser utilizado expressamente: o Presidente dos Estados Unidos pode exprimir seu veto e devolver o texto para o Congresso. Este deve readotar o projeto pela maioria de dois terços de seus membros, se pretender dar-lhes força de lei.<sup>24</sup>

Se o Parlamento pode entrar em conflito com o Executivo sobre um texto, guardando no entanto boas chances de vencê-los, o mesmo não acontece quando é o povo que decide, isto é, em caso de referendo.

(21) Exemplos: Artigo 80 da Constituição da Holanda. Artigo 78 da Constituição da Noruega. O Artigo 58 da Constituição Australiana habilita, igualmente o soberano britânico a recusar-se sancionar um ato adotado pelo parlamento australiano.

(22) Artigo 47, I da Constituição Austríaca. Na República Federal Alemã, aconteceu ter o Chefe de Estado, por cinco vezes, desde que a Lei fundamental entrou em vigor, recusado sua sanção a uma lei que ele julgava inconstitucional. O Parlamento Federal, não reagiu (Informação fornecida pelo Secretariado Geral do Bundestag ao Centro Internacional de Documentação Parlamentar.)

(23) Artigo 20 da Constituição Francesa. Artigo 74 da Constituição Italiana.

(24) Artigo primeiro, seção VII, II da Constituição dos Estados Unidos.

O referendo legislativo pode ser obrigatório ou facultativo, segundo dependa de disposição neste sentido ou seja solicitado por certos órgãos; anterior ou posteriormente, dependendo de que sua interferência ocorra antes ou depois da adoção de um texto; suspensivo ou resolutório, conforme se situe antes de que o ato tenha produzido seu efeito ou após a entrada em vigor do ato.<sup>25</sup>

A Suíça conhece o referendo obrigatório para as decisões federais urgentes derrogando a Constituição. Se estas não são ratificadas pela maioria do povo e pela maioria dos cantões no ano seguinte ao da sua adoção pela Assembléia Federal caducam e não podem ser renovadas; trata-se, pois, de um referendo resolutório. O referendo obrigatório se aplica, igualmente, na Dinamarca para determinação, pela via legislativa, da maioria eleitoral. Foi assim que o povo dinamarquês aprovou, em 21 de setembro de 1971, por 1.600.000 votos contra 1.250.000, uma lei do Folketing passando de 21 para 20 anos a idade exigida para ser eleitor. Dois anos antes, em 24 de junho de 1969, ele havia recusado, por 1.638.000 votos contra 445.000, um projeto visando baixar de 21 para 18 anos a idade de direito de voto.<sup>26</sup>

Para matéria legislativa, o referendo facultativo é mais freqüente que o referendo obrigatório. Na Áustria, a maioria dos membros do Conselho Nacional pode provocar a votação popular sobre uma lei já adotada. Na Dinamarca, é a minoria, isto é, um terço dos membros do Folketing, que pode pedir a arbitragem do corpo eleitoral sobre uma lei votada pela maioria do Folketing. A significação política do referendo é claramente diferente nestes dois casos. Em 1963, o Folketing tendo adotado, em 31 de maio, quatro projetos de lei sobre a propriedade agrícola e fundiária, a minoria de um terço dos membros do Parlamento, solicitou que estes textos fossem submetidos a referendo. Em 25 de junho de 1963, o eleitorado rejeitou as quatro leis por 41 a 44% de "não" segundo os textos, contra 22 a 31% de "sim", aprovando assim a minoria do Parlamento.

Na França, a iniciativa do referendo pertence ao Presidente da República, "por proposição do governo ou por proposição conjunta das duas Assembléias". Contrariamente à letra do texto Constitucional, o procedimento foi empregado não só no domínio legislativo como também em matéria Constitucional, referendos de 28 de outubro de 1962 sobre a eleição do Presidente da República pelo sufrágio universal e, de 27 de abril de 1969 sobre a criação de regiões e a modificação do Senado e, convencional (referendo de 23 de abril de 1972 sobre a adesão às Comunidades européias da Grã-Bretanha, da Dinamarca e da Irlanda). Na Itália, o referendo pode ser suscitado por 500.000 eleitores ou cinco Conselhos regionais, pedindo ao corpo eleitoral a aprovação da suspensão de uma lei; trata-se então de um referendo obrigatório ou resolutório, do qual são excluídas as leis de finanças, de anistia e de autorização de ratificação de um tratado.<sup>27</sup> O procedimento foi utili-

(25) V. Jean-François Aubert "Le référendum populaire", Revue de Droit Suisse, vol. 91, 1972. 1, pp. 481-506

(26) Artigo 89 bis da Constituição Federal Suíça. Art. 29 (2) da Constituição Dinamarquesa.

(27) Artigo 43, II da Constituição Austríaca e BGB1 n.º 248/1962. Artigo 42 (1) da Constituição Dinamarquesa. Artigo 11 da Constituição Francesa. Artigo 75 da Constituição Italiana.

zado pela primeira vez em 12 e 13 de maio de 1974, por terem 1.350.000 eleitores solicitado a revogação da lei sobre o divórcio, adotada pelo Parlamento em dezembro de 1970. O Colégio eleitoral tendo se pronunciado, na sua maioria, contra a revogação (19.000.000 contra 13.000.000), confirmou desta maneira a lei.

A Suíça é o Estado que dispõe da gama mais variada em matéria de referendo legislativo facultativo.<sup>28</sup> A votação pode ser pedida por 50.000 cidadãos ou oito cantões, com efeito suspensivo, contra as leis federais, os decretos federais de caráter geral<sup>29</sup> e, certos tratados internacionais.<sup>30</sup>

Da mesma forma, 50.000 cidadãos ou oito cantões podem pedir o referendo contra os decretos federais postos em funcionamento em regime de urgência, com efeito resolutório, perdendo estas disposições sua validade, um ano após sua aprovação pela Assembléia federal, se não tiverem sido aprovadas pelo povo neste espaço de tempo.<sup>31</sup> Em todas estas hipóteses, a decisão é tomada pela maioria do povo, com exclusão dos cantões.

Estas indicações, que só constituem ilustrações de mecanismos sutis da democracia semi-direta, mostram que o Parlamento pode ser destituído de sua competência legislativa em proveito do povo, o soberano, recuperando, excepcionalmente, uma parte do poder normativo que delegou a seus representantes.

A influência da forma do Estado sobre a extensão do poder legislativo do Parlamento já foi mencionada.

Concretamente, o federalismo significa que um certo poder normativo escapa do Parlamento nacional, porque depende da competência dos Estados membros da Federação. É assim que o Congresso Americano, cujos poderes no entanto foram interpretados extensivamente pela Corte Suprema (doutrina dos "implied powers", poderes implícitos) torna-se incompetente para tratar, por exemplo, das liberdades individuais no plano federal.<sup>32</sup>

Na República Federal Alemã e na Suíça, os Länder e os cantões são respectivamente competentes na medida em que os poderes legislativos não são conferidos ao Estado federal pela Constituição: mas, em caso de conflito, o direito federal supera o direito das regiões. Este princípio é fixado explicitamente nas Constituições alemã e austríaca.<sup>33</sup>

(28) Na ordem jurídica infra-estatal, convém lembrar que os cantões suíços e certos Estados dos Estados Unidos possuem mecanismos de democracia semi-direta mais amplos ainda do que os que são utilizados na Suíça no nível federal.

(29) Artigo 89, II da Constituição Federal Suíça.

(30) Artigo 89, III a IV da Constituição Federal Suíça.

(31) Artigo 89, bis, II da Constituição Federal Suíça.

(32) V. Marie — France Toinet, Le Congrès des États-Unis, coll. "Sup.". Paris, PUF, 1972, p. 87.

(33) Sobre as atribuições de competências: Artigo 70 (1) da Lei fundamental. Artigo 3 da Constituição Federal Suíça. Sobre a primazia do direito federal: Artigo 31 da lei fundamental. Artigo 109, capítulo V, da Constituição Austríaca.

Três tipos de órgãos têm assim a aptidão constitucional de concorrer com o Parlamento no estágio da tomada de decisão legislativa, com exclusão dos casos de delegação em que o Parlamento escolhe, ele próprio, passar temporariamente seu poder legislativo a um outro órgão, para que este legisle em seu lugar sobre determinada questão.

Em proveito de quem esta concorrência é, na realidade, exercida? De parte do Executivo, a sanção real nunca é recusada (o caso não ocorre na Grã-Bretanha há mais de 250 anos); as questões que tratam de nova deliberação são raras e dão na maioria das vezes vantagem ao Parlamento. O veto presidencial, se constitui num obstáculo mais difícil de vencer, é pouco empregado pelos presidentes atuais, principalmente desde a presidência de Kennedy.<sup>34</sup>

Não é mais o chefe de Estado, portanto, que põe em perigo o exercício do poder legislativo do Parlamento.

O que se passa com o povo? Os Estados que conhecem os procedimentos de democracia semidireta são raros. Todos os casos aqui apresentados mostram tipos de iniciativa fraca, onde o destinatário da iniciativa popular é o Parlamento, único competente para dar ou não prosseguimento à iniciativa. Quanto ao referendo, ainda que exista, só se aplica a uma categoria de medidas bem determinadas, de onde são seguidamente excluídas, por exemplo, o orçamento e as leis que implicam em despesas públicas. Finalmente, o órgão habilitado a solicitar o referendo talvez seja o próprio Parlamento, seja na sua maioria como na Áustria, seja na sua minoria como na Dinamarca. O referendo constitui então, no primeiro caso, uma reafirmação do Parlamento e, no segundo, uma arbitragem entre o povo e o parlamento. Na medida em que o Parlamento possa se achar, em situações raras e precisas, privado do exercício mesmo de seu poder legislativo, de que forma este fato causa um problema se o beneficiário desta transferência de competência é o povo, soberano em primeira e última instância?

Definitivamente, o exame das modalidades de divisão da função legislativa mostra que, se o Parlamento viu seu papel decrescer na fase da elaboração da lei, em contraposição ele domina amplamente os outros órgãos na fase da adoção da lei, fase capital em que exerce sua competência com plenitude e quase exclusividade. Assim, ele permanece em toda a parte como a única autoridade competente para aprovar o orçamento do Estado. Se o Parlamento aceitou a divisão da função legislativa, está fora de dúvida que guardou para si a melhor parte: em matéria de lei, é quase sempre ele que toma a decisão ou que, prerrogativa também fundamental, recusa a decisão que lhe é proposta.

(34) Presidente Eisenhower (1935-1961); 201 vetos, dos quais três rejeitados pelo Congresso; Presidente Kennedy (1961-1963); 25 vetos, não vencidos pelo Congresso; Presidente Johnson (1963-1968); 31 vetos não vencidos pelo Congresso; Presidente Nixon (1969-1.º de setembro 1971): 12 vetos, dos quais 2 vencidos pelo Congresso.  
Fontes: *Statistical Abstract of the United States et Congressional Quarterly Weekly Report*, citado no *la procédure législative à l'étranger, La documentation française, documents d'étude n.º 13, Paris, avril 1972, p. 26.*

## II — A Adaptação do Parlamento ao Processo Moderno da Tomada de Decisão.

O quadro esboçado precedentemente pode parecer exageradamente otimista. Mostra com efeito um Parlamento que guardou no campo legislativo, seu poder essencial: o de adotar ou não a lei.

Mas um importante fenômeno, mencionado no início deste estudo intervém para retificar este diagnóstico positivo. Por certo, o Parlamento tem sempre o poder de fazer a lei. Mas a lei mudou. Ela não é mais a regra superior que dirige a sociedade. Ela tornou-se um elemento, entre outros, do processo de decisão moderna. Na sua complexidade, este processo acaba por afastar ou reduzir a intervenção da lei em um grande número de casos.

Constatar-se-á este retraimento progressivo da lei examinando a redução do papel do Parlamento no processo moderno da tomada de decisão. Procurar-se-á mostrar como o Parlamento adaptou-se ou pode adaptar-se, as limitações que lhe são impostas por este processo.

### A — A Redução do Papel do Parlamento no Processo Moderno da Tomada de Decisão.

Na época moderna, o campo de decisões da competência do Estado alargou-se consideravelmente. O Estado não pode mais, como fazia no tempo do liberalismo, contentar-se em formular os princípios da gestão da sociedade. É levado a intervir cada vez mais na vida pública, mesmo que isto só seja para orientar um desenvolvimento econômico e social que não foi suscitado por ele, mas que tornou-se um fato de capital importância nas sociedades modernas. Além disso, as relações internacionais desenvolveram-se num sentido multilateral ligando os estados em diversos níveis, ou seja ligando-os entre si e ao mesmo tempo no plano de sua política interna.

Face a estas situações novas, examinar-se-á o lugar do Parlamento no processo moderno de tomada de decisão; estudar-se-á em primeiro lugar os casos em que seu papel fica limitado pela multiplicação de mecanismos jurídicos que reduzem sua participação na atividade decisória e em seguida as limitações nos planos em que o Parlamento deve levar em conta os imperativos técnicos.

#### 1 — A limitação da extensão da competência legislativa do Parlamento por certos mecanismos jurídicos que implicam na transferência de competência do Parlamento para outras instâncias.

A forma e a natureza dos novos mecanismos decisórios, traduzidos em instituições, têm, em muitos casos, reduzido o papel do Parlamento.

Citar-se-á, como exemplos as diversas limitações resultantes de atos internacionais, de textos constitucionais e, de novas orientações dadas ao procedimento parlamentar. Estas diversas limitações são acompanhadas de transferência de competência do Parlamento a uma outra instância decisória.



Atos internacionais, tais como o Tratado de Roma, ou ainda as convenções internacionais estabelecidas, seja diretamente entre os Estados seja no contexto de certas organizações internacionais dispendo de um poder regulamentar próprio (Organização Meteorológica Mundial, Organização de Aviação Civil Internacional, Organização Mundial de Saúde), amarram os Estados, não só no plano internacional mas também no plano interno. Nestes casos, os Parlamentos intervêm somente para pôr em prática uma política definida alhures. Assim, um Parlamento nacional de um dos países membros da comunidade econômica européia não é mais completamente livre em matéria de legislação sobre os preços agrícolas. É certo, que ele aceitou esta espécie de limitação ao autorizar seu governo a ratificar o Tratado de Roma, mas uma tal transferência de competência, parece, doravante irreversível.<sup>35</sup>

Uma outra importante redução do campo legislativo foi invocada anteriormente. É aquela que constituiu, em todos os países, em crescer a extensão do poder regulamentar autônomo do Governo. Na França e nos Estados que se inspiraram na Constituição Francesa de 1958, inverteu-se juridicamente os princípios de atribuição das competências no campo da lei e do regulamento. Enquanto de 1789 a 1958, o campo legislativo do Parlamento era considerado como ilimitado e o poder regulamentar lhe era subordinado, a Constituição de 1958 enumera limitativamente, no seu artigo 34, as matérias que são da esfera da lei. Para todo o resto é o poder regulamentar que é competente. A competência regulamentar é assim doravante, a regra, e a competência legislativa a exceção. Mesmo se a lista estabelecida pelo artigo 34 é ampla, sente-se bem a intenção do constituinte: colocar limites à extensão do poder legislativo do Parlamento. O campo regulamentar tornando-se reservado, o da lei é doravante "consignado" (decano Vedel), o que constitui, em direito francês, uma verdadeira "revolução jurídica"<sup>36</sup> em favor do Executivo, em proveito de quem operou-se a transferência de competências, embora, na prática, a restrição não tenha tido efeito: a revolução se fez mais nos textos que na realidade. As modificações feitas, em todos os parlamentos, desde a primeira guerra mundial, no procedimento parlamentar, por ocasião de revisões constitucionais, de aparência às vezes menores, ou mesmo de simples reformulações dos regulamentos das Assembléias, contribuíram para limitar o exercício do poder legislativo do Parlamento. É o que se chamou "racionalização do parlamentarismo"<sup>37</sup>, que consistiu em reduzir as prerrogativas das Assembléias em

(35) V. Jean — Victor Louis, *Les règlements de la Communauté Économique Européenne*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1969, et Charles-Albert Morand, *La législation dans les Communautés Européennes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.

(36) Jacques Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1975, p. 885.

(37) A idéia do parlamentarismo racionalizado é de B. Mirkine-Guetzévitch, que notou que as Constituições européias estabelecidas após 1919 procuravam codificar e regulamentar certas práticas parlamentares, até então costumeiras, modificando-as de modo a torná-las racionais e lógicas. A orientação desta racionalização do parlamentarismo favorecendo ao Executivo só apareceu claramente após a segunda guerra mundial. V. B. Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, 1928 (introduction) e "O regime parlamentar nas Constituições Européias de após guerra" *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, 1931, t. II, p. 39.

matéria de ordem do dia, na maioria das vezes em proveito do governo, em tornar mais difíceis as condições do voto de censura no regime parlamentar, impor uma série de obstáculos de procedimento à iniciativa parlamentar. Nestes casos, as transferências de competência foram feitas em benefício do Governo. Neste caso ainda, a Constituição francesa de 1958 representa o exemplo mais completo.<sup>38</sup>

## 2. As limitações da extensão da competência legislativa do Parlamento, nas áreas em que deve levar em conta os imperativos técnicos.

Trata-se de situações onde as limitações não são institucionais, mas resultam da natureza das matérias a tratar. Tal é o caso, por exemplo, no campo da política estrangeira, da política de defesa e das relações internacionais, da política econômica e dos planos de desenvolvimento, da política monetária, aduaneira e tarifária.

Tradicionalmente, a condução das negociações entre Estados é feita pelo Executivo, por intermédio do Ministro dos Negócios Estrangeiros. As relações internacionais quer se situem no nível bilateral quer se situem no nível multilateral, escapam, por razões técnicas, ao Parlamento, da mesma maneira que certos aspectos da política de defesa nacional. A necessidade do segredo, ou a impossibilidade prática de conduzir negociações ao nível das Assembléias representativas, explicam as limitações da competência parlamentar, que podem ocorrer nestes campos. Na maioria dos Estados, o papel do Parlamento, limita-se, com efeito, a autorizar a ratificação dos tratados negociados pelo Executivo, assim como, teoricamente, as declarações de guerra e a celebração da paz. Este papel é ainda mais reduzido no que se refere aos acordos internacionais concluídos de forma simplificada, que escapam às regras da autorização parlamentar. Na Suíça, a possibilidade de referendo facultativo para certos tratados internacionais — a autorização de ratificação devendo então tomar a forma de um decreto federal de âmbito geral ou de valor constitucional, ato que pode ser submetido a referendo — é suscetível de levar a Assembléia Federal a só autorizar certas ratificações com a observância da maior circunspeção. Além disso, a adesão a organizações coletivas ou a comunidades supranacionais foge à decisão final do legislativo federal, na medida em que ela está sujeita ao referendo obrigatório e deve receber o consentimento do povo e dos cantões.<sup>39</sup>

A maioria dos Estados conhece na hora atual um certo tipo de planejamento econômico, relativo, em geral, aos quatro ou cinco anos futuros. Os planos são mais ou menos flexíveis, mais ou menos imperativos de acordo com os sistemas nos quais se situam. Em

(38) Artigo 48, al.1 da Constituição Francesa: o Governo é o mestre da ordem do dia. Artigo 49, al. 3: O Governo pode obter a adoção de um texto sem que a Assembléia Nacional o tenha votado, colocando a questão da confiança. Artigo 44, al. 3: O Governo pode recorrer ao voto bloqueado: a Assembléia impedida deve então, ou adotar ou rejeitar em bloco o conjunto do projeto.

(39) Sobre as atribuições de competência em matéria de política estrangeira, V. os artigos 85, V; 85, VI; 102, VIII; 102, X; da Constituição Federal Suíça. Sobre o referendo facultativo ou obrigatório para certos tratados, V. artigo 89, III a V.

quase todas as partes devem ser adotados pelo Parlamento. Mas este último pode na verdade discutir as orientações dadas por ele, questionar-lhes os objetivos? O Plano constitui um todo, um conjunto de medidas elaboradas fora do Parlamento e destinadas a obter um certo objetivo. Esta globalidade e esta técnica do Plano têm por objetivo impedir o Parlamento de modificá-lo substancialmente; uma emenda pode ter conseqüências em cadeia e chegar a desintegrar uma série de elementos ligados entre si.<sup>40</sup>

Além do mais, a legislação que intervirá, depois, está submetida ao Plano; uma vez este adotado, o Parlamento dificilmente pode voltar atrás sobre certas medidas, porque é necessário que o Plano conserve toda a sua coerência. Em certos países de economia fortemente liberal o Parlamento não teve de enfrentar estes problemas: tal é o caso da Suíça, onde não existe sistema federal de planejamento econômico.<sup>41</sup>

A política monetária, aduaneira e tarifária, salvo nos Estados Unidos, onde os poderes do Congresso neste campo são muito amplos<sup>42</sup> depende cada vez mais do Executivo ou mesmo diretamente dos Bancos nacionais ou centrais. As flutuações dos dados na escala mundial, o impacto internacional sobre a economia resultante de uma medida tomada no plano nacional (desvalorização ou revalorização da moeda, alta ou baixa das taxas de desconto, por exemplo), a rapidez e a complexidade técnica das decisões a tomar, fazem com que este trabalho não possa depender em detalhe de uma Assembléia, mas sim de um número restrito de especialistas.

#### **8 — A necessária adaptação do Parlamento: Reformas aceitas e reformas desejáveis.**

O parlamento teve de levar em conta as diversas formas de limitações que se lhe impunham no exercício de sua competência legislativa. Adaptou-se aos novos mecanismos de tomada de decisão e aos novos domínios de decisões a tomar, primeiramente aceitando as reformas consistentes em uma redistribuição e em delegações racionalizadas do poder legislativo, e também adotando novos métodos de trabalho.

##### **1 — A redistribuição e a delegação da competência legislativa**

Técnicas legislativas novas permitiram redistribuir o poder legislativo. A lei é cada vez menos capaz de prever todas as situações, de entrar em todas as implicações dos pro-

(40) V. Lucien Nizard, "Reflexions sur les raisons réelles de l'inaptitude parlementaire à influencer effectivement le processus de planification" (Rapport à la Table Ronde de l'Association Française de Science Politique des 6 et 7 novembre 1970: le Rôle des Parlements dans les Démocraties de Type Libéral).

(41) Sobre um ensaio de planejamento financeiro na Suíça, V. a lei federal sobre as Finanças da Confederação de 18 de dezembro de 1968-RS. 611. O, art. 29 que encarrega o Conselho federal de elaborar uma planificação financeira plurianual, de levá-la ao conhecimento da Assembléia Federal e de lhe fazer um relatório sobre a sua execução. Uma outra tentativa de Associação da Assembléia Federal a uma planificação plurianual ocorreu em 1975, um "pacote" estando previsto para os anos 1976 a 1978, BS 1975 CN, t. 1687.

(42) Graças a uma interpretação extensiva, pela Corte Suprema, do Interstate Commerce Act.

blemas que ela quer regular, principalmente quando incidem sobre largos setores da atividade nacional. Ela pode, pois, deixar ao Governo e à administração, ou ainda aos órgãos criados por ela, o cuidado de por em ação uma política que ela somente fixa em linhas gerais. É o que se produz nos casos das leis ditas "lois-cadres", leis de orientação e, também "lois de programme."

As "lois-cadres" ou as leis de orientação caracterizam-se assim pela amplitude de seu campo de aplicação — a lei de orientação do ensino superior, de junho de 1968 na França, por exemplo (lei Edgar Faure), ou lei de orientação do comércio e da indústria, de outubro de 1973 (lei Royer). Este tipo de lei se caracteriza pela sua globalidade. A lei coloca os princípios de uma política de conjunto, e criou certos órgãos para por em funcionamento esta política; trata-se então de uma desconcentração do poder legislativo. Além disso, a lei intervém, geralmente, no momento em que as autoridades percebem que a opinião pública está particularmente sensível à regulamentação de uma determinada questão.

Quanto às "lois de programme", elas definem especialmente objetivos econômicos e planos de despesas públicas escalonadas. Ainda aqui, o Parlamento não entra em detalhes.

A delegação do poder legislativo, em princípio, ao Governo, mas às vezes a outros órgãos — como as Comissões parlamentares das duas Câmaras, na Itália — não é uma técnica nova. Ela é usada há muito tempo na Grã-Bretanha, e às vezes dá lugar a abusos, como a prática dos decretos-leis na Itália, ou na França sob a III República. Entretanto, o Parlamento admitiu que, quando ele não pode regular por si mesmo certas situações, por todas as razões que foram enunciadas acima, uma boa legislação delegada é preferível a uma má legislação parlamentar.

No Reino Unido, onde o princípio de onipotência do Parlamento em matéria constitucional, legislativa e regulamentar, é estabelecida, leis de habilitação, adotadas pelo Parlamento, dão ao Governo a autorização de tomar medidas legislativas e regulamentares em certos campos, definidos por estas leis. Nos termos da lei de habilitação, os atos de legislação delegada podem entrar em duas categorias: seja porque eles só entram em vigor em virtude de uma aprovação votada pelo Parlamento (procedimento "afirmativo"), seja porque começam a ter efeito imediatamente mas podem ser anuladas por um voto de uma ou de outra Câmara (procedimento "negativo"). Os atos de legislação delegada, que se exercem sob a forma de "orders in council" (ordenamentos em conselho privado) ou sob a forma de decisões ministeriais, são controladas em sua conformidade com a lei de habilitação, se esta os autoriza, pela Comissão mista competente na matéria (Joint Committee on Statutory Instruments).

Nas Constituições modernas, as condições da delegação, instrumento do governo tornado indispensável, principalmente nos períodos difíceis, mesmo se está em contradição flagrante com o princípio da separação dos poderes, foram pois explicitamente previstas. É assim que a Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha (1949) indica

com precisão os órgãos que podem se beneficiar da delegação, as condições que deve preencher a lei de habilitação, a saber: precisar o conteúdo, o objetivo e a extensão da autorização dada, e as condições de uma eventual subdelegação, está também prevista, caso necessário pela lei de habilitação. A Constituição italiana (1947) precisa igualmente as condições da delegação legislativa ao Governo e às Comissões parlamentares.<sup>43</sup>

## 2 — Os novos métodos do trabalho legislativo

Na vida quotidiana, o Parlamento deve introduzir reformas, para encontrar os meios de fazer face às situações novas, adotando novos métodos de trabalho legislativo, aptos a lhe permitir realizar, dentro das melhores condições, o tipo de trabalho que doravante é o seu. A finalidade destas reformas é, para o Parlamento, assegurar que o seu trabalho legislativo, mesmo se ele é reduzido quanto ao número de matérias de que trata, ganhará em qualidade o que perdeu em quantidade.

A especialização dos parlamentares, sua informação, os meios técnicos que lhe são oferecidos ou deveriam ser oferecidos, constituem o aspecto mais concreto da adaptação do Parlamento a suas tarefas atuais.

Face ao enorme aparelho da Administração, cujos serviços contam com milhares de pessoas, elas mesmas especializadas nas questões as mais diversas, que pode fazer uma Assembléia que agrupa algumas centenas de eleitos?

Para melhor tratar as questões de que são objeto as medidas legislativas, os parlamentares se especializaram, notadamente por seu trabalho em comissão. Quer trate-se de uma Comissão permanente ou de uma Comissão especial, este órgão tem como função preparar a legislação sobre um tipo de problema ou um assunto determinado.<sup>44</sup> Os parlamentares que pertencem a uma Comissão permanente, tratando sempre das mesmas questões, se iniciam nos aspectos técnicos dos problemas e adquirem assim uma certa especialização, felizmente menos limitada que a dos funcionários, o que lhes permite não perder contato com a realidade.

Uma boa informação constitui um dos outros meios de que dispõem os parlamentares para levar a bom termo sua missão. É por isso que a maioria dos Parlamentos dispõe atualmente de serviços de informação e de documentação parlamentares.<sup>45</sup>

(43) Artigo 80 da Lei Fundamental. O Tribunal Constitucional Federal é encarregado de assegurar o respeito das condições da delegação. Artigos 76 e 77 da Constituição Italiana. Artigo 72, III da Constituição Italiana. Para a delegação legislativa para as Comissões parlamentares na Itália, V. Charles Zorgbibe, "La procédure Législative Italienne", Cette Revue, 1968, p. 335 et. s.

(44) V. S. L. Shakder, "Les Commissions Parlamentaires", relatório preparado para a Associação dos Secretários Gerais dos Parlamentares. "Informations Constitutionnelles et parlementaires", nº 93, 1973.

(45) V. Le Parlementaire: les exigences de son information dans le monde moderne, Union interparlamentaire, Genève 1973, III Symposium International, Genève 18-20 janvier 1973, vol. II. Synthèse de l'enquête concernant les moyens d'information du parlementaire, I, la Bibliothèque parlementaire, II Service de documentation, D'étude, de recherche, pp. 5-85.

A missão destes serviços consiste em informar o deputado, o grupo parlamentar ou a Comissão que procura informações sobre tal ou tal assunto, notadamente pela preparação de relatórios ou de documentação, pelas entrevistas com o funcionário do Parlamento especializado sobre esta ou aquela questão.

Por outro lado, seria desejável que o Governo fornecesse aos parlamentares a informação de que necessitam de maneira espontânea e regular, e não esporadicamente através do jogo das questões escritas e orais que, por mais úteis que sejam, não deixam de se exercer sem a coordenação suficiente e serem às vezes demasiadamente políticas, isto é, centradas sobre a atualidade imediata ou sobre interesses eleitorais.

Quanto aos meios técnicos oferecidos aos eleitos, eles são, geralmente, insuficientes. Cada membro do Parlamento deveria poder dispor, pelo menos, de uma sala e de pessoal, no recinto do Parlamento. A tradição e a configuração habitual dos locais do Parlamento fazem com que se tudo está previsto para a sessão pública — equipamento ultramoderno do Riksdag sueco, por exemplo, que possui painéis luminosos, e uma aparelhagem microfônica sofisticada à disposição dos deputados — por outro lado nada ajuda os parlamentares a trabalharem individualmente ou em pequenos grupos. No caso, trata-se menos de organizar os locais, o que tecnicamente é sempre possível, do que reformar os espíritos, a fim de que todos compreendam, a começar pelos próprios eleitos, que não há boa legislação sem um trabalho exercido com um máximo de eficácia tanto no plano coletivo como no plano individual.