

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

SETEMBRO. ANO III - NÚMERO 11

# O PODER LEGISLATIVO NA ITÁLIA

*Leyla Castello Branco Rangel*

- I — Introdução histórica**
- II — Parlamentarismo**
- III — Bicameralismo**
  - Sessão conjunta
- IV — Funções**

- 1 — Fazer a lei**
- 2 — Delegar a função legislativa**
- 3 — Aprovar as leis de revisão da Constituição e outras leis constitucionais**
- 4 — Aprovar o orçamento e a prestação de contas do Governo**
- 5 — Autorizar a ratificação dos tratados internacionais**
- 6 — Deliberar sobre o estado de guerra**
- 7 — Deliberar sobre anistia e indulto**
- 8 — Eleger o Presidente da República**
  - Nomear membros da Corte Constitucional e do Conselho Superior da Magistratura
- 9 — Deliberar sobre acusação contra o Presidente da República, contra o Presidente do Conselho de Ministros e contra os Ministros**

## I — Introdução histórica

Uma ligeira apreciação da evolução histórica será necessária para melhor compreensão da Organização Constitucional Italiana. Na história constitucional da Itália devemos distinguir 3 períodos: o da unificação do país, que vai de 1848, Primeira Guerra da Independência, até 1918, fim da Primeira Guerra Mundial — período de formação geográfica e política do país; o da ditadura, que vai de 1922 a 1945, chamado vicínio fascista; o período da democracia constitucional parlamentar, que teve início no fim da Segunda Grande Guerra.

O ponto de partida da evolução constitucional italiana é fornecido pelo Estatuto outorgado pelo Rei Carlos Alberto, da Sardenha, a 4 de março de 1848 e que permaneceu, por um século, o ato fundamental do Estado.

Balladore Pallieri acentua que o atual Estado italiano não é outro senão o antigo reino da Sardenha, profundamente mudado na sua estrutura política e nos seus limites territoriais. Na metade do século passado, o reino da Sardenha encontrava-se em particular situação, como único Estado da Península totalmente independente do estrangeiro. Ao Estado Sardo dirigiam-se todos aqueles que almejavam a unidade e a independência italiana. Em consequência, o pequeno reino considerou-se investido desta grande missão e sua política passou a visar não apenas ao interesse exclusivo de seus súditos mas a uma política italiana no comum interesse de todos os habitantes da península. O reino da Sardenha, pouco a pouco, passou a ser considerado não mais um dos vários pequenos Estados mas o primeiro núcleo da nova pátria italiana. Esta idealização do Estado sardo, consequência do espírito que o guiava e da política que adotava, permite-lhe agir durante todo o período do "risorgimento" como símbolo da unidade italiana. Com estas premissas — escreve Balladore Pallieri — facilmente se explica o desenvolvimento das relações jurídicas e constitucionais as quais evidenciam que a antiga organização do reino sardo continuou a existir, sem solução de continuidade, apesar das transformações sofridas. O próprio apelativo "reino da Itália", adotado com a Lei n.º 4.671, de 17-3-1861, é apenas o novo nome, mais apropriado à nova situação de fato assumida pelo antigo Estado. Mas não houve, nem então nem em nenhuma outra hora antecedente ou subsequente, qualquer constituição *ex novo* de uma entidade política estatal. Entre outras considerações, é decisiva a de permanecer em pleno vigor a antiga Constituição pie-

montesa — o Estatuto Albertino — que continuou a ser a Carta fundamental do Estado italiano, não porque este houvesse decidido adotá-la (não existe qualquer traço de semelhante "reemanação" do Estatuto pelo Estado italiano) mas, simplesmente, porque, como Constituição do Estado Sardo, continuava em vigor e a estender-se aos novos territórios, à medida em que se faziam as várias anexações. Note-se, além do mais, que as leis dos outros Estados foram, em sua maioria, revogadas, permanecendo, ao contrário, em vigor as antigas leis e instituições do Estado Sardo.

O Estatuto Albertino fôra, embora sob pressão dos acontecimentos, emanação espontânea do soberano que renunciou ao absolutismo, consentindo em tornar-se um soberano constitucional, dotado apenas dos poderes que a Constituição por ele outorgada lhe conservava e privado, desde então, daqueles de que se despojou a favor de outros órgãos, especialmente o Parlamento. Em um Conselho, reunido a 3 de fevereiro de 1848, os Ministros do Rei Carlos Alberto, da Sardenha, entre os quais sobressaía a figura do Conde Borelli, titular da Pasta do Interior, demonstraram claramente ao Rei a necessidade de tomar uma decisão, declarando-se todos vencidos da urgência de conceder espontaneamente as instituições representativas as quais, em caso contrário, seriam obtidas, em breve prazo, com ignomínia e após sangrenta guerra civil. Borelli, em particular, insistindo nesta tese, declarou ao Rei que estaria prestes a renunciar com os seus colegas, caso o soberano não acatasse seu conselho. Após ouvir diversas personalidades do Reino o soberano acedeu na elaboração de uma Constituição, tomando por modelo a Carta francesa de 1830.

A 8 de fevereiro, foi feita uma proclamação ao povo, contendo as principais disposições a serem insertas no Estatuto, e recebida com entusiasmo geral. Seguiu-se a uma série de conferências a redação material do Estatuto, que o Rei desejava fôsse, o mais possível, cuidadosa. Contribuíram nesta tarefa, principalmente, os Ministros Borelli, Des Ambrois e Alfieri e, para a redação final, Gallina, Sclopis e Cristiani di Raverano. Além da Constituição francesa, foi consultada a Constituição belga de 1831, mediante um trabalho de adaptação das normas estrangeiras às exigências e às tradições nacionais. Finalmente, o Estatuto foi aprovado e assinado pelo Rei, a 4 de março de 1848, sendo publicado no dia seguinte, em língua italiana, em Torino e na língua francesa, em Chambéry.

As etapas da expansão do Estatuto Albertino foram as etapas da unificação nacional. O ciclo vital do Estatuto durou exatamente

um século, sendo o núcleo da organização constitucional italiana até 1.º de janeiro de 1948, data em que entrou em vigor a Constituição Republicana votada pela Assembleia Constituinte. Um século repleto de acontecimentos, para o mundo em geral e particularmente para o povo italiano que não só conquistou sua unidade e sua independência, mas viu o próprio país ascender à grande potência.

O Estatuto não regulava completamente a matéria constitucional, reportando-se expressamente, por várias vezes, a futuras leis que deveriam integrá-lo, sendo algumas delas, como a lei de eleição da Câmara dos Deputados, indispensáveis para a realização do regime constitucional introduzido no Estado.

Roberto Lucifredi sublinha que paulatinamente foi se formando um *corpus* de leis constitucionais integrantes do Estatuto e destinadas a com este formar a Constituição no sentido material à qual confluíram também costumes constitucionais. A flexibilidade do Estatuto Albertino explica sua vigência mesmo durante o período fascista quando sofreu modificações numerosas e frequentes e ainda de maior profundidade a partir de 1925, época em que as instituições constitucionais foram gravemente alteradas, dando vida ao novo regime. O movimento fascista, fundado por Benito Mussolini, em 1919, encontrou campo propício para seu desenvolvimento, tanto devido ao descontentamento como ao temor de uma revolução social existente em muitas camadas. Em outubro de 1922, os fascistas promoveram sua marcha sobre Roma. O Primeiro Ministro Facta quis opor-se ao movimento pela força, mas, desaprovado pelo Rei, renunciou, sendo Mussolini nomeado Chefe do Governo. Uma política de intimidação e violência apressou a instauração de um governo autoritário e centralizado em que o Chefe não mais era responsável perante o Parlamento. Em 1926, os deputados da Oposição foram excluídos do Poder Legislativo. A própria Constituição foi reformada, passando o Parlamento a basear-se numa representação de corporações e perdendo toda a autoridade real. Sobre o plano normativo constitucional, a intervenção mais saliente foi aquela que se realizou com a Lei n.º 100, de 31-1-1926, que atribuía ao Poder Executivo a possibilidade de legislar através de decretos-leis. O Parlamento era assim formal e substancialmente desautorizado e o princípio da divisão dos poderes mortalmente ferido. Sob o ponto de vista estritamente jurídico, tais modificações foram legítimas porquanto emanadas dos órgãos competentes para modificar a Constituição do Estado, segundo o próprio Estatuto Albertino. Foi o Rei que cha-

mou ao Governo os exponentes fascistas, foi o Parlamento que manifestou confiança a este Governo e que votou as leis por ele propostas e com as quais o Estado pouco a pouco ingressou no regime fascista. De reforma em reforma, mas sempre com o consentimento dos órgãos competentes, coroa e parlamento, o Governo fascista conseguiu suprimir a autoridade do Poder Legislativo e introduzir na Itália órgãos tipicamente fascistas como o Partido e o Grande Conselho do Partido, extinguindo praticamente as eleições políticas e a participação direta do povo no Governo do Estado, limitando os direitos de liberdade individual e, em breve, eliminando o caráter democrático que o Estado italiano possuía desde sua origem, ainda quando simples Estado Sardo. Na mente dos constituintes de 1947 estava bem viva a história do Estatuto Albertino que por sua flexibilidade facilitou a adoção de medidas supressivas de liberdade que caracterizaram o regime fascista. O próprio Rei opusera-se à revogação do Estatuto, temendo a repercussão que poderia ter tal medida na opinião pública que via na primeira Carta italiana um documento sagrado, sinal do nascimento naquele País das liberdades políticas. O regime fascista encontrou seu fim a 25 de julho de 1943, não por meio de uma revolução ou de qualquer processo violento, mas de forma perfeitamente legal. O próprio Grande Conselho do fascismo, "órgão constitucional supremo do regime", diante dos acontecimentos bélicos, dirigiu-se à coroa solicitando a substituição de Benito Mussolini na Chefia do Estado. O Marechal Badoglio, assumindo o Governo, suprimiu imediatamente o partido fascista e suas principais instituições, iniciando uma obra de reforma, num verdadeiro "retorno ao Estatuto", conforme acentua Roberto Lucifredi. Entretanto, o desenrolar da guerra levava os italianos a acusarem a crise do sistema monárquico. Com a vitória das tropas aliadas, a capitulação dos alemães e o crescente poder do Governo legal italiano foi retomada a obra de nova sistematização constitucional do Estado.

O art. 1.º do D.L.L. n.º 151, de 25-6-44, já estabelecia: "Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano, che a tale fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, un'Assemblea Costituente per determinare la nuova Costituzione dello Stato".

Explicitamente era dito que na nova ordem a ser dada ao país o próprio instituto monárquico seria objeto de discussão, pois saíra gravemente comprometido do fascismo. Todavia, mesmo depois de cessadas as hostilidades e liberado o território nacional, algum tempo devia transcorrer antes que es-

tes propósitos se realizassem. Com o D.L.L. n.º 146, de 5-4-1945, foi instituída uma Consulta Nacional composta de 430 membros nomeados pelo Governo de acordo com designações dos partidos políticos, organizações sindicais etc. A Consulta Nacional era órgão eminentemente consultivo, cabendo-lhe a elaboração das normas para eleição da Assembléa Constituinte, emanadas pelo Governo através do D.L.L. n.º 74, de 10-3-1946. Novo D.L.L., n.º 98, de 16-3-46, confiou a um referendun popular tôdas as decisões sobre a forma institucional do Estado e ditou normas sobre a delegação do Poder Legislativo ordinário ao Governo, durante o período de funcionamento da Constituinte e até a convocação do Parlamento. O referendun sobre a forma institucional resultou em 12.717.923 votos a favor do regime republicano, 10.719.284 favoráveis à monarquia, e 1.498.136 votos nulos. A Côte de Cassação, a 10-6-46, em sessão solene, comunicava a maioria obtida pela forma republicana, noticiando os resultados provisórios do referendun, proclamados definitivamente 8 dias depois.

A Assembléa Constituinte que discutiu e aprovou a nova Constituição foi eleita pelo povo italiano a 2 de junho de 1946, de acordo com a lei eleitoral aprovada pelo D.L.L. n.º 74, de 10-3-46, por voto direto, livre e secreto atribuído a lista de candidato concorrente e representação proporcional, com colégios plurinominais e com um colégio único nacional para os votos residuais. Umberto de Savoia, que a 9 de maio havia assumido o trono da Itália em consequência da abdicação de Vittorio Emanuele III, abandonou a Itália, e o Presidente do Conselho de Ministros assumiu as funções de Chefe do Estado. Com o Decreto presidencial n.º 48, de 24-7-46, foi deliberada a cessação de funções do Senado, órgão de nomeação real, definitivamente suprimido pela Lei constitucional de 3-11-47.

A 25-6-46 reuniu-se pela primeira vez a Assembléa Constituinte. Embora o art. 4.º do Dec. n.º 98, de 16-3-46, fixasse em 1 ano o prazo máximo da duração dos trabalhos da Assembléa (8 meses a partir da sua primeira reunião, prorrogáveis por mais 4 meses no máximo), esta, com a Lei de 17-6-47, prorrogava seu termo para 31-12-1947. Já uma lei anterior, datada de 1-2-47, havia prorrogado o prazo do trabalho da Constituinte até 24-6 daquele ano. A segunda prorrogação suscitou diversas críticas, sendo julgada arbitrária a decisão da Assembléa que se sobrepunha à vontade do legislador precedente, o qual, limitando de forma precisa a sua duração, visava a evitar a possível formação de uma ditadura de assembléa e a ver assegurado o urgente retorno do país

à vida constitucional normal. Entretanto, sob o ponto de vista jurídico, nenhuma dúvida poderia existir sobre a validade destes atos de prorrogação emanados de um órgão soberano investido em suas funções pelo voto popular.

Não possuindo nenhum projeto de Constituição apresentado pelo Governo, mas apenas estudos elaborados pelo Ministério da Constituinte — órgão instituído no outono de 1945 com o fim precípua de organizar material de consulta para os constituintes — a Assembléa nomeou uma Comissão incumbida de redigir um esquema que serviria de base à discussão geral e articulada. A Comissão para a Constituição era composta de 75 membros — daí ser comumente chamada "Comissão dos 75" — representantes dos vários grupos parlamentares e presidida por Meuccio Ruini. Subdividiu-se esta comissão em 3 subcomissões: 1.ª — direitos e deveres dos cidadãos; 2.ª — organização constitucional da República (subdividida em 2 seções: Poder Executivo e Poder Judiciário); e 3.ª — direitos e deveres económicos-sociais. A autonomia regional foi examinada e redigida em artigos por uma comissão de 10 deputados, pertencentes à segunda subcomissão.

As decisões das subcomissões foram levadas à Comissão dos 75 que encarregou um comité de 18 membros, presididos por Ruini, da redação do projeto, distribuindo toda a matéria, orgânicamente, em partes, títulos e seções. O projeto redigido pelo Comité dos 18, após ligeiras modificações introduzidas pela Comissão dos 75, foi apresentado à Assembléa, a 31-1-1947, acompanhado de extenso relatório de Meuccio Ruini.

A discussão do projeto realizou-se de 4-3 a 22-12-47, em 347 sessões da Assembléa presidida por Umberto Terracini.

Na sessão matutina de 22-12, a Assembléa deliberou sobre a redação final da Constituição, aprovada definitivamente na sessão vespertina do mesmo dia. Promulgada a 27-12, entrou em vigor, conforme estabelecia a disposição final XVIII, a 1-1-48.

## II — Parlamentarismo

Na redação original, o Estatuto Albertino instaurou o que se costuma denominar monarquia constitucional pura, monarquia em que, cedido o Poder Legislativo ao Parlamento, o soberano conservava, entretanto, numerosos outros poderes relevantíssimos entre os quais, na sua integridade, o Executivo. As expressões adotadas pelo Estatuto — "al Re solo appartiene il potere esecutivo" (art. 5.º) e "il Re nomina e revoca i suoi ministri" (art. 65) não deixam dúvidas de que, ao me-

nos na intenção dos seus autores, o Poder Executivo permanecia plenamente nas mãos do Rei, o qual o exerceria diretamente e segundo o próprio critério pessoal. A prática constitucional, no entanto, tomou outro caminho. O Parlamento logo que constituído, em execução do Estatuto, arrogou-se a faculdade de manifestar, com um voto, a confiança ou desconfiança ao Governo e daí resultou a regra de que os ministros não poderiam permanecer em função se não tivessem a confiança de ambas as Câmaras. Os ministros deixaram de depender apenas da vontade soberana, submetendo-se também à vontade do Parlamento manifestada através do voto de confiança. Instaurou-se, assim, um regime parlamentar semelhante ao britânico; a desconfiança das Câmaras (e especialmente da Câmara dos Deputados, que possuía caráter representativo) acabou por determinar constantemente a obrigação de demissão do Governo. Esta situação não sofreu nenhuma modificação na época prefascista ou mesmo durante o fascismo e veio a ser sancionada legislativamente pelo art. 1.º da Lei n.º 2.263, de 24-12-25, que dispunha: "il potere esecutivo è esercitato dal re per mezzo del suo Governo". Este artigo se opunha ao correspondente artigo 5.º do Estatuto Albertino pois que afirmava que o exercício concreto do Poder Executivo pertencia, não ao Rei, mas aos Ministros. Este regime que se havia desenvolvido na Grã-Bretanha com boa experiência, veio, na prática, a degenerar-se na Itália, como na França, com o abuso do Poder de controle político do Parlamento, apresentando questões de desconfiança e revogando com extrema facilidade o Governo ainda que sobre questões técnicas ou de detalhes. O fascismo, em sua origem, afirmou o intuito de opor-se a tal degeneração — tinha havido nos 3 meses anteriores à "marcha sobre Roma" três crises do Governo. O regime fascista — segundo acentua Gastone Baschieri — mostrou, em teoria, querer com a sua legislação (particularmente com as normas de 1925-26, sobre o primeiro ministro, sobre a competência do Poder Executivo etc.) reconstituir a forma de governo constitucional sancionada pelo Estatuto Albertino. Na sua última fase, foi cada vez mais restringindo e por fim cancelando (Lei n.º 129, de 19-1-39, sobre a Câmara dos fasci e das corporações) (1) todos os traços do princípio representativo.

A lembrança da recente ditadura desaconselhou aos constituintes o recurso a um regime de tipo presidencial; este, como observou Ruini no seu relatório sobre o projeto

dos "75", com a preeminência do Poder Executivo, havia dado ótimo resultado em Estados com diferentes tradições políticas (como os Estados Unidos, onde é notório o equilíbrio entre os dois partidos políticos e entre o Chefe do Estado e o Congresso) mas no clima dos países europeus ofereceria muitos perigos. Ruini sublinhou haver na Europa uma resistência irredutível ao Governo presidencial pelo temor do cesarismo e ainda pelo convencimento de que o Governo de Gabinete tem raiz direta na confiança parlamentar. Foi também abandonada a hipótese de adotar um regime de tipo diretorial existente na pequena Suíça confederada mas inadaptável a uma Itália unitária. Evitou-se, por outro lado, o perigo do Governo de Assembléia. Tem a aparência de um silogismo a tese de que todo poder se concentra no Parlamento porquanto única é a origem da soberania — o povo — e única deva ser a delegação, sendo o Governo, o Chefe de Estado, a magistratura, apenas agentes de execução. Nega-se com isto — disse Ruini — a possibilidade de formas múltiplas e diversas de expressão da soberania popular e deixa-se tombar aquele princípio constitucional de repartição e equilíbrio dos poderes, fórmula de Montesquieu que, embora superada em parte, constitui uma conquista e uma segurança de liberdade. O Governo de Assembléia — já afirmou Robespierre — só pode existir em momentos excepcionais e revolucionários; é necessário, quando possível, instaurar um regime constitucional. Um governo de assembléia — dissera Proudhon — não é menos temível que o de um despota; ainda o é mais pois lhe falta a responsabilidade.

O projeto italiano — escreveu Ruini — ligando-se à realidade europeia, mantém o sistema parlamentar ou de gabinete; e eliminando resíduos e reflexos da herança monárquica, desenvolve-o em um quadro da mais completa democracia. A posição preeminente do Parlamento não impede que os outros órgãos constitucionais tenham funções e, portanto, poderes próprios. O Chefe do Estado é o regulador e mediador entre todos os poderes e órgãos do Estado, inclusive o Parlamento. O Poder Executivo que compete ao Governo não é de mera execução; é, sobretudo, o "Poder Ativo" que, se desenvolvendo nos limites traçados pela lei, deve ter iniciativa e autonomia para prover, como de seu dever, às necessidades — condição preliminar e originária da vida do Estado.

(1) Vide texto da Lei na nota n.º 9

A Constituição fez do Parlamento o "fulcro concreto da organização constitucional"; reassume a função de fazer as leis e a política de controlar e dirigir a formação e a atividade do Governo.

O temor dos excessos do parlamentarismo levou os constituintes da Itália, assim como os da Constituição Francesa de 1946, a circundar de cautelas particulares o exercício do Poder de controle do Parlamento, especialmente por meio de voto de desconfiança ao Governo.

### III — Bicameralismo

A Constituição Republicana manteve o sistema bicameral já consagrado pelo Estatuto Albertino. Não faltou, particularmente por parte de exponents de alguns partidos, viva insistência para obter a adoção de uma única Assembléia representativa. O sistema bicameral, porém, foi preferido por larga maioria, não apenas pelas vantagens que apresenta em sua linha geral, mas ainda e principalmente pelo temor de que a instituição de uma câmara única pudesse abrir caminho para uma ditadura de Assembléia, não menos grave e perigosa do que uma ditadura individual.

Falzone, historiando os trabalhos da Constituinte, escreve que após deliberar sobre o primeiro problema apresentado — presidencialismo ou parlamentarismo — a segunda subcomissão defrontou-se com a questão: unicameralismo ou bicameralismo? Longos foram os debates sobre este tema. A tese de que o unicameralismo acarretaria o risco da ditadura de Assembléia, opunha-se a de que o bicameralismo importaria em inútil duplicidade de câmaras eleitas pelo povo ou em desprezo ao princípio da soberania popular, caso uma das câmaras, com função moderadora, não se originasse do sufrágio universal.

Observou Tosato que entre as várias razões que militam a favor de uma segunda câmara não se devia perder de vista uma fundamental — comum a todas as modernas organizações constitucionais: de equilíbrio na organização do Estado. Trata-se de dividir os órgãos do Estado e de criar entre eles contrapesos a fim de que nenhum órgão tenha poderes tais que possa tentar o absolutismo. Como houve um absolutismo monárquico, assim poderia haver um absolutismo democrático, se todos os poderes fossem concentrados em um só organismo. Daí a necessidade — uma vez aprovado o sistema bicameral — de instituir uma segunda câmara com os mesmos poderes da primeira; a este propósito, Mortati, durante a dis-

cussão geral na Assembléia, disse que a paridade é imposta pela igual eficácia representativa, que cabe às duas Assembléias em virtude da mesma origem popular, e pelo caráter de integração recíproca que reverterão. Não seria possível — prosseguiu — determinar a priori um diferente peso político. Esta diferença poderia afirmar-se através da prática futura que determinaria um modo estável ou, vez por outra, uma maior influência de uma das câmaras, correspondente a maior fraqueza da outra.

Ruini, em seu relatório, afirmou: "conservou-se o bicameralismo. Não cabe aqui desenvolver questões teóricas; nem perturbar os patriarcas da Constituição americana: Franklin que fala das duas câmaras como de dois cavalos que puxam a carruagem em sentidos opostos; Washington e Jefferson que, tomando chá muito quente, falam, referindo-se ao Senado, na conveniência de verter o líquido, para que se resfrie, no pires da chávena. O instituto da segunda Câmara prevaleceu na comissão pela conveniência da duplicidade de maior meditação das decisões e pela contribuição que pode dar com outro exame, na sua diferente composição e competência, uma segunda câmara. O unicameralismo é repudiado, sobretudo, pelo temor de levar ao Governo convencional ou de assembléia. Foi repellido o sistema de uma segunda câmara reduzida a funções consultivas ou "câmara de reflexão". Não foi acolhido o sistema de bicameralismo imperfeito, vigente em outros países, de preponderância de uma câmara sobre a outra, de tal forma que a segunda não possa determinar a queda do gabinete ou pelo menos deva ceder na divergência para aprovação de uma lei. O projeto acolhe a plena paridade de poderes dos dois ramos do parlamento, moderada apenas, no que diz respeito à sua união em assembléia única, na preponderância numérica da primeira."

Antônio Amorth após justificar a existência do bicameralismo, acentuando que a base comum das duas câmaras é a sua eleição por sufrágio direto e universal, enumerou as diferenças existentes entre o Senado e a Câmara na Constituição de 1946:

1.ª — Diversa extensão do corpo eleitoral: a Câmara é eleita por todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade (21 anos); a eleição do Senado é reservada aos cidadãos eleitores que tenham atingido 25 anos de idade.

2.ª — Diversa força numérica: o número de deputados é fixado na Constituição de 48 na proporção de um deputado para 80 mil habitantes ou por fração superior a 40 mil (art. 56). Este dispositivo constitucional foi revogado pelo art. 1.º da Lei constitucional

de 9-2-1963, n.º 2 — “o n.º de deputados é de 630”. O n.º de senadores foi fixado na proporção de 1 para 200 mil habitantes ou por fração superior a 100 mil (art. 57 da Constituição). Este dispositivo foi emendado pelo art. 2.º da Lei constitucional n.º 2, de 9-2-63, que fixa em 315 o número de senadores elegíveis.

3.ª — Diversa extensão dos requisitos de elegibilidade: idade mínima de 25 anos exigida para os candidatos à Câmara e de 40 anos para os candidatos ao Senado.

4.ª — Diverso processo de organização das eleições, por sufrágio universal e direto: enquanto para a eleição da Câmara se aplica o princípio da representação proporcional, para a eleição do Senado o sistema adotado é o do Colégio uninominal temperado, entretanto, com o sistema da representação proporcional. Esta diferença não resulta da Constituição mas da legislação eleitoral ordinária. Lucifredi acentua que é mais aparente do que real.

5.ª — Base regional do Senado: esta diferença reside na ligação do Senado com a organização regional (art. 57 da Const. e emenda — Lei constitucional n.º 2, de 9-2-63).

6.ª — Duração dos mandatos. Esta diferença resulta do art. 60 da Constituição de acordo com o qual a Câmara era eleita por 5 anos e o Senado por 6, reforçando — segundo Amorth, uma particular autonomia do Senado em relação à Câmara dos Deputados. Não mais existe porquanto foi revogada pela lei constitucional de 9-2-63. Atualmente, o mandato de deputado ou de senador é de 5 anos.

7.ª — Existência de senadores vitalícios (2).

Rugiu, após dizer que o órgão mais idóneo para a legislação é, na época contemporânea, o Parlamento composto de duas câmaras de representantes, alinha as seguintes consequências do sistema bicameral: deriva logicamente do sistema bicameral que nin-

guém pode ser simultaneamente deputado e senador (art. 65 da Const.). Não se trata, entretanto, segundo o direito positivo italiano, nem de um caso de simples incompatibilidade mas de uma hipótese intermediária. De fato, nas raras hipóteses em que as eleições das duas Câmaras sejam contemporâneas (a obra de Mario Santoni Rugiu é anterior à emenda Const. de 1963 que fixa igual duração dos mandatos de deputados e senadores), é admitida a dupla candidatura, mas em caso de dupla eleição o candidato deve optar por uma ou por outra câmara, entendendo-se, caso não se manifeste, que tenha escolhido o Senado (art. 28 da Lei Eleitoral do Senado). Se, ao contrário, as eleições das duas câmaras não são contemporâneas, o membro da câmara ainda em função que aceitar a candidatura à outra câmara perde o mandato (art. 29 da Lei citada).

Outra consequência do sistema bicameral na sua genuína acepção é que são idênticos os poderes das duas câmaras, que estão no plano jurídico em condição de perfeita paridade. A organização italiana atual aceita tal princípio, embora se verifique, na prática, que nos trabalhos em sessão conjunta a prevalência numérica da Câmara dos deputados a coloque em posição vantajosa; acrescenta-se ainda que o seu peso político é levemente superior ao do Senado, apesar da origem em grande parte eletiva deste último.

Ao ser acolhido o critério de paridade entre as duas câmaras, apresentou-se o problema da eventualidade de um conflito entre os dois ramos do Parlamento (tanto mais possível — afirmou-se — quando são dois órgãos em absoluta igualdade) e da oportunidade de prever o processo para sua solução. Daí a formulação do art. 70 do projeto da Const.:

“Art. 70 — I disegni di legge approvati da una Camera sono trasmessi all'altra, che deve pronunciarsi entro tre mesi dal giorno che li ha ricevuti. Il termine può essere variato per accordo delle Camere.

(2) Senadores vitalícios — São senadores de direito os ex-Presidentes da República, salvo renúncia, e ainda cinco cidadãos nomeados pelo Presidente da República dentre aqueles que tenham honrado sua Pátria pelos altos méritos no campo social, científico, artístico e literário (art. 59 da Constituição). Segundo Amorth, esta disposição, que retoma uma das categorias dos nomeados para o antigo Senado Régio, tem a finalidade de introduzir na Segunda Câmara pessoas que dificilmente poderiam obter vitória num pleito eleitoral. E — acrescenta — tem o fim secundário de constituir uma forma de reconhecimento da Pátria a personalidades eminentes. Este artigo foi proposto, na Assembléia Constituinte, por Alberti que, referindo-se ao “caput” do artigo, afirmou: “Visa a colocar no Senado personalidades que não só simbolizaram, mas sintetizaram períodos políticos”, frisando que “o Presidente da República é o típico representante que resume esta síntese”. A proposta foi aceita pelo Presidente da Comissão que observou: “os Presidentes da República, pelo posto que ocuparam, não podem, ao fim de seus mandatos, descer às lutas eleitorais”. A Disposição Transitória III ampliou sensivelmente a possibilidade de introdução de membros não eleitos no Senado.



Quando una Camera non si pronuncia entro il termine stabilito sopra un disegno di legge approvato dall'altra, o quando lo rigetta, il Presidente della Repubblica può chiedere che la Camera stessa si pronunci o riesamini il disegno. Se non si pronuncia o se con la nuova deliberazione conferma la precedente, il Presidente della Repubblica ha facoltà di indire il referendum popolare sul disegno non approvato."

Na Assembléia, este art. foi objeto de uma série de críticas e emendas, entre as quais as mais importantes propugnavam pela supremacia da Câmara dos Deputados. Observou, então, Mortati que a proposição fóra elaborada quando "ainda não estavam configurados a composição definitiva e o modo de formação das câmaras".

Uma solução deste gênero não poderia ser tomada de imediato sem relação com as demais, já que este problema é inteiramente ligado a toda a estrutura do projeto e com a posição das câmaras na atividade política da manifestação de confiança ao Governo. Não seria justificado admitir que uma câmara possa fazer cair o Governo com seu voto de desconfiança e não possa interromper uma proposição que tenha obtido o consentimento da outra câmara; e Mortati considerou não ser oportuno prejudicar a questão da posição jurídica das duas câmaras quando não se tinha ainda qualquer elemento de juízo sobre o qual basear a preponderância de uma sobre a outra e quando tudo aconselhava a confiar no futuro desenvolvimento das instituições e numa convicção originada de considerações sobre o prestígio obtido, a atividade desempenhada, as provas de capacidade fornecidas para a determinação do respectivo peso político.

O recurso ao referendum popular não foi aceito como meio de resolução dos conflitos entre os dois ramos do parlamento. Segundo Mortati o referendum acarretaria diversos problemas. Além de dificuldades práticas, notórias, observou que matérias financeiras não poderiam ser objeto de referendum e portanto conflitos deste tipo não teriam remédio; a supremacia da Câmara em matéria financeira só era admissível quando o Senado não era eletivo.

O referendum não resolveria o conflito entre os dois ramos do Parlamento, mas o agravaria, porquanto a Câmara "perdedora" tornar-se-ia ineficaz, sendo necessária a sua dissolução a fim de ser mantida a eficiência do sistema bicameral. Portanto, melhor seria a renúncia ao referendum e a solução direta da dissolução. Mortati propôs deixar ao costume político a solução dos conflitos, argumentando ainda que, em regime parla-

mentar, o árbitro e disciplinador da atividade legislativa é o Governo que, vigilante à confiança de que deriva sua investidura, encontrará o meio mais próprio para a solução das divergências: os dissídios podem ocorrer sobre questões secundárias e, nestes casos, o Governo poderá deixar parado o projeto; mas se se tratar de projeto essencial à realização da política governamental, o Governo poderá apor-lhe a questão de confiança. A desconfiança importará numa crise que se deverá resolver com a demissão do Governo ou com a dissolução de uma ou de ambas as câmaras. Neste mecanismo parlamentar pode ser encontrada a solução satisfatória.

A solução, com a supressão do art. 70 do projeto, foi entregue ao costume constitucional. O Presidente da Comissão da Constituição reconheceu que "não se deve dramatizar e fazer da divergência entre as duas Câmaras um verdadeiro conflito". As Câmaras "sempre acabaram por encontrar um acôrdo, através do reexame dos projetos de lei".

Também foi repudiada, na Assembléia Constituinte, a proposta que, visando a regular a solução de eventuais conflitos no seio do próprio Parlamento, admitia, segundo o exemplo britânico, a predominância da Câmara dos Deputados que teria a faculdade de transformar em lei um projeto rejeitado pelo Senado, mediante a sua aprovação em segunda leitura e por maioria absoluta dos seus membros (emenda proposta por Corbi — Sessão de 17-9, e por Persico — sessão de 15-10-1947). Excluída a solução do referendum popular, excluída a superioridade de uma Câmara, o que teria anulado o princípio de igualdade, preferiu-se abolir a disposição (na sessão de 15 de outubro, foi aprovada com 177 votos contra 116 a emenda Mortati, supressiva do art. 70 do projeto definitivo), deixando à prática constitucional regular a hipótese de conflito entre as duas Câmaras.

Hoje, um projeto de lei não poderá tornar-se lei com a oposição de uma das Assembléias Legislativas, porquanto a lei é um ato complexo para cuja formação deve concorrer a vontade de ambos os órgãos interessados. Nos casos mais graves de conflito entre as duas Câmaras, o Presidente da República poderá recorrer à medida extrema de dissolver a Câmara recalcitrante (art. 88 da Constituição). O que, finalmente, embora de forma diversa — comenta Baschieri — será o apêlo ao povo, mediante novas eleições da Assembléia que se opõe à aprovação do projeto, "extrema — ratio", a que o Chefe de Estado poderá recorrer no caso de conflito entre as duas Casas do Poder Legislativo.

Em questionário enviado a 115 países, a Associação-Geral dos Secretários-Gerais dos Paramentos obteve da Itália a seguinte resposta à pergunta: "Qual o processo em caso de conflito entre as duas Câmaras? Existe um prazo para acôrdo?" — "Nenhum processo ou prazo é previsto para a resolução de um conflito entre as duas Câmaras. Entretanto, quando semelhante conflito é de importância grave ou se paralisa a atividade do Governo, este pode propor ao Presidente da República a dissolução de uma Câmara ou de todo o Parlamento".

O professor Giuseppe Bettiol, em conferência pronunciada na Universidade de Brasília, a 16 de setembro de 1965, manifestou-se contrário ao bicameralismo, dizendo que o sistema escolhido, isto é, o de duas Câmaras com identidade absoluta de funções legislativas, dá motivo a graves inconvenientes, sobretudo naquilo que se refere ao tempo necessário para a aprovação de uma lei. E frisou: "Acho que, no atual momento histórico, o sistema bicameral, baseado em uma identidade de deveres e funções, não pode ser aceito pelo Estado moderno, que deve ser rápido, ágil, e que deve enfrentar as situações econômicas e políticas que surgem sempre. É um sistema que atrasa a dinâmica político-social dos tempos modernos. Refiro-me às minhas experiências como homem político italiano".

#### PARLAMENTO — SESSÃO CONJUNTA

O projeto de Constituição consagrava a reunião das duas Câmaras em Assembléia Nacional, a qual, não se confundindo nem com uma nem com outra Câmara, deveria configurar-se como um organismo distinto, como uma terceira Câmara, "enorme e absurda, que não existe em nenhum país do mundo, porque não tem razão de existir; porquanto ou suprime uma das duas Câmaras, ou suprime tôdas duas" (Nitti — in *Relatório da Assembléia Constituinte*). O instituto, na verdade, foi considerado, pela quase totalidade dos constituintes, com suspeição, desconfiança e preocupação, de forma que, não obstante a defesa de alguns, (Tozato, Ruini) foi decidida sua eliminação. Todavia, excluída a criação de uma supercâmara com poderes, presidência e regulamento próprios, admitiu-se a reunião dos membros das Câmaras para deliberação sobre determinadas matérias. Na realidade, — observa Carullo — não se trata da reunião das Câmaras; os componentes das duas Câmaras formam um colégio que toma deliberações colegiais, distintas das que são vontade das Câmaras singulares. A deliberação "dêste órgão" (grifo do original) não é um

acôrdo nem um ato coletivo, mas o ato de um órgão colegial cujos componentes são individualmente membros das Câmaras.

Uma vez estabelecido juridicamente que êstes atos, embora em pequeno número (a eleição do Chefe do Estado, sua acusação etc.), são da competência dêste órgão, torna-se necessário dar-lhe um nome apropriado. Se consultarmos as Constituições dos diversos Estados estrangeiros, onde existe um instituto análogo, encontraremos diferentes denominações: Congresso, Assembléia Nacional, Skupcina, Soviet Supremo. Todos são nomes que indicam um órgão correspondente ao que focalizamos. Qual dessas diversas denominações escolher? A palavra "Parlamento" é antes de tudo italianíssima e, porquanto já usada no título, é conveniente usá-la também neste significado específico, isto é, para indicar o colégio formado com os componentes das duas Câmaras — considera Perassi, contra a opinião de Ruini que defendeu a designação original de Assembléia Nacional. Foi ainda Perassi que, na discussão do atual art. 55 da Constituição, acentuou: "dizendo-se somente nos casos estabelecidos na Constituição precisa-se rigorosamente qual a competência dêste órgão e tolhe-se portanto qualquer preocupação surgida no curso da discussão no seio da Assembléia".

O art. 55 da Constituição dispõe:

"Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione."

Modificação substancial — considera Falzone — foi a supressão do instituto da Assembléia Nacional contra o qual se pronunciou sobretudo, em repetidas intervenções, Nitti, afirmando explicitamente "combater o equívoco da terceira câmara". Embora aceitando as sessões conjuntas para deliberação sobre determinadas matérias, foi contrário à instituição de um organismo com poderes próprios, principalmente com uma Presidência e um Regulamento. Até no regime monárquico — disse Nitti — as Câmaras se reuniam para o juramento, no início da legislatura. Câmara e Senado podem reunir-se para eleger o Presidente da República, mas não é necessário dar vida a esta supercâmara, a esta invenção, a êste absurdo, a esta fantasia inútil que queremos chamar Assembléia Nacional.

De acôrdo com proposta de Corbino e Perassi foi mantido o "nome glorioso e tradicional de Parlamento" e a Assembléia Cons-

tituinte determinou as atribuições do instituto que se tornaram limitadíssimas.

A reunião dos membros das duas Câmaras em sessão conjunta é prevista nos arts. 83, 90, 91, 96, 104 e 135 (eleição do Presidente da República, acusação contra o Presidente da República, juramento do Presidente da República, acusação do Presidente do Conselho de Ministros e dos Ministros, eleição dos membros do Conselho Superior da Magistratura e dos Membros da Corte Constitucional — respectivamente).

Quando o Parlamento se reúne em sessão conjunta, o Presidente e a Mesa Diretora são os da Câmara dos Deputados (art. 63, § 1.º, da Constituição).

#### IV — Funções

##### 1 — FAZER A LEI

Determina o art. 70 da Constituição: "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere".

A discussão deste artigo (correspondente ao art. 67, do projeto definitivo, com a mesma redação) provocou na Assembléa Constituinte calorosos debates entre os defensores e os adversários da participação do Chefe de Estado na função legislativa, mediante a sanção.

No sistema do Estatuto Albertino, lei formal era o ato complexo igual resultante do concurso paritário da vontade das duas Câmaras com a vontade do Rei. Na nova Constituição, eliminada a intervenção do Chefe de Estado na aprovação das leis, pode-se dizer que a lei formal é um ato complexo uniforme resultante do concurso paritário da vontade das duas Câmaras. As funções do Presidente da República, confrontadas com as que o Estatuto Albertino atribuía ao Rei, são mais restritas. O Presidente da República é excluído do exercício da função legislativa, na qual o Rei, ao contrário, intervinha com direito de sanção. Dispunha o art. 7.º do Estatuto Albertino: "Il Re solo sanziona le leggi e le promulga."

Hoje — sublinha Roberto Lucifredi, no confronto entre o Estatuto Albertino e a Carta de 1948 — o Presidente da República, frente a uma lei aprovada pelas Câmaras, é obrigado a promulgá-la e, só em casos excepcionais, quando julgar não poder consentir com o teor da própria lei, pode, com mensagem motivada às Câmaras (art. 74 da Constituição), pedir que essas tornem a deliberar; mas se as Câmaras insistem e aprovam novamente a lei, esta deve ser promulgada.

Falzone registra a proposta apresentada por Bozzi na Assembléa Constituinte: "a função legislativa é coletivamente exercida pelo Presidente da República e pelas duas Câmaras". Na subcomissão, o Relator da matéria, Mortati, admitia a intervenção ativa do Chefe de Estado mediante a sanção ou uma função diversa — de suspensão temporária da vigência da lei — uma função de veto (posteriormente a Assembléa adotou o veto suspensivo — art. 74 da Constituição). Mortati assinalou que, admitindo um sistema em que ao Chefe do Estado são reconhecidas atribuições de caráter prevalentemente moderador, uma intervenção ativa na função legislativa seria um elemento de desarmonia no sistema, embora se lhe pudesse confiar a promulgação das leis, o que tem caráter executivo. O correlator Ponti havia proposto a intervenção do Presidente da República na função legislativa mediante o instituto da sanção. Bozzi, retomando na discussão geral a sua proposta, argumentou: "... não vejo porque o Presidente da República deve ser mantido fora da formação do mais importante ato da vida de um Estado: a lei". Ruini, Presidente da Comissão, não aceitou a proposta Bozzi que reproduzia em substância o art. 3.º do Estatuto Albertino ("Art. 3. II potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere; il Senato e quella dei deputati.") porque — disse — correspondente a uma concessão totalmente superada.

A lei é um ato complexo dos dois órgãos do Parlamento, em posição de igualdade. A nova Constituição estabeleceu a paridade das duas Câmaras, cuja vontade é igualmente necessária para a formação de uma lei. Foi repudiado o sistema adotado em algumas organizações estrangeiras, pelas quais a Câmara dos Deputados está em situação de absoluta predominância face à Câmara Alta, como no sistema britânico (*Parliament Act* de 1911), em que substancialmente aos Lordes é reservado, na formação da lei, um veto suspensivo (as leis são aprovadas, apesar da oposição da Câmara dos Lordes, se votadas na Câmara dos Comuns em três sessões sucessivas) ou com efeitos bastante mais limitados para os projetos sobre matéria financeira (se o projeto aprovado pelos Comuns e apresentado aos Lordes, um mês antes do encerramento da sessão, não for aprovado sem emenda pela Câmara Alta, será submetido ao Rei para a sanção e, obtida esta, transforma-se em lei); ou como o adotado na Constituição francesa de 1946, em que o Conselho da República é chamado apenas a dar seu parecer na função legislativa, obrigado, tão-somente, em caso de parecer contrário, a Assembléa Nacional a aprovar o projeto em segunda leitura por

maioria absoluta dos seus membros. Também foi rejeitada a superioridade, bem mais limitada, atribuída pelo Estatuto Albertino à Câmara dos Deputados, com a obrigação de apresentar em primeiro lugar a esta todas as propostas de lei sobre criação de tributo ou aprovação de orçamento (art. 10 do Estatuto Albertino: "La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione di bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei deputati.") — sistema bem semelhante ao americano, para o qual toda lei sobre recolhimento de impostos deve ser de iniciativa da Câmara de Representantes.

Baschieri, após tecer estes comentários de Direito Comparado, acentua ser absoluta a igualdade das Câmaras. A iniciativa das leis pertence a todos os membros das duas Câmaras e o projeto pode ser apresentado, indiferentemente, a uma ou a outra em primeiro lugar. E para que se torne lei, precisa ter obtido a aprovação de ambas as Casas, aprovação esta que, naturalmente, deve existir sobre o mesmo texto. Assim, se uma Câmara introduzir emenda ao texto aprovado pela outra, esta terá que se pronunciar novamente sobre o texto emendado e assim por diante. O projeto continuará a "passeggiare", como se costuma dizer, entre as duas Assembleias, até que as vontades de ambas se encontrem sobre uma formulação idêntica. Somente então, o projeto será lei e como tal poderá ser promulgado — prossegue Baschieri.

Este processo de dupla vontade das Câmaras foi acerbamente criticado pelo Prof. Giuseppe Bettiol, na conferência já mencionada.

Nenhuma disposição contém o texto constitucional sobre os modos e os prazos para a transmissão dos projetos já discutidos numa Câmara à outra Câmara; os regimentos das duas Casas do Parlamento estabelecem normas neste sentido.

O encerramento de uma sessão não produz, como no regime findo, a decadência dos projetos sobre os quais não tenha havido deliberações definitivas.

#### Iniciativa das Leis

O ato que promove o processo legislativo é a proposta ou iniciativa que se concretiza na predisposição e apresentação a uma das duas Câmaras ou a ambas de um projeto ou esquema, materializado em artigos, para a disciplina jurídica de uma dada matéria. A iniciativa, considerada do ponto de vista do sujeito que a exerce, é o exercício de um direito político conferido expressamente pela Constituição.

Determina o art. 71 da Carta Republicana:

"L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferito da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli."

Campion e Lidderdale esclarecem que um texto legislativo pode ser apresentado pelo Governo (neste caso é chamado "disegno di legge") ou por um ou vários membros de cada Câmara, por certas organizações, como os Conselhos Regionais, e por grupos de 50 mil eleitores ou mais (neste caso é chamado "proposta di legge"). Os dois tipos de textos são compreendidos na expressão "progetto di legge". Os textos podem ser submetidos a uma ou a outra Câmara. Devem ser redigidos em artigos e precedidos de uma exposição de motivos.

De acordo com o art. 71 da Constituição são titulares do direito de iniciativa legislativa:

#### a) O Governo

Mortati em *Istituzioni di Diritto Pubblico* declara que a iniciativa governamental é, na prática, a mais importante; isto se explica pelo fato de ter o Governo a responsabilidade da execução da diretriz política aprovada pelo Parlamento e também pela disponibilidade que possui o Governo dos meios de mais completa informação das necessidades coletivas e do estudo das medidas mais idôneas a satisfazê-las. Tais características explicam a razão pela qual, nos casos em que se possa deduzir uma obrigação constitucional para a apresentação de um projeto de lei (iniciativa vinculada), tal obrigação pese sobre o Governo. Numerosos casos de tal gênero de iniciativa vinculada se encontram na nova Constituição, onde esta impõe a emanção de várias medidas legislativas necessárias à sua plena execução; também em outras hipóteses a iniciativa deve ser necessariamente governamental, como por exemplo, no caso dos orçamentos, cuja proposta não pode existir senão com base em dados fornecidos pelas várias administrações e mais genericamente por todas as leis de autorização e de aprovação que pressupõem o ato de outro órgão para autorizar e para aprovar.

Sob o aspecto formal, a iniciativa do Governo se exerce mediante a deliberação do Conselho dos Ministros e sucessiva emanção de atos destinados expressamente à apresentação do projeto com a assinatura do Chefe do Estado.

### b) Os membros do Parlamento

A iniciativa parlamentar provém historicamente das petições ou queixas que os representantes das classes medievais ofereciam ao soberano e a transformação em lei que essas sofriam, quando acolhidas, a título de contraprestação pelos deveres a que as próprias classes se obrigavam — escreve Mortati, acrescentando que a exigência de unidade de ação política importa em que a iniciativa de que ora se fala, apesar de inteiramente livre e desenvolvendo-se na mesma modalidade que a iniciativa governamental (tendo sido abolido o processo de deliberação prévia — tomada em consideração pela Assembléa — que antes existia apenas para os projetos apresentados pelos Parlamentares individualmente), alcança praticamente um resultado positivo somente quando o Governo com ela consinta. Isto corresponde à essência do regime parlamentar que leva a atribuir ao Governo uma atividade de direção e de coordenação de todo o trabalho legislativo.

### c) O corpo eleitoral

A iniciativa popular foi introduzida na nova Constituição que fixou para o seu exercício um número mínimo de 50 mil eleitores, exigindo que essa se concretize em um projeto redigido em artigos (com o que se exclui a possibilidade de um pedido genérico de reforma dar vida a uma iniciativa válida). Mortati considera que os eleitores habilitados à iniciativa legislativa sejam todos aqueles que possam participar das eleições para a Câmara dos Deputados, da mesma forma que têm direito a participar do *referendum* todos os cidadãos chamados a eleger a Câmara dos Deputados, de acordo com o art. 75, § 2.º, da Constituição. Balladore Pallieri é da mesma opinião, no que diz respeito à capacidade do sujeito. Ao contrário, levanta dúvidas sobre a aplicação para a iniciativa legislativa das outras normas concernentes ao *referendum*, isto é, se também na iniciativa popular, assim como no *referendum*, não serão admitidas manifestações sobre leis tributárias e de orçamento, sobre anistia e indulto, sobre autorização para ratificar tratados internacionais. Diz Balladore Pallieri: "se bem que habitualmente prevaleça a opinião pela qual a proibição expressa para o *referendum* não tenha razão de ser repetida no caso em tela, creio que os motivos de sua existência são aqui ainda mais fortes. Para algumas daquelas leis a iniciativa popular não é, ao menos, possível, porque são leis que só podem ser propostas pelo Governo: assim, tipicamente, as leis de orçamento e as leis de autorização para ratificar tratados. Só o Governo, que previu o orçamento ou fez os oportunos

acórdos internacionais, pode, materialmente e de fato, tornar-se o iniciador de uma proposta de lei nesta matéria perante as Câmaras; é excluído, portanto, todo poder não governamental, inclusive de iniciativa do povo. Em matéria de anistia e de indulto, muito mais temível do que a revogação popular de lei emanada do Parlamento, é a iniciativa popular que pode ser leviana ou, de qualquer forma, fonte de perturbação; o mesmo se diga para as leis tributárias, sem mencionar a improbabilidade de que sejam propostas próprias do povo.

O artigo 75 da Constituição — prossegue Balladore Pallieri — quis que essas matérias fossem tratadas exclusivamente pelos órgãos constitucionais responsáveis, sem interferências, que são julgadas danosas ou perigosas, da parte do povo. Deve ser registrado ainda o pequeno número de eleitores exigido para a apresentação de um projeto de lei ao Parlamento. Nem se diga enfim — acentua aquele autor —, que o exercício do poder de iniciativa não pode provocar qualquer inconveniente porque, ao contrário do *referendum*, a última palavra pertence às Câmaras, que são livres para rejeitar o projeto de lei de iniciativa popular. Também no caso do art. 65, Pallieri considera que a proibição determinada pelo constituinte não se originou somente do temor de revogações injustificadas das leis; o próprio fato de que um *referendum* seja proibido, por exemplo, em matéria de anistia ou de indulto ou ainda de leis tributárias, seria originado pelo temor de graves perturbações na ordem pública e influências danosas no regular desenvolvimento da vida política causadas por um pequeno número de eleitores que, embora sem êxito, tenham votado pela revogação da lei. Os mesmos perigos, evidentemente, suscita a apresentação de um projeto de lei e as mesmas proibições, portanto, devem ser consideradas válidas para esta hipótese. Na opinião de Pallieri o poder de iniciativa do povo, exceto nestas matérias particulares mencionadas no art. 75 da Constituição relativas ao *referendum*, tem sua normal extensão e pode manifestar-se com a proposta de uma lei nova ou com a apresentação de emendas a um projeto de lei apresentado, por exemplo, pelo Governo.

Já Mortati considera que, além das limitações gerais, não existem para a iniciativa popular as demais restrições estabelecidas especificamente para o *referendum* revocatório. A iniciativa, na sua opinião, tem uma função diferente da do *referendum*, não havendo possibilidade de aplicação analógica.

Tais controvérsias, entretanto, têm sido puramente teóricas porquanto, conforme as-

sinalou Giuseppe Bettiol, na conferência mencionada, o poder de iniciativa popular não foi até hoje exercido.

#### d) Conselhos Regionais

Dispõe o art. 121, § 1.º, da Constituição:

"Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere."

Embora a Constituição não delimite o campo desta iniciativa regional, deve-se deduzir — considera Mortati — que essa não pode compreender matérias que não interessem diretamente à região proponente. Assim se argumenta pelo limite que em tal sentido se lê nos estatutos das regiões com autonomia especial (Estatuto da Sicília, art. 18 (3); Estatuto da Sardenha, art. 51 (4); Estatuto do Trentino — Alto Adige — art. 29 (5), não se podendo supor que outras regiões, com autonomia mais reduzida, possuam competência mais ampla.

Balladore Pallieri é da mesma opinião. Diz ele que a limitação dos estatutos citados não é repetida no Estatuto do Valle d'Aosta e nem mesmo na lei de 1953 sobre os órgãos regionais (Lei n.º 62, de 10-2-1953 — Constituição e funcionamento dos órgãos regionais — Art. 8. — "La Regione esercita la potestà legislativa sulle materie e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e secondo le norme del proprio Statuto."), referentes às regiões de direito comum. Entretanto, considera que o poder de iniciativa dos conselhos regionais deve ser contido nos limites do interesse da região proponente, mesmo nas hipóteses em que não é expressamente determinado. O poder de iniciativa é exercido pela região singularmente; não poderá ser, portanto, senão a expressão das necessidades e dos interesses particulares daquela região e jamais uma proposta de lei de in-

teresse exclusivamente nacional não coligado, de algum modo, com exigências regionais privadas.

#### e) Conselho Nacional de Economia e de Trabalho

Dispõe o art. 99 da Constituição:

"Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge."

Também esta espécie de iniciativa económico-social é circunscrita ao âmbito das matérias que serão por lei atribuídas a tal órgão e que são aquelas próprias dos interesses económicos, das relações do trabalho e da protecção aos trabalhadores.

O poder de iniciativa foi assim, largamente, ampliado, em confronto com o Estatuto Albertino, já que às formas tradicionais de iniciativa governamental e de iniciativa parlamentar acrescentaram-se as novas formas já mencionadas. Estas novas formas de iniciativa terão sempre carácter subsidiário ou verdadeiramente excepcional face às duas tradicionais que manterão sempre predominância, aparecendo, naturalmente, em primeiro lugar, a iniciativa governamental, se bem que nos três primeiros anos de vida do novo Parlamento — conforme sublinha Roberto Lucifredi — a iniciativa parlamentar, tanto da Câmara como do Senado, tenha tido desenvolvimento muito maior do que o verificado na vigência do Estatuto Alberti-

(3) Estatuto da Região Siciliana (R.D.L. n.º 455, de 15-5-46, transformado na Lei Constitucional n.º 2, de 26-2-1948). Art. 18 — L'Assemblea regionale può emettere voti, formulare progetti sulle materie di competenza degli organi dello Stato che possono interessare la Regione, e presentarli alle Assemblee legislative dello Stato.

(4) Estatuto especial para a Sardenha (Lei Constitucional n.º 3, de 26-2-1948). Art. 51 — Il Consiglio Regionale può presentare alle Camere votie proposte di legge su materie che interessano la Regione.

La Giunta regionale, quando constati che l'applicazione di una legge o di un provvedimento dello Stato in materia economica e finanziaria risulti manifestamente dannosa all'Isola, può chiederne la sospensione al Governo della Repubblica, il quale, constatata la necessità e l'urgenza, può provvedervi, ove occorra, a norma dell'articolo 77 della Costituzione.

(5) Estatuto especial para o Trentino Alto Adige (Lei Constitucional n.º 5, de 26-2-1948). Art. 29 — Nelle materie non appartenenti alla competenza della Regione, ma che presentano per essa particolare interesse, il Consiglio regionale può emettere voti e formulare progetti. Gli uni e gli altri sono inviati dal Presidente della Giunta regionale al Governo per la presentazione alle Camere e sono trasmessi in copia al Commissario del Governo.

no. E é lógico que assim seja, tendo em vista a limitação das matérias da competência do Conselho Nacional da Economia e do Trabalho e dos Conselhos Regionais. A iniciativa popular é pouco vantajosa face ao difícil processo em que necessariamente implica. Mais fácil evidentemente é a iniciativa parlamentar graças à qual basta a proposta de um só deputado ou de um só senador para desencadear a engrenagem legislativa. Lucifredi considera que a iniciativa popular só deve ser exercida nos casos em que, por particulares razões de caráter político, se desejar acentuar que é o povo no seu conjunto o promotor de uma determinada providência legislativa e isto com o fim de exercer sobre as Câmaras uma ação psicológica para induzi-las à aprovação do projeto.

As várias espécies de iniciativa indicadas encontram um limite geral: além dos preexistentes limites de fato para iniciativa não governamental em certas matérias como, por exemplo, leis de aprovação de tratados, um novo vínculo, de alcance muito penetrante origina-se do art. 81 da Constituição, segundo o qual toda lei que importe em novas ou maiores despesas deve indicar os meios para fazer-lhes frente. Mortati considera que, embora o art. citado se refira apenas às leis, deve deduzir-se que a restrição constitucional valha até mesmo no momento de apresentação do projeto, obrigando a quem assume a responsabilidade de uma despesa a demonstração de conhecimento do seu nexo com a economia do orçamento no qual deverá ser inserida. Esta solução é a mais consentânea com a "mens" do Constituinte, porquanto a norma do art. 81 derivou de uma proposta que tendia a excluir definitivamente toda iniciativa não governamental em matéria financeira (6). Esta limitação visa a evitar que novas leis discutidas após a aprovação dos orçamentos possam, com aumento de despesas, perturbar o equilíbrio que nos próprios orçamentos se procurou estabelecer. É claro o obstáculo que tal limite cria para a iniciativa não-governamental e principalmente para a iniciativa parlamentar, quando se trate de projeto cujo acolhimento implicaria em aumento de despesa, de vez que é bem difícil que o autor de um projeto possa indicar novas fontes de renda idóneas correspondentes ao aumento proposto de despesa.

Um outro limite de caráter também geral deriva da rejeição de uma proposta precedente com idêntico conteúdo. Os regimentos das duas Câmaras estabelecem que um pro-

jeto rejeitado por uma delas não poderá ser reapresentado senão depois de transcorridos, pelo menos, 6 meses.

## 2 — DELEGAR A FUNÇÃO LEGISLATIVA

Antônio Amorth ressalta que o texto constitucional distingue o exercício normal da função legislativa do exercício extraordinário. O primeiro pertence às Câmaras que cooperam necessariamente e com identidade de poderes; o segundo é conferido ao Governo seja por delegação do Parlamento, seja por competência própria, em caso de necessidade inadiável. Como é óbvio — frisa — o exercício extraordinário representa uma derrogação do princípio essencial da divisão dos poderes que exige não só a atribuição de função a cada poder mas também o seu exercício pelo Poder respectivo, e, como derrogação, somente deve ser consentido em razão de motivos que o justifiquem. A esta exigência do princípio de separação dos poderes deve ser acrescentada a constatação do abuso que o exercício do poder legislativo por parte do Governo geralmente acarreta e ao qual o Parlamento não mais tem poder para opor remédio eficaz, seja porque a eventual revogação da obra legislativa do Governo, efetuada mediante a emanção de novas medidas legislativas do Parlamento, pode suscitar graves perturbações na ordem jurídica do país, chegando dificilmente a destruir os efeitos já produzidos, seja porque a rapidez com que o Governo legisfere não se equipara à relativa lentidão com que o Parlamento deveria depois reexaminar as medidas governamentais.

De acôrdo com o artigo 76 da Constituição, as Câmaras podem delegar ao Governo o exercício da função legislativa; neste caso, o Governo substitui aquele que é o órgão normalmente competente porque por êle autorizado. Todavia, a Constituição quer que as leis sejam emanadas pelo Parlamento, ao qual atribuiu esta função para que a exercesse diretamente e não para que a delegasse a outros; portanto, a delegação deve ser fato raro, devido a circunstâncias particulares e excepcionais e deve, além do mais, ser contida nos precisos limites assinalados na própria Constituição, isto é, não pode ser feita "senão com determinação de princípios e critérios diretivos e apenas por tempo limitado e objeto definido".

Diz o art. 76:

"L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se

(6) Vide Aprovar o orçamento.

non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.”

Exclui-se, portanto, a possibilidade da concessão dos chamados “plenos poderes”, isto é, a genérica autorização para legislar em um número ilimitado de matérias. Tal instituto — assinala Emilio Crosa — distinguia-se da simples delegação pela falta de designação do objeto específico. Plenos poderes foram conferidos por ocasião de guerras ou de graves sublevações da ordem social ou por emergências extraordinárias, com influência notável na vida italiana. A primeira delegação de plenos poderes ocorreu na primeira guerra da independência, sendo promulgada a 2 de agosto de 1848 esta lei: “Il Governo del Re è investito durante l'attuale guerra d'indipendenza di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà quindi per semplici Decreti Reali e sotto la responsabilità ministeriale, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della Patria e delle nostre istituzioni”.

Esta lei — comenta Emilio Crosa — na sua expressão formal revela preocupações de caráter político, explicáveis no período histórico que se atravessava e no início do regime constitucional. A determinação da responsabilidade ministerial demonstrava que tal delegação não era um retorno ao regime absoluto, conceito que ainda se acentuava no inciso “salvo as instituições”. Semelhante na forma, foi a lei de 26-4-1859, com o acréscimo da faculdade explícita de limitar — provisoriamente durante a guerra — a liberdade de imprensa e a liberdade individual.

O autor enumera diversas leis de plenos poderes ditadas em 1866, acrescentando: maior perfeição formal teve a lei de ..... 22-5-1915. Nesta é claramente afirmada a natureza jurídica da delegação, estabelecendo-se que os atos do Governo terão valor de lei — com o que se dá plena delegação em sentido formal e material. Não existe menção à responsabilidade ministerial nem à intangibilidade das instituições ou do direito que tornará a imperar *ex jure*, quando terminado o período extraordinário.

Exemplo ainda de delegação plena se teve com a Lei n.º 1.601, de 3-12-1922, que concedeu ao Governo faculdade de emanar normas, com força de lei, até 31-12-1923, para a reorganização do sistema tributário e da administração pública.

A Constituição italiana que recusou a delegação de plenos poderes acolheu a possibilidade de uma delegação ampla ao Governo, em caso de guerra. Com efeito, o art. 78 dispõe que as Câmaras deliberam o estado de guerra e conferem ao Governo os poderes necessários, nos quais são compreendidas amplas possibilidades em toda ordem de relações que as exigências do estado de guerra venham a aconselhar. Trata-se, portanto, de uma delegação especial que não é sujeita aos limites taxativos estabelecidos nos arts. 76 e 77 e que poderá ser de ordem material e formal (7).

Baschieri acentua que nenhuma dificuldade ofereceu a inclusão no texto constitucional da faculdade de delegação legislativa ao Governo. “A objeção que se levantou no passado, baseada principalmente no aforismo *delegatus delegare non potest* (julgando-se o Parlamento delegado do povo) não tem nenhuma consistência — diz, prosseguindo: “pense-se na natureza da relação de representação política (ou orgânica) que faz dos membros do Parlamento não os delegados do povo, no sentido usado no direito privado, mas o órgão por meio do qual o povo exerce a sua soberania no campo legislativo. É inegável, ainda, que, em alguns casos, é aconselhável, por razões políticas ou de técnica legislativa, delegar ao Poder Executivo a redação e emanção de uma lei.”

Os decretos legislativos ou leis delegadas são ordenações jurídicas baixadas pelo Governo com base em uma concessão do poder legislativo por parte do Parlamento. Sendo emanados por delegação das Câmaras, têm o mesmo valor dos atos aprovados por estas: são igualmente sujeitos a *referendum*, como qualquer lei do Parlamento e, uma vez em vigor e terminado o prazo para o qual foi concedida a delegação, só podem ser modificados ou revogados por lei do Parlamento, decreto legislativo ou *referendum* revocatório, isto é, por um ato sucessivo que tenha a mesma eficácia.

A lei de delegação legislativa, isto é, a que concede ao Governo a função de legislar, deve ser discutida e aprovada diretamente pelas Câmaras e não apenas por suas Comissões (art. 72 da Constituição) e deve conter (art. 76) os princípios e critérios diretivos em que se deve informar o Governo para ditar as providências a que fôr autorizado pelo Legislativo.

A delegação é definida quanto ao tempo, determinada quanto ao objeto (pode ser feita com uma única lei para dois ou mais objetos, mas é necessário que cada um deles

(7) Vide Deliberar sobre o estado de guerra.



seja perfeitamente definido e determinado) e é imprescindível que sejam indicados os princípios e critérios diretivos aos quais a autoridade delegada deve conformar-se.

Baschieri ensina que a exata observância desses limites constitui uma obrigação constitucional, seja para o Parlamento, seja para o Governo. Para o primeiro porque uma lei de delegação que não contenha um dos requisitos exigidos será contrária ao art. 76 e poderá ser invalidada como inconstitucional (art. 134); para o Governo porque é obrigado a respeitar os limites dos poderes que lhe são conferidos e é sujeito, em tal propósito, a dupla sindicância: política — pelo Parlamento; e jurídica — pela Corte Constitucional, que, tendo por finalidade julgar a legitimidade constitucional das leis e dos atos com força de lei (art. 134), poderá declarar inconstitucionais os decretos legislativos exarados fora da faculdade concedida ao Governo pela lei de delegação.

Balladore Pallieri julga que a expressão **Governo** dos arts. 76 e 77 da Constituição, tem um significado amplo, compreendendo também o Chefe do Estado, por força da tradição. Só assim — afirma — pode ser compreendida a disposição do art. 87, § 4.º, que diz que o Presidente da República “emana” os decretos com valor de lei e os regulamentos. A palavra *emana* implica (e a fórmula usada nas leis delegadas confirma esta opinião), quando menos, na participação na formação do ato; assim o ato vem principalmente referido como próprio, dada a sua maior dignidade, do Presidente da República. A fim de que não haja contradição entre o art. 87 e os artigos precedentemente citados, que falam da delegação ao Governo, deixando entender que deve ser o Governo o órgão de que emana a lei delegada, é necessário — considera Pallieri — entender nestes artigos a palavra **Governo** compreendendo, segundo o velho uso, também o Chefe do Estado.

Mortati julga que a expressão **Governo** deve ser entendida restritivamente, isto é, indicando apenas os Ministros e não o Chefe do Estado. A assinatura do Presidente na lei delegada — em seu entender — é apenas equiparável à promulgação e não importa em participação na formação do ato.

Baschieri concorda com Balladore Pallieri, quando escreve que “do conjunto das disposições constitucionais, resulta que os decretos legislativos, os quais formalmente não têm caráter de lei mas vêm emanados e não promulgados pelo Presidente da República (art. 87)....”

A determinação de “função legislativa” do art. 76 e a precisão “valor de lei ordinária” do artigo seguinte, fixam o princípio de que não é admitida a delegação ao Governo da função legislativa “constituente”, isto é, para leis constitucionais — leis de revisão da Constituição e outras leis constitucionais. (8).

Emilio Crosa assinala: “o ato emanado em virtude da delegação legislativa nasce válido e perfeito, não pedindo ulterior legitimação por parte dos órgãos legislativos. Todavia, poderá ocorrer que, dada a importância do objeto, seja reservada uma ulterior legitimação. O decreto legislativo, quando for de tal modo condicionado, nasce válido e entra em vigor segundo as disposições normais ou aquelas estabelecidas pela ocasião, sob a condição resolutiva, não suspensiva, de eventual recusa de convalidação. A convalidação retroage *ex tunc*, como *ex tunc* retroage a recusa, embora permaneçam os efeitos jurídicos que já tenha produzido.”

O mesmo autor aponta a hipótese de que no decreto legislativo apareçam normas regulamentares. Considera que deve ser observada a lei de delegação que fixa os limites de extensão da competência do Governo. Quando, por conexão de matérias, são introduzidas no decreto legislativo normas regulamentares não contempladas na lei de delegação, a competência do Governo não pode ser alterada. Neste ponto, o decreto legislativo poderá ser modificado ou revogado nos próprios limites em que se contém a competência governamental.

Emilio Crosa refere-se ainda ao que chama “delegação indireta”, que existe quando as Câmaras autorizam o Governo a completar a obra de formação da lei ou a coordenar os princípios já discutidos e aprovados pelas Câmaras. Embora o conteúdo já seja determinado substancialmente, a coordenação pode acarretar modificação das normas a serem coordenadas ou exigir a introdução de novas. Nesta necessidade e conseqüente poder do Governo, compreendido na autorização para coordenação das normas, verifica-se uma verdadeira e própria delegação do poder legislativo. Isto acontece para a emanação dos códigos ou textos únicos.

#### Decretos-leis

Para enfrentar uma situação imprevista ou porque a providência a ser adotada possa perder muitos de seus efeitos se não for tomada repentinamente, o Governo poderá precisar baixar rapidamente normas ade-

(8) Vide Aprovar as leis de revisão da Constituição e outras leis constitucionais.

quadas, embora estas estejam fora de sua competência e pertençam propriamente ao Parlamento. Há, então, uma substituição de autoridade, não legitimada por uma precedente delegação.

A nova Constituição, após muitos debates sobre a matéria, admitiu esta legislação excepcional, embora a cercando de cautelas rigorosíssimas. Por obra do Governo, podem ser baixados decretos com força de lei (decretos-leis), mas só em casos "extraordinários de necessidade e de urgência" devendo ser, ainda, apresentados às Câmaras para "conversão" em prazo limitado.

É o que dispõe o art. 77 da Constituição:

"Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione.

Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti."

Os decretos-leis perdem sua eficácia "desde o início" se não forem convertidos em lei, no prazo de sessenta dias após sua publicação. Para evitar graves inconvenientes que poderiam resultar da rejeição ou omissão das Câmaras, estas podem "regular com lei as relações jurídicas originadas dos decretos não aprovados".

Os decretos-leis são "providências provisórias" que, de certa forma, antecipam as futuras leis das Câmaras e que têm valor apenas pela previsão de sua conversão em lei.

Os decretos-leis têm "força de lei", devem ser "convertidos em lei", portanto, não podem deliberar sobre o que não deliberaria a lei; em particular, não podem contrariar disposições da Constituição. As leis delegadas e os decretos-leis são consentidos apenas em substituição da atividade normal do Parlamento, consistente na expedição de leis substanciais. Não será possível nem a aprovação do orçamento, nem a autorização para ratificar tratados internacionais ou para conceder anistia por meio de leis delegadas ou decretos-leis. Estas funções, expressamente atribuídas pela Constituição às Câ-

maras e subtraídas à competência do Governo, devem ser exercidas pelas próprias Câmaras.

Os decretos-leis devem ser deliberados pelo Conselho de Ministros, baixados pelo Presidente da República e publicados na *Gazzetta Ufficiale* e apresentados no mesmo dia de sua expedição às Câmaras para conversão em lei. Quando as Câmaras estiverem dissolvidas, ocorre a chamada "prorrogação" dos seus poderes e são imediatamente e com esta finalidade convocadas, devendo reunir-se em cinco dias.

Emilio Crosa recorda que a necessidade urgente era considerada por grande parte da doutrina italiana como fonte de direito independentemente de uma norma escrita.

Já no Parlamento Piemontês Urbano Rattazzi, em 1849, dizia: "Face ao Estatuto está outra lei superior a qualquer Estatuto, está a lei da necessidade. Se assim não fôsse, poder-se-ia dizer que a sociedade não dispõe dos meios que lhe são necessários para defender-se; dir-se-ia que o Estatuto que concede e assegura as liberdades cívicas não contém os meios indispensáveis para manter-se ileso." No mesmo ano, o Ministro Pinelli legitimou com a necessidade, "lei superior a tudo" a proclamação do estado de sítio.

Cavour também defendeu a legitimidade da necessidade urgente, dizendo: "Creio que o sistema representativo não pode funcionar, não pode responder às necessidades da sociedade, se quem ocupa o Governo não sabe, em determinadas circunstâncias, assumir uma responsabilidade embora grave. As leis não podem prover todos os casos possíveis, existem certas eventualidades que seguramente não são e não puderam ser contempladas pelo legislador; e quando estas eventualidades se verificam, os depositários do poder devem ter a coragem de afastar-se das formalidades prescritas na lei, com a obrigação, porém, de pedir a ratificação do Parlamento tão logo ele se reúna."

O Parlamento quase sempre ratificou, embora criticando, até mesmo asperamente, as providências do Governo.

Crosa acentua que a necessidade urgente foi admitida na organização italiana como fonte de produção jurídica, sem disciplina e sem legitimidade formal dos decretos-leis. Houve, então, um abuso da decretação de urgência de tal forma que as Câmaras, impossibilitadas de exercer um controle sobre os decretos-leis eram levadas a proceder à sua conversão em lei, em blocos numerosos. Em 15-6-1922, por iniciativa de Vittorio Scialoja e outros senadores, foi apresentada uma proposta de lei sobre a disciplina dos

decretos-leis. O problema foi enfrentado com a Lei n.º 100, de 31-1-1926. (9) Os abusos ainda existentes na vigência desta lei acarretaram a lei de 1939.

Baschieri, a propósito, comenta que na época prefascista muito se discutiu sobre a legitimidade de tais providências, emitidas pelo Governo em casos excepcionais, especialmente face aos arts. 3.º, 5.º e 6.º do Estatuto Albertino, que limitavam as atribuições dos dois poderes, sendo que o art. 6.º vedava ao Executivo suspender ou dispensar a observância das leis. Invocava-se, por outro lado, a "necessidade", entendida por alguns constitucionalistas como fonte do direito objetivo. Certo é que, desde os primeiros anos de aplicação do Estatuto, o Poder Executivo não hesitou em legislar, invocando a urgência e a necessidade de prover; em primeiro lugar (fim de 1849 em Gênova), recorrendo ao decreto de urgência para proclamar o estado de sítio, no caso de sublevações populares, limitando o exercício de algumas liberdades e conferindo os poderes de polícia à autoridade militar; em seguida, recorrendo, sempre com maior frequência, aos "decretos-leis, não apenas por ocasião de acontecimentos verdadeiramente excepcionais na vida do país (por exemplo, o terremoto calabro-siluco de 1908) ou por medidas de caráter tributário (os assim chamados "decreti-catenaccio", justificando-se a urgência pelo fato de que a discussão no Parlamento facilitaria a evasão), mas logo para prover à legislação ordinária, mesmo nos casos em que nenhum sério motivo de necessidade urgente aconselhasse tal extraordinária faculdade. Cite-se como exemplo do abuso o decreto-lei baixado para conferir o grau de "subtenente" ao cabo da banda de música da Marinha.

O abuso dos decretos-leis tornou-se sempre maior, tanto que o Parlamento por várias vezes foi levado a converter em lei um notável número de decretos-leis, "em bloco", renunciando a discuti-los separadamente e a ditar para cada um deles uma lei de conversão. (Exemplo: a Lei n.º 2.293, de 15-10-1923).

Os decretos-leis traziam a cláusula que obrigava o Governo a apresentá-los às Câmaras para conversão. Vista a impossibilidade de evitar esta legislação de urgência,

pensaram muitos em regulá-la legislativamente, de modo a pôr, pelo menos, limites precisos ao Poder Executivo. O projeto foi retomado e executado pelo Governo fascista que, tornado regime, não podia mais temer qualquer oposição por parte do Parlamento; e traduzido na Lei n.º 100, de ... 31-1-1926. O art. 3.º, n.º 2, desta lei reconhece ao Poder Executivo a faculdade de baixar por meio de decretos normas com força de lei nos "casos extraordinários em que razões de urgência e de absoluta necessidade o imponham", reservando explicitamente o juízo sobre a necessidade e urgência ao controle único e político do Parlamento. Aquela lei prescrevia ainda que o decreto teria a cláusula de apresentação ao Parlamento para conversão em lei, devendo ser apresentado, sob pena de decadência, a uma das Câmaras, no máximo, na terceira reunião após a publicação e perdendo a vigência se não convertido em lei após dois anos. Este sistema — escreve Baschieri — permitia, ao menos, em teoria, uma sindicância do poder judiciário, o qual, nos casos ora lembrados, podia não reconhecer mais em vigor uma providência e recusar sua aplicação.

Nos últimos tempos do fascismo, instaurado na sua plenitude o Estado totalitário e concentrados todos os poderes no Executivo, com a lei que instituiu a Câmara dos "fascis e das Corporações" (art. 18), vem limitada ainda a faculdade de baixar decretos-leis aos casos de necessidade por causa de guerra e de medidas de caráter financeiro e tributário. Recordemos que naquele sistema o poder legislativo já praticamente pertencia ao Governo, com o qual, também de direito (art. 2.º da lei) as Câmaras se limitavam a "colaborar para a formação das leis".

Estes precedentes — diz Baschieri — suscitaram muitas dúvidas sobre a oportunidade de conferir ao Governo a faculdade de baixar decretos de urgência. A obrigação de pedir a conversão em lei é, na Constituição republicana, muito mais rigorosa do que na Lei n.º 100, porquanto o Governo deve apresentar os decretos-leis (que a Constituição define explicitamente providências provisórias) ao Poder Legislativo, no mesmo dia da sua publicação. A ulterior obrigação de reunir as Câmaras em cinco dias e de con-

(9) L. 31 gennaio 1926, n.º 100 — Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.  
 1. Sono emanate con reale decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, le norme giuridiche necessarie per disciplinare:  
 1.º l'esecuzione delle leggi;  
 2.º l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo;  
 3.º l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del personale ad esse addetto, l'ordinamento degli enti ed istituti pubblici, eccettuati

I Comuni, le Province, le Istituti pubbliche, di beneficenza, le università e gli Istituti di istruzione superiore che hanno personalità giuridica, quand'anche si tratti di materie sino ad oggi regolate per legge.

Resta ferma la necessità dell'approvazione, con la legge del bilancio, delle spese relative e debbono, in ogni caso, essere stabilite per legge le norme concernenti l'ordinamento giudiziario, la competenza dei giudici, l'ordinamento del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, nonché le guarentigie dei magistrati e degli altri funzionari inamovibili.

2. L'approvazione dei contratti stipulati dallo Stato, nei casi per i quali era richiesta una legge, è data con Decreto Reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, udito il parere del Consiglio tecnici istituiti presso i vari Ministeri e del Consiglio di Stato.

3. Con Decreto Reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, possono emanarsi norme aventi forza di legge:

- 1.º quando il Governo sia a ciò delegato da una legge ed entro i limiti della delegazione;
- 2.º nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano. Il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento.

Nei casi indicati nel numero 2.º del precedente comma il Decreto Reale deve essere munito della clausola della presentazione al Parlamento per la conversione in legge, ed essere, a pena di decadenza, presentato, agli effetti della conversione stessa, ad una delle due Camere, non oltre la terza seduta dopo la sua pubblicazione.

Della presentazione viene data immediata notizia nella "Gazzetta Ufficiale".

Il disegno di legge per la conversione del decreto in legge è considerato di urgenza.

In caso di chiusura della sessione, all'apertura della nuova sessione, il disegno di legge per la conversione si ritiene ripresentato dinanzi alla Camera, presso cui era pendente per l'esame. Quando una delle due Camere approvi il disegno di legge, il suo presidente lo trasmette, entro cinque giorni, alla Presidenza dell'altra Camera; questa trasmissione vale come presentazione del disegno stesso.

Se una delle due Camere rifiuta la conversione in legge, il presidente ne dà notizia nella "Gazzetta Ufficiale", e il decreto cessa di aver vigore dal giorno della pubblicazione della notizia.

Se il decreto è convertito in legge con emendamenti, l'efficacia degli emendamenti decorre dalla pubblicazione della legge.

Se entro due anni dalla sua pubblicazione il decreto non sia stato convertito in legge, esso cessa di aver vigore dal giorno della scadenza di questo termine.

4. Per i decreti-legge, emanati anteriormente alla pubblicazione della presente legge, i termini stabiliti dall'articolo precedente decorrono dalla pubblicazione della legge stesse (1).

(1) Sia anteriormente, che in epoca successiva alla L. 31 gennaio 1926, n.º 100 si sono avute leggi contenenti conversioni in blocco di decreti luogo tenenziali e RR.DD.;

L. 13 luglio 1922, n.º 1.159; L. 15 ottobre 1923, n.º 3.293; L. 17 aprile 1925, n.º 473; L. 24 dicembre 1925, n.º 2.301; L. 18 marzo 1926, n.º 562; L. 21 marzo 1926, n.º 597; L. 24 maggio 1926, n.º 898; L. 25 giugno 1926, n.º 1.262; L. 15 luglio 1926, n.º 1.263; L. 16 giugno 1927, n.º 985, art. 2.º

L. 16 giugno 1927, n.º 985 — Conversione in legge di Regi decreti-legge emanati anteriormente alla pubblicazione della legge 31 gennaio 1926, n.º 100.

1. Il termine per la presentazione al Parlamento dei decreti-legge per la conversione in legge stabilito dall'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n.º 100, concernente la facoltà del potere esecutivo di emettere norme giuridiche, non si applica ai decreti-legge emanati anteriormente alla pubblicazione della legge stessa.

2. Sono convertibili in legge e sottoindicati decreti-legge: ... Omissis.

— L. 19 gennaio 1939, n.º 129 — Istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni

1. La Camera dei Deputati è soppressa con la fine della XXIX Legislatura. È istituita, in sua vece, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

2. Il Senato del Regno e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni collaborano col Governo per la formazione delle leggi...

12. La Camera dei Fasci e delle Corporazioni esercita le proprie funzioni per mezzo dell'Assemblea plenaria, della Commissione generale del bilancio e delle Commissioni legislative.

Per determinate materie possono essere costituite Commissioni speciali.

13. Le Commissioni legislative sono formate dal Presidente della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, in relazione a determinate attività nazionali. Il Presidente può convocarle in ogni tempo.

Il Presidente forma e convoca anche le commissioni previste dal secondo comma dell'art. 12.

14. Il Presidente e, per sua delegazione, il Vice-presidente della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, possono partecipare ai lavori delle Commissioni, assumendone la Presidenza. I Ministri e, per loro delegazione, i Sottosegretari di Stato, possono intervenire.

Le disposizioni del presente articolo e quelle degli articoli 12 e 13 si applicano anche al Senato del Regno.

15. I disegni di legge di carattere costituzionale, giusta l'articolo 13 della legge 9 dicembre 1928 anno VII, n.º 2.693: quelli indicati nell'ultimo comma dell'art. 1.º della legge 31 gennaio 1926, n.º 100; le deleghe legislative di carattere generale, i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dello Stato e delle Aziende autonome di Stato e degli Enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, sono discussi e votati dalla Camera dei fasci e delle Corporazioni e dal Senato del Regno nelle rispettive Assemblee plenarie, su relazione delle rispettive Commissioni competenti.

Sono anche discussi nella forma indicata nel precedente comma i disegni di legge per i quali il Governo chieda tale forma di discussione, ovvero essa sia proposta dalle rispettive

assemblee plenarie o dalle Commissioni e sia autorizzata dal duce del Fascismo, Capo del Governo.

Le votazioni hanno luogo sempre in modo palese.

16. I disegni di legge non considerati nel precedente art. 15 sono deferiti all'esame esclusivo delle Commissioni legislative della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e del Senato del Regno.

I disegni di legge approvati sono trasmessi dall'una all'una all'altra Assemblea per il tramite delle rispettive Presidenze.

Entro un mese dalla presentazione di ciascun disegno di legge, termine prorogabile dal duce del Fascismo, Capo del Governo, il testo discusso e approvato dalle Commissioni legislative della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e del Senato, è trasmesso al duce del Fascismo, Capo del Governo, il quale dispone che esso sia sottoposto alla sanzione del Sovrano e promulgato nei modi ordinaria stabiliti per le leggi.

Nelle premesse deve essere indicata l'avvenuta approvazione da parte delle Commissioni legislative della Camera e del Senato.

Le norme così emanate hanno forza di legge a tutti gli effetti.

17. La forma di discussione e di approvazione stabilita nell'articolo 16 può essere seguita anche per i disegni di legge indicati nell'art. 15, quando il duce del Fascismo, Capo del Governo, lo stabilisca per ragioni di urgenza.

18. Si provvede con Decreto Reale, senza osservare la procedura prevista dall'art. 16, quando si versi in istato di necessità per causadi guerra per urgenti misure di carattere finanziario o tributario.

La stessa procedura può essere seguita quando le Commissioni non abbiano adempito, nel termine prescritto, alla loro funzione.

In questi casi si applicano le disposizioni contenute nel secondo comma e seguenti dell'art. 3.º della legge 31 gennaio 1926, n.º 100.

19. Le norme corporative elaborate dalle Corporazioni e gli accordi economici collettivi stipulati dalle Associazioni interessate, quando stabiliscano contribuzioni, sotto qualsiasi forma o denominazione, a carico degli appartenenti alle categorie cui le norme o gli accordi si riferiscono, possono essere presentate, a giudizio del duce del Fascismo, Capo del Governo, dopo l'esame del Comitato corporativo centrale, alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, perchè siano sottoposte all'esame ed all'approvazione della Commissione legislativa competente, o, se occorra, di più Commissioni riunite.

Nel caso in cui la Commissione o le Commissioni riunite propongano emendamenti al testo elaborato dalle Corporazioni, l'approvazione deve essere deferita all'Assemblea plenaria della Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

Il testo definitivo è trasmesso dal Presidente della Camera dei Fasci e delle Corporazioni al duce del Fascismo, Capo del Governo che lo promulga con proprio decreto da inserire nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno.

20. Le norme giuridiche che sono di competenza del Governo a termini della legge 31 gennaio 1926, n.º 100, allorchè riflettono materie di carattere tecnico o economico rientranti nella attività specifica delle Corporazioni, devono essere precedute, salvo i casi di urgenza, dal parere della corporazione competente o del Comitato consultivo istituito nel suo seno.

21. Sono abrogate le norme contrarie a quelle contenute nella presente legge e con essa incompatibili.

L. 8 giugno 1939, n.º 860. — Modificazione all'art. 3.º, comma 2.º, della legge 31 gennaio 1926, n.º 100, per quanto riguarda il termine per la presentazione alle assemblee legislative dei disegni di legge di conversione dei Regi decreti-legge.

Art. un — Al secondo comma dell'art. 3.º della legge 31 gennaio 1926, n.º 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, è sostituito il seguente:

"Nei casi indicati nell'art. 18 della legge 19 gennaio 1939, n.º 129, riguardante l'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, il Decreto Reale deve essere munito della clausola della presentazione alle Assemblee legislative per la conversione in legge, ed esserè, a pena di decadenza, presentato, agli effetti della conversione stessa, ad una delle due Assemblee legislative no oltre il termine di sessantagioni dopo la sua pubblicazione".

L. 4 settembre 1940, n.º 1547 — Modificazione dell'art. 1.º della legge 31 gennaio 1926, n.º 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.

Art. un — Possono essere emanate con Decreto Reale, nei modi previsti dall'art. 1.º, comma 2.º, della legge 31 gennaio 1926, n.º 100, le norme relative alle materie indicate nel n.º 3 dello stesso articolo, anche quando si modifichino con esse disposizioni contenute in provvedimenti legislativi emanati prima dell'entrata in vigore della presente legge.

La facoltà di provvedere con Decreto Reale ai sensi dell'art. 1.º, n.º 3 della legge 21 gennaio 1926, n.º 100, può essere esercitata per l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni militari dello stato e per l'ordinamento del personale civile ad esso addetto, ferma la necessità di provvedere con legge nelle materie relative all'ordinamento delle Forze armate, nonchè al reclutamento, stato e avanzamento del personale militare di qualsiasi categoria appartenente alle stesse Forze armate.

vocá-las ainda que dissolvidas (período de prorrogação dos poderes — art. 61) constituirá um freio eficaz à eventual tentação do Governo em abusar da legislação de urgência.

O art. 77 não determina, nem poderia fazê-lo de maneira praticamente eficaz, quais são os casos extraordinários de necessidade e urgência (os dois requisitos devem concorrer). O controle sobre a existência de tais extremos não pode ser, evidentemente, senão de natureza política (à responsabilidade política se refere o texto do art. 77) que só pode ser exercido pelo Parlamento. É admissível uma sindicância de natureza jurisdicional pela Corte Constitucional sobre a observância dos outros limites impostos ao Governo: sobre o cumprimento da obrigação de apresentação às Câmaras e sobre convocação e reunião destas no prazo estabelecido.

O Governo não poderá, de forma alguma, baixar decretos-leis com valor de lei constitucional; não poderá, por exemplo, suprimir ou limitar, nem mesmo temporariamente, os direitos de liberdade garantidos pela Constituição. A sindicância da Corte Constitucional deve ser entendida, também, em relação à observância deste limite.

O artigo 76 da Constituição foi aprovado, na Assembleia Constituinte, sem discussão, ao contrário do que ocorreu em relação ao artigo 77.

Conforme assinalou Ambrosini, as razões que justificam o recurso aos decretos-leis e aos decretos legislativos não são as mesmas. Com efeito — acentuou — a emanação dos decretos-leis não deriva do propósito de reduzir o trabalho das Assembleias Legislativas, mas de uma necessidade que, como tal, é aceita pela doutrina e pela praxe constitucional. Ao contrário, a emanação de providências em virtude de delegação é relacionada não só com a necessidade de tornar menos pesado e complexo o trabalho do Parlamento, mas também com a evidência de que os órgãos especiais do Poder Executivo são considerados os mais idôneos para oferecer uma solução adequada a determinados problemas. Mas são as Assembleias Legislativas que com seu poder soberano delegam tal poder ao Executivo; portanto não há qualquer diminuição do prestígio do Parlamento. E acrescentou que nenhuma lei, mesmo constitucional, poderia impedir aos representantes da soberania popular a possibilidade de exercer este direito soberano. Há mais de um século — disse — a questão da delegação e da emanação de decretos-leis é discutida, porquanto alguns temem que, atribuindo ao Poder Executivo a faculdade de

ditar determinadas normas jurídicas, o Poder Legislativo possa ser mais ou menos enfraquecido em suas prerrogativas. Por outro lado, é preciso reconhecer com franqueza que as várias necessidades surgidas, de tempos em tempos, sempre aconselharam admitir a possibilidade de decretos-leis e de delegação legislativa... Foi ainda Ambrosini que ponderou: a única questão que poderia surgir a propósito da delegação seria a relativa a uma exorbitância pelo Poder Executivo dos limites estabelecidos para o seu exercício. Preferiu aquele Constituinte atribuir este controle ao Poder Judiciário, por se tratar de uma questão de legitimidade.

Surgiram na Assembleia propostas visando a indicar taxativamente, no texto constitucional, as matérias para as quais seria admitida a delegação ou aquelas para as quais a delegação seria proibida. *Mannironi* sugeriu tal proibição para as leis eleitorais e as concernentes às regiões e à liberdade pessoal; *Bozzi* defendeu-a em relação às matérias cuja regulamentação é, pela Constituição, atribuída à lei; *Terracini* advogou-a para as matérias atinentes ao exercício das liberdades pessoais e políticas, para as leis complementares da Constituição e para a aprovação do orçamento. Em oposição, manifestou-se *Terracini*, argumentando que, deste modo, haveria uma verdadeira e própria diminuição do Poder Legislativo ao qual se deveria deixar a mais ampla faculdade de determinar o objeto da delegação.

Visando, entretanto, a impedir a concessão de delegações genéricas para a disciplina de "matérias", a Assembleia determinou que a delegação só será admitida para "objeto definido". Outra questão foi resolvida pela limitação do tempo da delegação, evitando-se, destarte, que o Executivo, uma vez baixada a lei delegada, pudesse permanentemente ditar normas sobre o objeto da delegação, o que seria, evidentemente, inadmissível.

Já o artigo 77 foi tema de vários debates. Muito se discutiu na segunda Subcomissão sobre a oportunidade de continuar a admitir aquelas providências legislativas (decretos-leis) emanadas dos órgãos governativos, em casos de necessidade e urgência, sem prévia delegação do Legislativo. Enquanto alguns, como *Pisanelli*, insistiam em enfrentar o problema, dando uma precisa disciplina à decretação de urgência a fim de evitar dúvidas e arbítrios; outros, como *Einaudi*, demonstravam, por razões teóricas ou de caráter particular, absoluta hostilidade à decretação de urgência; e outros, ainda, embora proibindo ao Governo a emissão autônoma de qualquer providência de urgência, admitiam a única exceção para os "decreti-catenaccio". (*Uberti e Tosato*).

Rejeitou a Subcomissão a fórmula proposta por Conti, Perassi e outros, visando a criar junto às Câmaras uma Junta Permanente com a missão de avaliar o caráter de urgência das providências governativas e, uma vez reconhecida tal urgência, participar da obra legislativa do Governo. Por unanimidade, a Subcomissão aprovou a sugestão de Bulloni que proibia a decretação de urgência por parte do Governo. Na Comissão dos 75 a emenda foi suprimida, significando o silêncio do projeto uma proibição, porquanto, conforme assinalaram Condorelli e Ruini, numa Constituição que consagra o princípio da separação dos Poderes, numa Constituição de caráter rígido e que admite o controle da constitucionalidade das leis, é indubitável que o silêncio sobre a competência do Governo para baixar decretos de urgência com eficácia legislativa importe numa proibição.

No plenário da Assembléa, todavia, a questão voltou a debate. Bozzi, historiando a vida parlamentar italiana desde 1848, observou que, com intensidade variável, o fenómeno do decreto-lei sempre existiu, justificado pela doutrina, ora sob o aspecto de uma delegação implícita ou tácita baseada na confiança parlamentar ao Governo — tese muito discutível e pouco aceita — ora pelo estado de necessidade, fonte de direito superior à lei. Pisanelli lembrou que os decretos-leis na Itália não constituíam uma novidade derivada da tirania instaurada em 1922, mas já haviam aparecido desde 1849 com o estado de sítio declarado em Génova.

Vincenzo Carullo (*La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*) reproduz trechos do Relatório da Assembléa Constituinte:

“Uma das questões interessantes, a propósito, é que a autoridade judiciária ordinária foi, por mais de uma vez, chamada a examinar o problema da constitucionalidade dos decretos-leis; perguntava-se se o Governo tinha ou não o poder de baixar ordenanças com valor de lei. O problema foi discutido amplamente... Alguns sustentavam que, não existindo no Estatuto Albertino qualquer disposição sobre a questão, não se podia absolutamente reconhecer ao Governo tal poder. Outros alegavam que, necessitando reconhecer ao Governo a faculdade de declarar o estado de sítio, se necessitava, como consequência, reconhecer também o seu poder de ditar normas com força de lei, quando a necessidade e a urgência o exigissem. (...)

O problema foi examinado após a guerra de 1914-18, período em que se multiplicaram os decretos-leis, para cuja expedição nenhuma regulamentação existia ou qualquer

limite prescrito em norma constitucional, o que levou o Governo a abusos lamentáveis. A conversão destes decretos-leis em leis formais foi feita pelo Parlamento de modo global, o que resultava praticamente em uma plena aprovação, sem, pelo menos, um exame detalhado dos diversos decretos. Daí, após estudos de diversos juristas, entre os quais, Vittorio Scialoja, concluiu-se pela necessidade de admitir constitucionalmente os decretos-leis e de discipliná-los, de forma que o Governo não pudesse cometer abusos”. Frisa o Relatório que, pela falta de controle, então só admissível por parte do Parlamento, a Lei n.º 100, de 31-1-1926 — que contemplou a hipótese e introduziu no direito italiano oficialmente o poder de baixar decretos-leis — foi um dos expedientes que serviram para transferir praticamente a função legislativa dos órgãos legislativos para o Poder Executivo. Isto ocorreu porque faltava um órgão de controle, já que ao Parlamento foi praticamente subtraída a possibilidade de investigação e por outro lado não existia um órgão jurisdicional de controle porque a justiça legislativa, a suprema magistratura que garante a constitucionalidade das leis, não tinha sido ainda introduzida no sistema italiano...

Mas — diz o Relatório — o que interessa ressaltar a propósito dos decretos-leis são as razões alegadas por aqueles que advogam sua completa exclusão do texto constitucional. Dizem eles que os decretos-leis têm sido um meio de abuso, que o Poder Executivo, investido da faculdade de ditar leis, desta só se serviu para eliminar as garantias dos cidadãos. Devemos observar — prossegue o Relatório — que a situação, após a nova Constituição, será bem diferente daquela que enfrentamos anteriormente, porque teremos uma Constituição modificável apenas por processo particular de revisão constitucional, o que acarretará uma profunda diferença entre o sistema precedente e o atual.

Os opositores da tese relativa aos decretos-leis acrescentam que poderia ser adotado o sistema anglo-saxão... Este sistema, entretanto — afirma o Relator — não seria compatível com os princípios fundamentais do projeto constitucional, porquanto aí está prevista a Alta Corte Constitucional... O que ocorreria quando o Governo baixasse um ato com força de lei? Seria sempre possível impugná-lo porque em contraste com a Constituição. (...)

Os preconceitos contra o poder de ordenança atribuído ao Governo podem, em grande parte, ser superados e o podem porque, no fundo, o Governo terminará sempre, mais cedo ou mais tarde, por dele fazer uso. Isto é demonstrado pela História. Em al-

guns casos de particular necessidade, como nas calamidades, em casos de agressão por outros Estados, quando devem ser baixadas disposições em questões alfandegárias, quando seja necessário manter segredo, em tôdas estas hipóteses, é absolutamente necessário que o Governo possa vir a expedir decretos-leis, de um momento para outro, sem aguardar nem mesmo o rápido sistema de aprovação de leis ordinárias através das Comissões das Câmaras. Melhor, portanto, será delimitar exata e precisamente semelhante poder governamental. Quando a experiência histórica demonstra que, embora proibido na Constituição, o poder de ordenança é usado, muito melhor será aceitar a realidade e reconhecer tal poder ao Governo, disciplinando-o de maneira segura.

Por outro lado — continua o Relatório — não se pode acolher a tese daqueles que são contrários à admissibilidade do poder de ordenança do Governo, com base em uma rígida e mecânica tripartição dos poderes... A mecânica tripartição é absolutamente impossível. O Governo deve, pelo menos, exercer o poder regulamentar. Os regulamentos não podem ser feitos pelas Assembléias Legislativas. É necessário que sejam emanados do próprio Governo e como os regulamentos constituem o exercício da função legislativa em sentido substancial, não é exato afirmar que a função legislativa seja exercida apenas pelos órgãos legislativos. E se o sistema italiano consagra a hierarquia das leis — leis constitucionais, leis ordinárias e regulamentos — ao Governo pode ser consentido o exercício de uma função legislativa superior à regulamentar, mas sempre inferior à função legislativa constitucional.

Ainda do ponto de vista estritamente teórico — acentua o Relatório — uma vez admitida a existência de leis de caráter constitucional, torna-se mais fácil e supera muitos temores a possibilidade de que o Governo exerça a função legislativa ordinária mas não possa exercer a função legislativa constitucional. Haveria garantia porque, se os decretos-leis, no passado, podiam modificar até mesmo as disposições em que se baseavam os direitos fundamentais do cidadão, hoje isto não mais seria possível...

Mesmo do ponto de vista prático o Relatório defende a necessidade dos decretos-leis, enumerando manifestações surgidas na Comissão dos 75 em que eram lembradas situações de tal urgência que não era possível aguardar a aprovação de leis ordinárias pelos órgãos legislativos. E sublinha: "o simples fato de que um decreto que estabeleça um imposto possa ser conhecido antes de sua emanção, através do processo, que, por mais rápido demandará alguns dias e será

de tal publicidade que dará a todos conhecimento de que se elabora um ato legislativo a respeito, deve levar a reconhecer que não será prático legiferar nesta matéria com o sistema normal." (grifo nosso)

### 3 — APROVAR AS LEIS DE REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO E OUTRAS LEIS CONSTITUCIONAIS

#### Revisão da Constituição

Dispõe a Seção II do Título VI da Constituição Italiana:

"Sezione II — Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali.

Art. 138 — Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a "referendum" popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a "referendum" non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a "referendum" se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Art. 139 — La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale."

Balladore Pallieri assinala que os dois tipos de leis — ordinárias e constitucionais — não se diferenciam pelo conteúdo, mas exclusivamente pelo modo de sua elaboração: toda norma baixada com o particular processo previsto no art. 138 acima transcrito é norma constitucional e pode, portanto, modificar qualquer norma preexistente, seja contida na Constituição ou em outras leis constitucionais, seja contida em leis ordinárias. Tôdas as normas, ao contrário, expedidas com o processo ordinário são normas ordinárias, que devem submeter-se às constitucionais.

O órgão competente para a emanção tanto das leis constitucionais quanto das ordinárias é sempre o mesmo: as duas Câmaras. O processo de sua elaboração apresenta as seguintes diferenças:

- 1.ª — a formação das leis constitucionais deve ocorrer em dois tempos,



com intervalo superior a três meses, com uma deliberação de cada vez. A primeira deliberação não se distingue da referente às leis ordinárias — o poder de iniciativa pertence aos órgãos e entes que tenham este poder em relação às leis ordinárias (10). A discussão nas Câmaras é a normal, sendo proibido, pelo art. 72 da Constituição, o processo de deliberação pelas Comissões “in sede deliberante”. A urgência é admissível, se bem que, na prática, tenha pouco sentido dada a necessidade, para a obtenção da elevada maioria exigida, de uma ampla discussão da matéria e de uma cuidadosa formulação dos seus artigos; considere-se ainda o tempo que deve transcorrer entre a primeira e a segunda deliberação. O processo de votação é o normal: primeiramente, artigo por artigo e, depois, sobre todo o texto da lei. A maioria exigida, nesta primeira fase, é a maioria simples.

Na primeira deliberação, a lei constitucional não se diferencia da lei ordinária, mas, transcorrida esta fase, observa-se que, enquanto a lei ordinária, com o processo até então desenvolvido, já estaria aprovada, para a lei constitucional, ao contrário, só foi superado um primeiro estágio.

Transcorridos, pelo menos, três meses da primeira aprovação, segue-se a segunda fase (11).

2.ª — Na segunda deliberação é exigida uma particular maioria. Caso não seja aprovada nas duas Casas pela maioria de 2/3 de seus componentes, a lei constitucional poderá, no prazo de três meses, contados da sua publicação, ser submetida a referendium, desde que haja neste sentido solicitação de 1/5 dos membros de uma Câmara, de 50.000 eleitores ou de 5 Conselhos Regionais. Se a aprovação se verificou por 2/3 dos componentes de ambas as Câmaras, a deliberação é definitiva e a lei constitucional vai à promulgação do Chefe do Estado.

(10) Neste ponto o texto aprovado pela Assembléa Constituinte difere do proposto pela Comissão dos 75, o qual, no caput do art. 130 (atual art. 138) dizia: “La iniziativa della revisione costituzionale appartiene al Governo e alle Camere.”

(11) **REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

**Capo XI-bis — Dei progetti di legge costituzionali.**

Art. 107 — La prima deliberazione, prevista dall'articolo 138 della Costituzione per i progetti di legge costituzionali o di revisione della Costituzione, è adottata nelle forme previste dal presente Regolamento per i progetti di legge ordinari.

Dopo l'approvazione in sede di prima deliberazione il progetto di legge è trasmesso al Senato. Se il progetto è modificato dal Senato, la Camera lo riesamina e norma dell'articolo 67.

Art. 107 — bis. — Quando il progetto di legge costituzionale è trasmesso dal Senato nello stesso testo già approvato dalla Camera, i tre mesi utili per adottare la seconda deliberazione decorrono, compresi e periodi di aggiornamento, dalla data in cui il progetto stesso è stato approvato dalla Camera in prima deliberazione.

Art. 107 — ter. — In sede di seconda deliberazione, la Commissione riesamina il progetto nel suo complesso e riferisce alla Camera.

Nel corso della discussione in Assemblea non sono ammesse le questioni pregiudiziale e sospensiva; può essere chiesto soltanto un rinvio a breve termine sul quale decide inappellabilmente il Presidente.

Dopo la discussione generale si passa alla votazione finale del progetto di legge senza procedere all'esame degli articoli. Non sono ammessi emendamenti, né ordini del giorno, né richieste di stralcio di una o più norme.

Sono ammesse le dichiarazioni di voto.

Art. 107 — quater — Il progetto è approvato in sede di seconda deliberazione se nella votazione finale ottiene la maggioranza assoluta dei membri della Camera.

Se il progetto è approvato con la maggioranza dei due terzi dei membri della Camera, il Presidente ne fa espressa menzione nel messaggio al Senato o al Governo, agli effetti del terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione.

Se il progetto è respinto, non può essere ripresentato se non siano trascorsi almeno sei mesi.

**REGOLAMENTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

Art. 91 — La prima deliberazione, prevista dall'articolo 138 della Costituzione per i disegni di legge di revisione della Costituzione e gli altri disegni di legge costituzionale, è adottata nelle forme previste dal presente regolamento per i disegni di legge ordinaria.

Dopo l'approvazione in sede di prima deliberazione il disegno di legge è trasmesso alla Camera dei deputati.

3.\* — A possibilidade do referendium, frise-mos, só existirá se a deliberação houver sido tomada por maioria absoluta. Este referendium distingue-se, em muitos aspectos, do admitido para a lei ordinária:

1 — a iniciativa do referendium pode ser tomada, não apenas por 50.000 eleitores ou 5 Conselhos Regionais (a que pertence a iniciativa em caso de lei ordinária, de acordo com o art. 75 da Constituição), mas também por 1/5 dos membros de uma ou de outra Câmara; basta, por conseguinte, uma exigua minoria em uma ou em outra Casa, contrária à lei constitucional, para que se promova o referendium.

2 — o referendium é válido, qualquer que seja o número de votantes, enquanto que, para a lei ordinária (§ 3.º do art. 75 da Constituição) é necessária a participação no referendium, pelo menos, da maioria dos eleitores.

3 — o referendium em tela não é, como o previsto para a lei ordinária, revocatório de uma lei existente, mas tem, ao contrário, a função de aprovar a lei do Parlamento. Pergunta-se aos votantes se aprovam a lei. Portanto, é necessário que a maioria se constitua a favor da lei e não contra a lei, como no caso do referendium ordinário.

Balladore Pallieri ressalta que não é possível supor-se que o referendium possa revogar uma lei constitucional para cuja emanação a Constituição determina processo tão complexo. O art. 138 prevê a revisão da Constituição exclusivamente por obra do Parlamento. Seria completamente sem fundamento instituir para tal revisão um novo processo, o que se realiza pela vontade popular, de que não existe o menor traço no art. 138. Dever-se-ia pensar também no enorme perigo e nas conseqüências absurdas que adviriam deste processo, porquanto, admitida a possibilidade do referendium revocatório em relação às leis constitucionais, não haveria razão para excluir esta possibilidade em relação à primeira e fundamental lei constitucional — a própria Constituição. Em um momento político favorável assistir-se-ia a uma iniciativa de referendium visando a revogar a própria Constituição.

Em caso de aprovação da lei constitucional por maioria absoluta, ela é publicada na Gazzetta Ufficiale, porque assim ordena o art. 138, a fim de que desta publicação decorra o prazo para o referendium: trata-se de publicação de lei ainda não promulgada e ainda não em vigor. O prazo para a promulgação decorre da proclamação dos resultados do referendium ou do transcurso do prazo útil para a realização da consulta popular. Se a maioria, nas duas Câmaras, foi de 2/3, o prazo decorre de modo normal.

Amorth julga não haver qualquer impedimento para que o Presidente da República, antes de promulgar a lei de revisão constitucional, peça com mensagem às Câmaras uma nova deliberação. Diz que, quando as Câmaras aprovam por maioria de 2/3 o

Se il disegno di legge è emendato dalla Camera, il Senato delibera sulle modifiche da essa apportate a norma degli ultimi due commi dell'articolo 54.

Art. 91 — bis — La seconda deliberazione, prevista dall'articolo 138 della Costituzione, può essere adottata soltanto dopo che siano decorsi tre mesi dall'approvazione del disegno di legge nello stesso testo approvato dalla Camera dei deputati.

I tre mesi sono computati comprendendo i periodi di aggiornamento.

Art. 91 — ter — In sede di seconda deliberazione, la Commissione riesamina il disegno di legge e riferisce su di esso al Senato.

Dopo la discussione generale il disegno è posto in votazione soltanto nel suo complesso. Non sono ammessi emendamenti né ordini del giorno, né lo stralcio di una o più norme. Del pari non sono ammesse le questioni pregiudiziale e sospensiva; può essere richiesto un rinvio a breve termine, sul quale decide inappellabilmente il Presidente.

Sono ammesse le dichiarazioni di voto.

Art. 91 — quarter — La votazione in sede di seconda deliberazione ha luogo a maggioranza assoluta dei componenti del Senato.

Se il disegno di legge è approvato con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Senato, il Presidente ne fa espressa menzione nel messaggio alla Camera dei deputati o al Governo, agli effetti del terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione.

Se il disegno è respinto, non può essere ripresentato se non siano trascorsi almeno sei mesi.

Art. 91 — quinquies — La richiesta di referendium popolare da parte di un quinto dei componenti del Senato, prevista dal secondo comma del citato articolo 138 della Costituzione, è presentata al Presidente del Senato che la trasmette immediatamente al Presidente del Consiglio dei ministri.

nôvo texto, considera-se que registraram a vontade do povo, tornando supérflua a manifestação direta do corpo eleitoral, por uma presunção de equivalência de resultados. Mas, se esta presunção for desmentida pela realidade e a aprovação da lei de revisão se determinar por uma espécie de conflito entre as Câmaras e o país, não faltarão os meios para superá-lo. Em primeiro lugar, poder-se-á pensar no exercício, pelo Presidente, do seu poder de pedir às Câmaras uma nova deliberação com mensagem motivada; e ainda o Presidente poderá chegar a dissolver as Câmaras, de forma que, desenrolando-se as eleições sobre a plataforma da lei de revisão, sejam as novas Câmaras "politicamente obrigadas" a retomar a mesma lei.

Já Balladore Pallieri considera que o Chefe do Estado não tem poder para suspender a promulgação de uma lei constitucional e solicitar nova deliberação das Câmaras. Esta segunda deliberação, no seu entender, já foi realizada *ipso jure*, em virtude do art. 138; seria absurdo que o Presidente da República pedisse, após a segunda deliberação — já exigida pela Constituição — uma terceira. Nenhum artigo constitucional lhe confere este poder e, mesmo do ponto de vista da oportunidade, não se vê como o Chefe do Estado possa opor-se a uma lei já aprovada duas vezes pelas Câmaras, ou por elevada maioria ou sufragada pela vontade popular.

Na Assembléa Constituinte, Preti propôs acrescentar ao artigo do projeto a seguinte emenda: "o Presidente da República não pode pedir às Câmaras uma nova deliberação", indagando se o art. 74 da Constituição (Veto suspensivo) devia ser considerado operante também para as leis de revisão constitucional e para as demais leis constitucionais. Respondendo pela Comissão, alegou Perassi que "quando se trata de lei constitucional a situação em que se encontra o Presidente da República é diferente daquela em que se acha quando em foco uma lei ordinária" porque, "tratando-se de lei constitucional não é possível levantar uma questão de inconstitucionalidade. Ao Presidente compete, apenas, verificar se a lei constitucional foi votada segundo o processo estabelecido pela Constituição." E acrescentou Perassi: "Convém inserir expressamente na Constituição uma disposição que vede de maneira absoluta ao Presidente da República fazer uso daquela faculdade? Julgo que não é o caso e considero inoportuna esta inserção."

Ainda na Constituinte, Benvenuti propôs a emenda: "o Presidente da República não promulga as leis modificadoras da Consti-

tuição ou com esta contrastantes, senão quando sejam adotadas pelas duas Câmaras com o processo e a maioria determinados neste artigo". Alegava que "o Presidente da República, assim como emerge do sistema constitucional sustentado pela Comissão, deve obrigatoriamente promulgar as leis ainda que estas suprimam as liberdades fundamentais dos cidadãos" e que, portanto, a sua emenda devia ser considerada como uma garantia para os direitos fundamentais do homem e do cidadão afirmados na Constituição. Rossi, pela Comissão, não aceitou a proposta Benvenuti porque, disse, a formulação do artigo "compreende e exaure, sem sombra de dúvida, a exigência formulada pela emenda" e porque "ninguém impede o controle formal do Presidente; portanto, se se quisesse criar uma lei constitucional, uma lei atinente à liberdade, sem o processo do art. 138, o Presidente faria muito bem em não a promulgar". A Assembléa rejeitou a emenda.

O conceito que guiou a Comissão encarregada da elaboração da Carta Republicana, na formulação do art. 138 — observou Perassi — foi o de tornar o processo de formação das leis constitucionais mais complexo que o previsto para as leis ordinárias, sem chegar, entretanto, a estabelecer um processo que dificultasse extremamente a revisão da Constituição ou a emanação de novas leis constitucionais. O texto aprovado pela Assembléa foi o proposto por Perassi.

As normas estudadas se aplicam a todas as leis constitucionais, inclusive às referentes às regiões, como, por exemplo, leis de formação de novas regiões. Nesta hipótese, antes da emanação da lei constitucional, deve ter havido um referendun no interior da região interessada (art. 132 da Constituição). Existe o perigo — sublinha Pallieri — com a possibilidade de sucessivo referendun geral sobre a lei constitucional, de provocar duas manifestações opostas de vontade: uma por parte da população da região e outra por parte de todo o povo italiano.

Existem condições particulares estabelecidas na Constituição para algumas leis constitucionais. Por exemplo, para a fusão de regiões a lei constitucional precisa ser precedida de um pedido de um certo número de comunas e de um referendun (art. 132, § 1.º, da Constituição).

Julga Balladore Pallieri que uma lei constitucional deste tipo que não obedeça a estas prescrições poderá ser impugnada por inconstitucional, perante a Corte Constitucional.

Sobre a modificabilidade das normas constitucionais, Balladore Pallieri considera erradas as duas correntes de doutrina:

a primeira — que não são modificáveis muitas normas da Constituição (como, por exemplo, as que fixam o caráter democrático do Estado e, em geral, as que determinam seus princípios fundamentais), embora tal proibição não seja expressa;

a segunda — que são modificáveis todas as normas, inclusive aquela referente à forma republicana que a Constituição expressamente declara não modificável (art. 139).

O art. 139 ("La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale") foi objeto de várias discussões de caráter político, na Assembleia Constituinte. O projeto definitivo dizia: "Art. 131 — La forma repubblicana é definitiva per l'Italia e non può essere oggetto di revisione costituzionale"). Alegada a inutilidade e a anti-juridicidade da afirmação contida no projeto, segundo o qual "a forma republicana é definitiva para a Itália", a Comissão considerou superflua a expressão. Gronchi, em nome do grupo democrático-cristão, declarou, na votação da matéria, ser favorável ao texto (hoje contido no art. 139) porque o regime republicano fora decidido por uma consulta popular através de referendium, sendo, pois, "evidente que, dada a fonte de sua origem, e de sua consolidação, a atual forma de Estado não poderá ser modificada senão por uma consulta direta feita na mesma forma da anterior" (vide: *Introdução histórica*).

#### 4 — APROVAR O ORÇAMENTO E A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO

Determina o art. 81 da Constituição:

"Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte."

Em virtude deste dispositivo constitucional, os projetos de despesas e o orçamento, no seu conjunto, devem ser aprovados pelo Parlamento. Champion e Lidderdale esclarecem que estes projetos são apresentados sob a forma de proposições distintas, cada qual contendo as previsões de um departa-

mento ministerial, figurando as disposições concernentes às receitas no projeto de lei relativo às previsões do Tesouro. Em cada texto, as previsões são subdivididas em títulos, categorias e capítulos. Cada Ministro é ulteriormente autorizado a subdividir por decretos o capítulo de despesas votadas em artigos para seu departamento. Os textos podem ser apresentados a uma ou a outra Câmara, indiferentemente. São geralmente distribuídos metade para cada Casa; os que são apresentados à Câmara, num ano, em primeiro lugar, o serão ao Senado, no ano seguinte e vice-versa. As duas Assembleias dispõem exatamente dos mesmos poderes financeiros.

O termo "bilancio" indica tanto o orçamento preventivo como a prestação de contas. Existem dois tipos de orçamento — "bilancio": o de previsão — que a legislação italiana denomina — "bilancio" — para a gestão futura; e o consultivo — ou prestação de contas — para exercício findo.

A aprovação do orçamento preventivo e da prestação de contas é um ato administrativo realizado anualmente.

Os orçamentos devem ser apresentados anualmente e referem-se ao exercício de um ano financeiro. Na Constituição não estão fixados os limites do ano financeiro, de forma que permaneceu em vigor a norma consuetudinária, acolhida na lei de contabilidade do Estado (R.D.L. de 18-11-1923, n.º 2.440 — art. 30) que não coincide com o ano solar, mas vai de 1.º de julho a 30 de junho do ano seguinte. Giuseppe Bettiol informou que a partir de 1964 o ano financeiro passou a ser considerado de janeiro a dezembro.

A lei que aprova o orçamento ou a prestação de contas tem suas características particulares. É uma lei em sentido apenas formal e não material: o seu conteúdo é o de um ato administrativo, mais precisamente de uma "autorização" para o orçamento preventivo e de uma "aprovação" para o consultivo (ou prestação de contas); e, como tal, não cria o direito, nem modifica o direito existente, mas se limita a prescrever o modo com que o Governo possa prover à gestão para o ano seguinte ou a aprovar a gestão finda. Deriva desta natureza da lei de aprovação do orçamento — esclarece Baschieri — que a sua eficácia se exaure entre Governo e Parlamento e não tem nenhuma influência sobre direitos e deveres dos cidadãos, os quais, por exemplo, não se podem eximir da obrigação de pagar os tributos, alegando a falta de aprovação do orçamento. É uma confirmação deste caráter a norma que foi sempre julgada de correção constitucional e contábil e agora explicitamente introduzida na Constituição (art. 81, § 2.º),

segundo a qual o Parlamento não pode lançar providências tributárias, confundindo-as na lei de aprovação do orçamento, nem alterar as leis gerais de autorização para as despesas.

Do substancial caráter de ato administrativo da lei de aprovação do orçamento deriva outra consequência, acolhida por toda a doutrina: esta é um ato típico de legislação vinculada. O Parlamento — ensina Baschieri — é livre de discutir e modificar os termos do orçamento, mas não pode recusar-lhe aprovação sem parar a própria vida do Estado. A regra não tem e, evidentemente, não pode ter nenhuma sanção jurídica mas é de intuitiva correção constitucional: a Câmara que recusar aprovação ao orçamento pode eventualmente incorrer na dissolução antecipada (art. 88). Na prática do período prefascista usou-se algumas vezes a recusa de aprovação do orçamento como um meio político para atacar um determinado Ministro e provocar a sua demissão; a Câmara só concederia aprovação se substituído o Ministro interessado (isto aconteceu em 1893 em relação ao orçamento do Ministério da Justiça).

A iniciativa da lei orçamentária é do Governo. O próprio artigo 81 da Constituição assim determina: "... presentati dal Governo ...".

A lei de aprovação do orçamento não pode ser submetida ao referendium (art. 75, § 1.º).

O processo de discussão e aprovação dos orçamentos é o de tramitação normal exercido diretamente pelas Câmaras, sendo proibida por determinação constitucional (art. 72, § 3.º) a delegação interna, isto é, a votação da matéria orçamentária apenas pelas comissões "in sede deliberante".

Não foi reproduzida na Constituição Republicana, apesar de propostas em tal sentido, a norma do artigo 10 do Estatuto Albertino que prescrevia a precedência da Câmara dos Deputados na aprovação do orçamento e da prestação de contas; assim, nesta matéria, também, tem o Governo plena liberdade de apresentar os orçamentos e as prestações de contas, com precedência, a um ou a outro ramo do Parlamento.

Quando o orçamento não pode ser aprovado tempestivamente, isto é, antes do início do ano financeiro, as Câmaras podem conceder, por lei, ao Governo, autorização para a distribuição provisória das despesas e cobrança dos impostos, segundo os novos orçamentos de previsão, já apresentados às Câmaras mas ainda não aprovados. É o chamado "exercício provisório". O art. 81 da Constituição define em estreitos limites a faculdade de concessão do exercício provi-

sório, estabelecendo que esse deve ser permitido por lei e por período não superior a 4 meses. É prevista a possibilidade de várias leis sucessivas de autorização do exercício provisório, mas sua duração total não pode ultrapassar 4 meses. Rugiu observa que, quando a aprovação do orçamento for negada pelas Câmaras ou o prazo para deliberação findar sem que a votação da matéria tenha ocorrido, a vida do Estado não poderá parar por este motivo. O Governo demitir-se-á pela prova de desconfiança recebida, conquanto a isto não seja obrigado, formalmente, pela Constituição; razões de necessidade imporão, todavia, a execução do orçamento, por meio de decretos-leis, nas partes que o Parlamento não tenha considerado ilegítimas ou inoportunas.

A aprovação vincula o Governo no que diz respeito aos capítulos em que se divide o orçamento, de forma que uma verba não pode ser transferida de um capítulo para outro, sem uma autorização expressa por lei. Tal vinculação não subsiste, entretanto, em relação às rubricas em que se divide cada capítulo, as quais podem ser legitimamente mudadas, com a aquiescência do Ministério das Finanças.

Aprovado o orçamento, existe um controle sucessivo sobre sua exata observância, no sentido de examinar se os atos do Governo que importam em despesa são emanados nos limites dos fundos concedidos pelos respectivos capítulos. A doutrina constitucional italiana sempre deplorou que as Câmaras, depois de terem aprovado o orçamento preventivo, não possam supervisionar diretamente sua exata aplicação. Trata-se de um controle cotidiano que, pela sua natureza, não pode ser exercido diretamente pelo Parlamento, não só pelo trabalho em que importa, mas também pelo tecnicismo que tal função exige. É além do mais um controle de legitimidade. A solução mais oportuna foi a de delegar esta função de controle da execução do orçamento a um órgão especializado da confiança do Parlamento. Adotou-se portanto, na organização da Itália, o sistema híbrido segundo o qual a Corte de Contas, órgão dependente do Poder Executivo, ainda que cercado de adequadas garantias, exerce o controle da legitimidade dos atos do próprio Poder Executivo, mediante o visto e o registro que são condições de eficácia do ato. Mas tal visto — sublinha Rugiu — não pode ser recusado, quando o Governo nele insista, ainda que o ato seja julgado ilegítimo. Verifica-se, então, o registro com reserva. Em tal caso, a Corte de Contas comunica às Câmaras o registro feito para deliberação oportuna. Acentue-se que, para efeito interno, a Corte de Contas exerce um

verdadeiro controle do Poder Executivo; mas, em relação às Câmaras, sua atuação representa mera informação. A Corte de Contas integra com sua atividade a ação do Parlamento, tendo caráter constitucional. É obrigada a relatar diretamente às Câmaras a prestação de contas exigida. Dispõe o art. 100, § 1.º, da Constituição:

*"Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativo e di tutela della giustizia nell'amministrazione. La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito."*

A Corte de Contas, instituída pela Lei n.º 800, de 14-8-1862, e regulada pela Lei n.º 2.411, de 18-11-1923, exerce o controle da legitimidade dos decretos do Chefe de Estado apondo-lhes o visto e registrando-os. Quando o visto, que é, como vimos, condição de eficácia do decreto, for recusado, o Governo pode pedir o registro com reserva, o que é comunicado pela Corte de Contas ao Parlamento. Tal possibilidade — comenta Rugiu — reduz a bem pouco a eficácia de controle, porquanto um Parlamento que concede confiança ao Governo não mudará de posição por uma violação de lei. Embora o controle de execução do orçamento seja da competência das Câmaras, é evidente, que, sendo já o ato executivo e não anulável, tal controle somente se poderá exercer por ocasião da prestação de contas geral anual ou no debate sobre a responsabilidade política do Governo, hipóteses em que a ilegitimidade de um único ato, com certeza não poderá influir, definitivamente, na decisão das Câmaras. Eis porque — considera Rugiu — o controle das Câmaras, neste campo, não tem eficácia maior. O mesmo autor critica a reduzida eficiência do controle exercido pela Corte de Contas sobre os decretos ministeriais que importem em despesa para o Estado ou mesmo sobre o relatório de cobranças, pagamentos e outros atos financeiros do Estado cuja compilação, por meio de relatório, deve ser apresentada ao Parlamento por ocasião da aprovação da prestação de contas.

Não obstante as críticas de alguns autores sobre sua real eficiência, a Corte de Contas, encarregada pela Constituição de reforçar o Parlamento neste domínio, exerce um controle detalhado das despesas da Nação e da

utilização dos créditos nas finalidades para as quais foram autorizados. Se a Corte desaprova uma despesa, por razões puramente financeiras, ela tem o poder de anular definitivamente esta despesa. Entretanto, se a desaprovação se baseia no julgamento de que a despesa é contrária à lei e aos regulamentos em vigor o assunto é submetido ao Gabinete. Se este não concordar com a decisão da Corte de Contas, a decisão é submetida ao Parlamento sob a forma de decretos provisórios. Estes decretos são enviados à Comissão competente de cada Câmara e em seguida submetidos à própria Assembléia.

Também a aprovação da prestação de contas que encerra o exercício de um ano financeiro vem acompanhada de relatório motivado da Corte de Contas às Câmaras (art. 79 da Lei sobre a Contabilidade do Estado). Também esta lei tem o caráter de ato administrativo e é vinculada: o Parlamento não pode recusar aprovação ao orçamento consultivo (prestação de contas), salvo a eventual responsabilidade do Ministro interessado — explica Baschieri.

Falzone, historiando os trabalhos da Assembléia Constituinte, traça considerações sobre a discussão e aprovação do artigo 77 do projeto definitivo — votado na sessão de 17-10-1947 — atual art. 81 da Constituição. O projeto previa a concessão do exercício provisório por uma só vez e por período não superior a 4 meses. A emenda Bertone (atual texto da Constituição) visou a permitir que o Governo solicite à Câmara somente o prazo estritamente necessário para o exercício provisório. Na obrigatoriedade de um só pedido, o Governo, embora necessitasse de apenas um mês, pediria, certamente, o prazo máximo de 4 meses para o exercício provisório.

A proibição constante do penúltimo parágrafo do art. 81, segundo a qual novos tributos e novas despesas não podem ser estabelecidas com a lei de aprovação do orçamento, teve a sua supressão proposta, na Constituinte, por Buffoni. Manifestando-se contrário a esta emenda supressiva, Ruini argumentou que as Câmaras, discutindo os orçamentos, poderão aumentar ou diminuir as cifras dos capítulos, mas não aumentar ou modificar os impostos, que são regulados por leis específicas, e nem alterar a lei geral de autorização das despesas. O aumento das despesas no orçamento deverá existir nos limites desta lei; a intenção de ultrapassar esses limites acarretará a necessidade de modificação do próprio orçamento. "O orçamento deve ser um orçamento, não tornar-se outra coisa, nem prestar-se a surpresas e abusos" — frisou Ruini. — No mesmo sen-

tido Bertone salientou que "quando se vota o orçamento, os tributos e despesas já foram estudados, examinados e elaborados antes de serem trazidos à aprovação da Assembléa. Se a Assembléa pudesse introduzir novos tributos de despesa o orçamento saltaria aos ares".

A norma do último parágrafo do artigo 81, segundo a qual toda lei que importe em novas ou maiores despesas deve indicar os meios para sua execução, é devida a Einaudi que, discutindo na segunda subcomissão o problema da iniciativa legislativa (art. 71 da Constituição), fixou-se na oportunidade de limitar ao Governo a iniciativa sobre matéria financeira, negando-a aos membros das duas Câmaras. Alegou aquêlé constituinte: "a experiência demonstrou que é perigoso reconhecer às Câmaras tal iniciativa porque, enquanto antigamente eram essas que resistiam às propostas de despesas por parte do Governo, nos últimos tempos, os próprios deputados, para se tornarem populares, têm proposto despesas sem, ao menos, tomarem conhecimento dos meios necessários para lhes fazer face". Propôs obrigar os membros das duas Câmaras, autores de propostas de despesas, a acompanhá-las com a respectiva proposta de receita para cobertura da despesa a fim de imprimir um cunho de seriedade à providência sugerida. Vanoni apoiou esta tese e precisou que a norma é uma garantia do equilíbrio financeiro do orçamento, sendo oportuno, também do ponto de vista jurídico, que o princípio esteja sempre presente na mente daqueles que propõem novas despesas: o Governo deve ter a preocupação com o equilíbrio financeiro do orçamento e esta exigência não pode ser descuidada por qualquer força que se agite no país e que apresente propostas que importem em maiores ônus.

O princípio não era novo na legislação comparada e fazia parte, desta forma, de outras Constituições tais como a da Checoslováquia de 1920 (art. 41) e da Estônia (art. 92); entretanto — comenta Falzone —, pareceu à subcomissão que uma fórmula drástica como a proposta inicialmente ("le leggi le quali comportano maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli"), não poderia existir em uma Constituição rígida, sem invalidar — conforme acentuou Peracci — toda lei que não respondesse à exigência de prover os meios para fazer face às despesas. Foi por fim aceita a proposta Bozzi (atual texto da Constituição) em que, mais genericamente, se fala de "indicare i mezzi", parafrazeando um artigo da lei vigente sobre a contabilidade geral do Estado.

Resumindo, diremos que a autorização para assumir despesas adicionais às que foram autorizadas pelo orçamento e consideradas necessárias pelo Governo deve ser conferida por leis. Estas e quaisquer outras normas legais cujas disposições acarretem despesas novas ou maiores devem prever as receitas equivalentes.

Embora teoricamente os membros de cada Câmara tenham o direito de propor novos impostos ou aumento dos já existentes, o exercício deste direito é, na prática, reservado ao Governo. Toda proposição deste tipo emana do Ministério das Finanças e deve ser apresentada ao Parlamento sob forma de projeto de lei.

## 5 — AUTORIZAR A RATIFICAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Quanto às relações internacionais o Parlamento intervém, não só pela via meramente política, mediante aprovação da orientação governativa no que se refere à política externa, mas também em via legislativa, isto é, com a lei de autorização para ratificação dos tratados internacionais.

Determina o artigo 80 da Constituição:

"Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi."

Segundo este dispositivo constitucional, a lei de autorização do Parlamento é necessária para ratificação de três categorias de tratado:

- 1.ª — Os de natureza política — tratados de aliança, pactos de não-agressão, aquêles com que o Estado se compromete a respeitar a neutralidade de um terceiro Estado e, em geral, aquêles que empenham firmemente a política exterior do Estado em relação aos demais.
- 2.ª — Os que prevêm arbitragem ou regulamentos judiciários — compreendendo todas as convenções que obriguem o Estado a submeter-se a determinados processos para resolução de controvérsias internacionais.
- 3.ª — Os que importem em alteração do território (inclusive aquêles que atingem o território não metropolitano e os territórios de simples administração), em ônus financeiros ou em modificações da legislação interna.

A formulação do artigo 80 é bastante ampla — comenta Baschieri — especialmente para a última categoria dos tratados, porquanto quase todas as convenções internacionais, refletem, de fato, pelo menos em algum ponto, sobre a legislação interna e tornam necessárias adaptações desta ao tratado; assim, pode prever-se que somente para poucos tratados não será necessária a intervenção das câmaras legislativas.

O art. 80 inova radicalmente a matéria, pois o art. 5.º do Estatuto Albertino dispunha que o Rei fazia os tratados, limitando-se a prestar contas às Câmaras nos casos em que os tratados importassem em ônus financeiro ou alterações do território do Estado. O sistema do art. 5.º da Carta outorgada inspirava-se — conforme escreve Mortati — no sistema inglês, segundo o qual competia ao Chefe do Estado, como natural representante do próprio Estado nas relações internacionais, fazer toda espécie de tratado, independentemente do assentimento do Parlamento. O consentimento, que devia ser manifestado por lei, apenas tinha importância para a execução de tratado internamente, quando esta execução acarretasse alterações de determinadas situações jurídicas; mas não influenciava a validade do tratado no campo internacional, salvo nos casos citados, para os quais o consentimento era, de acordo com estipulação constitucional, suspensivo da sua eficácia.

O artigo 80 abandonou esta orientação, que na prática já havia sido modificada, procedendo o Chefe de Estado à ratificação dos tratados somente depois de entrar em vigor o ato que continha a ordem de execução do tratado. A Constituição Republicana adotou a orientação vigente na Suíça e nos Estados Unidos segundo a qual a deliberação do Parlamento é condição de validade para a estipulação de tratado.

Mortati tece considerações a respeito do complexo processo de formação dos tratados que se desenvolvem nas seguintes fases:

- a) a negociação ("negoziazione") — isto é, as negociações preliminares conduzidas pelos plenipotenciários ou por encarregados especiais;
- b) a conclusão ("conclusionone") isto é, o acordo obtido entre os próprios plenipotenciários, mas que ainda não faz surgir o tratado;
- c) a ratificação ("ratifica") que é a aprovação por parte do órgão competente para cada um dos ordenamentos contratados a fim de empenhar o Estado;
- d) a estipulação ("stipulazione") com que se opera o encontro dos consentimentos e que se efetua com a troca

das ratificações ou com o depósito junto ao Estado contratante encarregado de recebê-lo.

Ora, pelo art. 80, as Câmaras devem intervir na fase da ratificação e a sua vontade é integrante da do Chefe do Estado, de forma que, em caso de decisão negativa do Parlamento, o tratado não pode ser completado e sua eventual estipulação é eivada de nulidade não só para efeitos internos mas também internacionais — comenta Mortati.

O poder do Chefe do Estado, portanto, não é ilimitado no que diz respeito à ratificação dos tratados. Sua vontade para comprometer o Estado italiano deve, em alguns casos, ser integrada do consentimento, sob forma de autorização, das Assembleias Legislativas. A intervenção do Parlamento é destinada a influenciar o inteiro sistema da política externa, excluindo a possibilidade de existência de compromissos secretos, garantindo, portanto, uma obrigação de publicidade que corresponde à exigência do regime democrático e que pode, de certa forma, tornar-se obstáculo aos conflitos armados.

A orientação consagrada no art. 80 também simplifica o problema das relações entre a existência dos compromissos internacionais e sua execução no âmbito interno do Estado. Na vigência do Estatuto Albertino, cabia ao Rei o poder de fazer os tratados, embora o efeito de alguns desses fosse subordinado ao consentimento das Câmaras. Levantaram-se dúvidas sobre se este consentimento era uma condição de eficácia do tratado também perante os outros Estados contratantes ou se apenas produzia efeitos de direito interno, de tal forma que, embora faltando o consentimento do Parlamento, o Rei pudesse sozinho comprometer validamente o Estado italiano perante outros Estados, tornando aquela falta apenas impossível a execução do tratado no âmbito interno. Quando o Chefe do Estado podia, com a sua vontade, dar vida aos tratados, tornava-se necessária uma sucessiva lei do Parlamento para execução dos tratados no âmbito interno do País. Assim, se podia verificar o caso de tratados válidos no campo internacional mas praticamente inoperantes, internamente, por falta de medidas executivas, o que constituía uma dificuldade insanável e produtora de uma responsabilidade de direito internacional pelo Estado que se tornava inadimplente.

A nova Constituição Republicana — acen-tua Baschieri — resolveu explicitamente a questão: da leitura dos artigos 80 e 87, de-preende-se que a vontade do Presidente deve ser integrada para ser eficaz, também nas relações internacionais, de precedente auto-rização das Câmaras.



Mortati opina que a aprovação preventiva do Parlamento para a ratificação do tratado internacional manifesta implicitamente a sua vontade em consentir nas normas executivas. Se tais normas exigem a emanção de leis, o Governo, a quem compete a responsabilidade pelo cumprimento dos tratados, deve tomar a iniciativa para a apresentação dos necessários projetos ao Parlamento que não lhes poderá rejeitar aprovação. Pode ocorrer que na própria lei de autorização para ratificação de um tratado seja expressa simultaneamente a vontade de operar sua execução no âmbito interno, o que se costuma exprimir com a fórmula "piena ed intera esecuzione sia data al trattato". Mortati é de opinião que a solução para a delegação uma manifestação expressa de vontade. Baschieri considera que a lei de autorização é uma lei apenas em sentido formal, tendo conteúdo substancial de ato administrativo (da categoria das autorizações); com sua expedição o Parlamento remove um obstáculo a fim de que o Chefe do Estado possa válidamente empenhar o Estado italiano na ratificação de um tratado. A lei de autorização exaure, portanto, sua eficácia, nas relações entre o Parlamento e o Presidente e não produz normas jurídicas internas. O Direito Internacional não desdobra seus efeitos senão entre os sujeitos das relações internacionais, isto é, entre os Estados interessados; para que um tratado obrigue os cidadãos, é necessário que após ter sido completado com a ratificação, tenha sua execução para efeitos internos originada de atos legislativos especiais. Estes atos legislativos são leis também em sentido material. Balladore Pallieri aceita a delegação implícita "porquanto é de se presumir que as Câmaras, autorizando a ratificação de tratados após o conhecimento das normas nêles contidas e das quais deriva a necessidade de uma determinada legislação interna, desejam a sua execução e portanto implicitamente autorizam a que tudo seja feito para efetuá-la, isto é, emanção das normas internas correspondentes. Trata-se, na realidade, de uma delegação implícita ao Governo para baixar uma dada legislação interna."

A autorização parlamentar é exigida também para a revogação, denúncia ou prorrogação dos tratados; neste último caso, quando sua vigência esteja para terminar, e não seja prevista sua renovação tácita. A autorização é também obrigatória para a adesão.

rizado com lei o pedido de admissão da Itália à Organização das Nações Unidas.

#### 6 — DELIBERAR SOBRE O ESTADO DE GUERRA

Pertence também às relações internacionais a intervenção do Parlamento que, de acordo com o art. 78 da Constituição, é chamado a deliberar sobre o estado de guerra. Pelo Estatuto Albertino, a declaração de guerra era um ato autônomo que não necessitava de nenhuma estatuição precedente de outro órgão.

Determinava o art. 5.º do Estatuto Albertino: "Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli é il capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; . . ."

O art. 87 da vigente Constituição determina: "Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale" . . . (§ 8.º) Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere."

E o art. 78: "Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari".

Portanto, a declaração de guerra pelo Presidente da República não terá eficácia se preliminarmente não for emitida pelas Câmaras de deliberação neste sentido. Graças a sua importância, este ato é, pela Constituição, reservado às Câmaras. A passagem do estado de paz ao de guerra, — sublinha Amorth — impõe a atuação de medidas que podem alterar o sistema jurídico vigente, reforçando e ampliando os poderes do Governo e, portanto, é exigida das Câmaras uma manifestação que lhe venha conferir atribuições necessárias, eventualmente as atribuições excepcionalíssimas de plenos poderes.

Balladore Pallieri lembra que o estado de guerra tem efeitos bem diversos na ordem internacional e na ordem interna. De um lado, o estado de guerra indica a particular situação jurídica em que o Estado vem a encontrar-se, segundo o Direito Internacional, face a outro Estado com que esteja em guerra, situação jurídica que provoca a possibilidade de violências bélicas, a aplicabilidade das normas internacionais de guerra etc. Mas, de outro lado, a existência do estado de guerra provoca consequências também no direito interno dos Estados beligerantes. O Estado deve, geralmente, abandonar, em tempo de guerra, as normas ordinárias aplicadas internamente, em tempo de paz; pode ser necessário conferir maiores poderes ao Governo, limitar certos direitos

de liberdade dos cidadãos etc.; a necessidade da defesa armada requer toda uma série de providências que, em tempo de paz, não teriam sentido e nem seriam admitidas.

Mortati argumenta que este processo, que poderia parecer anacrônico, quando se costuma prescindir de qualquer declaração formal de guerra ou fazê-la coincidir com o início efetivo das hostilidades, tem sua razão de ser: provoca a intervenção do Parlamento para dêste obter um julgamento sobre a situação que levou ou está por levar o país à guerra ou um consentimento para que sejam eventualmente tomadas medidas com a finalidade de fazer cessar ou impedir as hostilidades.

Mesmo na hipótese de agressão por outro Estado — de acordo com o art. 11 da Constituição deve ser este o único caso possível de guerra <sup>(12)</sup> — as Câmaras são chamadas a exprimir sua apreciação sobre as circunstâncias que provocaram o conflito armado e a transformar em situação de direito uma situação de fato.

Dada, portanto, a gravidade do ato, a Constituição exige que a deliberação seja tomada com lei formal.

O art. 5.º do Estatuto Albertino, conforme vimos, conferia ao Rei a representação do Estado nas relações internacionais e portanto o poder de declarar a guerra e de fazer os tratados. Enquanto que, para estes últimos, era, em certos casos, prescrita a intervenção das Câmaras, a primeira disposição permanecia estranha à vontade popular e justamente a guerra que atua diretamente sobre os mais vitais interesses do país. Foram apresentadas propostas para alterar aquela norma em sentido mais democrático; Giolitti, ao apresentar à Câmara dos Deputados o último governo que presidiu, anunciou um programa (1920) que compreendia, entre outras, a modificação do art. 5.º do Estatuto — mas o projeto, pelos sucessivos acontecimentos políticos, não foi jamais traduzido em fórmula legislativa.

Era natural que a questão fosse reexaminada em um regime de república democrática — sublinha Baschieri. A nova Constituição preferiu cindir a competência, que nos Estados monárquicos é geralmente una, em deliberação e declaração de guerra, deixando ao Chefe de Estado a competência de declarar a guerra em todos os seus efeitos — conservando-lhe, portanto, como

acontece na tradição internacional, a representação da vontade do Estado perante os outros Estados mas reservando aos representantes do povo a precedente decisão. Assim, o Presidente da República “declara o estado de guerra deliberado pelas Câmaras” (art. 87), enquanto estas “deliberam o estado de guerra e conferem ao Governo, os poderes necessários” (art. 78).

Balladore Pallieri acentua que o art. 87 da Constituição, apesar da sua defeituosa formulação, prevê a diversa declaração que o Presidente da República faz contra o Estado estrangeiro em conformidade com o que hajam deliberado os órgãos internos italianos. Dado o teor do artigo não há dúvida de que a declaração de guerra não é permitida se não tiver havido a respeito prévia deliberação das Câmaras. Pode ocorrer que, de fato, por efeito de uma agressão súbita a guerra já exista com o Estado estrangeiro agressor, mas em nenhuma hipótese o Chefe do Estado pode declará-la formalmente, sem que antes tenha havido a deliberação prevista no art. 78 da Constituição.

A formulação do art. 78 foi muito trabalhosa. O texto do projeto definitivo (art. 75) confiava à Assembléa Nacional “deliberare la mobilitazione generale e l'entrata in guerra”. Preferiu-se, entretanto, abolida a Assembléa Nacional como terceira Câmara, restituir a competência ao Poder Legislativo ordinário, isto é, às duas Câmaras, as quais na falta de disposição contrária, provêm com lei, nos modos ordinários. Discutiu-se também se seria conveniente introduzir na Constituição uma norma que autorizasse explicitamente o Governo a tomar, no caso de agressão, as providências indispensáveis para a defesa do território nacional. Propuseram alguns constituintes a supressão do art. 75 do projeto (atual art. 78 da Constituição), alegando que a declaração de guerra é um anacronismo face à recente experiência da Segunda Guerra Mundial, iniciada por muitos beligerantes sem qualquer declaração ou com imprevistas agressões. A inserção da primeira disposição pareceu inútil face à consideração de que o Governo não somente tem o direito mas o dever de defender o território do Estado em caso de agressão e, ainda, tendo em vista que os poderes para a defesa imediata derivam da faculdade pertencente ao Executivo, nos casos de extraordinária necessidade (art. 77

(12) Art. 11 — L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, incondizionati di parità con gli altri Stati. Alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

da Constituição) e, também, diante do fato de que os Chefes do Estado tem o comando da Força Armada, dela podendo dispor (art. 87 da Constituição). Pelos mesmos motivos e para evitar graves conseqüências do ponto de vista do segredo militar, preferiu a Constituinte suprimir a intervenção do Parlamento na mobilização que, seja geral ou parcial, permanece faculdade exclusiva do Executivo. Foi, entretanto, reconhecida a necessidade de uma intervenção da vontade popular na deliberação de guerra; e sendo impossível o recurso à consulta direta, através do referendium, em virtude da sua lentidão, foi decidida a intervenção mais rápida das assembléias representativas, às quais passou a competir a deliberação sobre o estado de guerra. Com tal expressão, o art. 78 não quis limitar a intervenção do Parlamento à eventual declaração de guerra ao Estado inimigo — comenta Baschieri. Quis, sobretudo, indicar que, no momento em que o estado de guerra fôr deliberado pelo Parlamento e sucessivamente declarado pelo Presidente da República, existe aquêle “estado” que comporta notáveis conseqüências jurídicas, seja no plano internacional (aplicação do direito de guerra, aquisição da qualidade de beligerante), seja na ordem interna (aplicação da lei de guerra; relações jurídicas do Estado com os cidadãos inimigos; entrada em vigor do Código Penal Militar de Guerra etc.) e com conseqüências também de alcance constitucional, como, por exemplo, a prorrogação da duração das Câmaras (art. 60), jurisdição dos tribunais militares (art. 103 e 111) etc.

Com a sua deliberação, as Câmaras conferem ao Governo os poderes necessários para o estado de guerra. O texto primitivo do projeto constitucional rezava “os plenos poderes”, mas foi alterado no sentido atual pela Assembléia Constituinte. A lei não precisa quais sejam estes poderes, cabendo às Câmaras estabelecer, de cada vez, no caso concreto, quais as faculdades de que o Poder Executivo terá necessidade para uma condução eficaz das operações bélicas.

Considera Baschieri que, do momento em que o art. 78 constitui uma norma excepcional face à regra geral imposta, quanto à delegação prevista, no art. 76, e diz respeito a um caso de caráter extraordinário na vida da Nação, o Parlamento é autorizado a delegar ao Governo a função legislativa além dos limites fixados pelo art. 76 e também a consentir-lhe a restrição temporária de algumas liberdades constitucionais (por exemplo: segredo de correspondência — art. 15 — com a censura militar; liberdade de reunião — art. 17 — etc.)

Balladore Pallieri julga que, no que diz respeito a deliberação pelas Câmaras do estado de guerra, esta tem um significado particular, quando já existe uma legislação precedente especializada (lei penal de guerra, lei de neutralidade etc.) Nesta hipótese a norma do art. 78 significa que a vigência desta legislação excepcional para o tempo de guerra deve ser deliberada com ato do Parlamento, não competindo aos órgãos executivos a sua decretação. Mas o art. 78 — prossegue Balladore Pallieri — tem outro significado mais importante. Porquanto as legislações de guerra contêm sempre disposições excepcionais com as quais se limitam a liberdade dos cidadãos (por exemplo: a liberdade de ir e vir, de reunião, de imprensa e de inviolabilidade da correspondência privada), a Constituição italiana, prevendo a possibilidade de deliberação do estado de guerra, também prevê a possibilidade desta legislação excepcional que, em tempo de paz, não seria admissível porque contrária à própria Constituição. Não existindo esta legislação excepcional, a deliberação do estado de guerra terá apenas o efeito de tornar constitucionalmente lícita a sua expedição. Balladore Pallieri indaga: “a delegação de poderes ao Governo para baixar esta legislação excepcional será mais ampla do que aquela consentida pelo art. 76 da Constituição referente à delegação da função legislativa comum? Será possível, em tempo de guerra, aquela concessão de plenos poderes ao Governo que, em tempo de paz, é vedada?” E responde: “Julgo que sim, não só porque, quando se suspendem outras normas constitucionais de maior importância como as relativas à liberdade dos cidadãos, seria absurdo que se não pudesse suspender aquela concernente à delegação legislativa, mas também porque a expressão que se lê no art. 78 — “as câmaras conferem ao Governo os necessários poderes” — não tem sentido se não se referir exatamente ao poder legislativo que é o único para o qual é necessária a autorização e que, além do mais, é concedido, conforme diz o artigo constitucional, na medida “necessária”, em vista das circunstâncias excepcionais. Portanto, também além dos limites resultantes do artigo 76; de outra forma, não haveria razão para sua menção explícita”. A mesma opinião tem Emilio Crosa (*Diritto Costituzionale* — pág. 518).

Baschieri comenta que não foi expressamente inserta no art. 78 a regra segundo a qual a declaração de guerra somente será admitida nos casos de guerra lícita, regra que deriva todavia da disposição do art. 11. Os poderes das assembléias legislativas acerca da deliberação do estado de guerra devem manter-se estritamente limitados por aque-

la norma, de valor constitucional, ainda que, na prática, não seja fácil evitar uma avaliação subjetiva do Parlamento sobre a licitude da guerra.

As leis formais de autorização de declaração de guerra são subtraídas à competência das comissões legislativas "in sede deliberante" (art. 72) e ao referendium revocatório (art. 75).

#### 7 — DELIBERAR SOBRE ANISTIA E INDULTO

Dispõe o art. 79 da Constituição:

"L'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere.

Non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione."

Com o art. 79, a Constituição teve a intenção de restituir à competência do Poder Legislativo o poder de clemência nas duas formas em que essa se manifesta de modo geral: a anistia e o indulto.

O art. 8.º do Estatuto Albertino dispunha: "Il Re può far grazia e commutare le pene".

Comenta Baschieri que, na vigência do Estatuto Albertino, foram levantadas dúvidas sobre as formas de clemência que, por esta disposição, eram reservadas à prerrogativa real: se apenas o poder de graça (que consiste em beneficiar um determinado condenado, suspendendo a sua pena ou comu-

tando-a em outra menos grave), ou se também compreendia o poder de conceder anistia (que suspende a aplicação da lei penal em relação a uma certa categoria de crimes e pelos fatos cometidos anteriormente à sua concessão), a anistia extingue o crime (13), e o indulto (que, genérico como a anistia, perdoa para determinados crimes, ou ao fim de uma certa pena, a pena já cominada, e a extingue). (14)

No entender de uma parte da doutrina, adotada pela constante prática constitucional do reino da Itália, foi dada ao art. 8.º a interpretação mais ampla, apesar de claramente contrária ao art. 6.º do Estatuto pelo qual o Rei não pode deixar de observar as leis. (15) Foi assim adotada para a concessão da anistia e do indulto a forma de decreto real, precedido geralmente de deliberação do Conselho de Ministros. Diante de tal praxe, — observa Baschieri — alguns, partindo da observação de que uma norma legislativa (art. 589 do Código de Processo Penal de 1913 e art. 591 do Código vigente) (16) tinha expressamente disposto a forma do decreto real, consideraram aquela norma como uma delegação do Poder Legislativo ao Rei, com tal objeto.

Foi apresentado, com este propósito um projeto (Nitti Mortara, em 7-2-1920) que restituía ao Poder Legislativo o poder de anistia e indulto; este projeto foi abando-

(13) Código Penal (R.D. n.º 1.398, de 19-10-1930). Art. 151 — Amnistia — L'Amnistia estingue il reato e, se vi è stata condanna, fa cessare l'esecuzione della condanna e le pene accessorie. Nel concorso di più reati, l'amnistia si applica ai singoli reati per i quali è concessa. La estinzione del reato per effetto dell'amnistia è limitata ai reati commessi a tutto il giorno precedente la data del decreto, salvo che questo stabilisca una data diversa. L'amnistia può essere sottoposta a condizioni o ad obblighi. L'amnistia non si applica ai recidivi, nei casi preveduti dal capoversi dell'art. 99, né ai delinquenti abituali o professionali o per tendenza, salvo che il decreto disponga diversamente".

(14) Idem. Art. 174 — Indulto e grazia — L'indulto o la grazia condona, in tutto o in parte, la pena inflitta, o la commuta in un'altra specie di pena stabilita dalla legge. Non estingue le pene accessorie, salvo che il decreto disponga diversamente, e neppure gli altri effetti penali della condanna. Nel concorso di più reati, l'indulto si applica una sola volta, dopo cumulate le pene, secondo le norme concernenti il concorso dei reati. Si osservano, per l'indulto, le disposizioni contenute ne tre ultimi capoversi dell'art. 151. Obs.: Vide critica ao conceito de "extinção do crime" in Salvatore Bartholini — pág. 509.

(15) Art. 6.º — Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti ed i regolamenti necessari per l'esecuzione delle legge, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.

(16) Código de Processo Penal (R.D. 19-10-1930, n.º 1.399). Art. 591 — Applicazione dell'amnistia o dell'indulto agli imputati — Il decreto (Reale) di amnistia è applicato agli imputati, durante l'istruzione, dal giudice competente a pronunciare la sentenza di proscioglimento. Dopo la sentenza di rinvio o dopo la richiesta o il decreto di citazione a giudizio e prima del dibattimento è applicato, appena ne risultano i requisiti. Se è stata proposta impugnazione, il decreto può essere applicato anche prima della discussione dal giudice competente a decidere sull'impugnazione. L'applicazione del decreto (Reale) d'indulto, agli imputati è fatta anche d'ufficio dal giudice che procede al giudizio in qualsiasi grado con la sentenza di condanna. La corte di cassazione non rinvia il giudizio al giudice del merito per la sola applicazione dell'amnistia o dell'indulto, ma provvede con la sua sentenza, fuori del caso in cui il decreto non possa essere applicato senza previa valutazione di elementi di fatto che non sono già stati accertati nel procedimento.

nado em virtude dos acontecimentos políticos. Mas a tese de que, enquanto a graça é um ato administrativo ("ordine"), cuja concessão é do poder do Chefe do Estado (art. 87), a anistia e o indulto são concedidos pelo Presidente da República de acordo com lei de delegação das Câmaras (art. 79) foi definitivamente acolhida.

A lei de delegação é um ato legislativo em sentido formal e material. É uma lei como as demais previstas no art. 76, tendo a particularidade de ser a forma necessária para emanção de determinadas providências. Se as Câmaras desejam valer-se do poder de clemência, são obrigadas para tanto a lançar mão da delegação legislativa.

Balladore Pallieri julga que o termo "delegação" do art. 79 não é exato. Um órgão pode delegar a outro apenas o exercício de uma função que lhe compete; ora, a anistia e o indulto são, pela Constituição, atribuídos à competência do Presidente da República. Portanto, o Parlamento não poderia concedê-los ao Presidente por lei; não tendo este poder, não pode delegá-lo a outro e a competência do Presidente da República não deriva de uma delegação do Parlamento mas diretamente da Constituição. O Presidente tem, nesta matéria, os poderes que a Constituição lhe atribui e de que ninguém pode privá-lo; estamos, portanto, bem longe da delegação, que pressupõe a vontade do órgão delegante, vontade que pode ser revogada, que pode até mesmo não ser concedida, desde que o órgão interessado prefira exercer diretamente a função.

Balladore Pallieri também não aceita, por julgar inexata, a tese de que o Parlamento e o Chefe do Estado concorrem na emanção do ato de anistia ou de indulto. A Constituição — diz — é bastante clara ao declarar que a anistia e o indulto são concedidos pelo Presidente da República e não por este e pelo Parlamento. O ato é emanção apenas do Presidente da República e o precedente ato do Parlamento será, diga-se mais corretamente, simples *autorização* para a concessão da anistia e do indulto por parte do Chefe do Estado. A mesma opinião tem Emilio Crosa (*Diritto Costituzionale* — pág. 518).

Já Alfonso Tezauro (in "Il potere di amnistia e di indulto nell'ordinamento attuale") tem a seguinte opinião: a anistia e o indulto não são expressões do poder de revogação de uma lei, mas do poder de tolher, temporariamente e para determinados fatos, a "fôrça vinculante" de uma lei ou de uma sentença penal de condenação. Este poder, como o poder de revogação da lei, é uma manifestação do Poder Legislativo. A lei, na verdade, por determinação constitu-

cional, tem uma fôrça especial que só perde em virtude de outra lei. Da mesma forma, a sentença penal de condenação que adquiriu "autoridade de coisa julgada", tem, com referência às relações e às situações de que trata, a mesma fôrça da lei para as relações e situações visadas em regra geral, e, conseqüentemente, só pode ser anulada mediante um ato legislativo.

A atividade relativa à anistia e ao indulto é, por determinação constitucional, desenvolvida de modo diverso do estabelecido para o exercício do poder legislativo, mediante um ato de concessão executado pelo Presidente da República, em seguida à lei de delegação das Câmaras. Esclarecendo dúvidas sobre a titularidade do poder de anistia e de indulto, diz o autor: a Carta Constitucional com o ditame do art. 79 atribuiu o poder de anistia e de indulto exclusivamente ao Parlamento. Prevendo uma lei de delegação do Parlamento ao Presidente para a concessão da anistia e do indulto, atribui a titularidade do poder ao Parlamento. A delegação pressupõe, necessariamente, que o poder delegante seja o titular do poder que é delegado e desta titularidade o Parlamento não é privado pelo fato de que a Constituição imponha a delegação do poder de anistia e indulto ao Presidente da República para a concessão destes benefícios. Um sujeito, na verdade, não perde a titularidade de seus direitos pelo fato de que um outro sujeito, por disposição legal, seja destinado a exercê-los. O menor, por exemplo, conforme se reconhece sem qualquer dúvida, não deixa de ser o titular de seus direitos por serem estes direitos, em virtude de disposição legal, exercidos pelo tutor.

A delegação do art. 79 — prossegue Alfonso Tezauro — é diferente da delegação prevista pelo art. 76 para a atividade legislativa. Esta é expressão da *faculdade* concedida ao Parlamento de delegar ao Governante o exercício do poder legislativo e importa na substituição do Parlamento pelo Governante, no exercício do poder legislativo, em toda a sua extensão. A delegação relativa à anistia e ao indulto, entretanto, é imposta pela Constituição e não acarreta uma substituição do Parlamento pelo Presidente da República, no exercício do poder de anistia e de indulto, em toda a sua extensão, mas limitadamente ao ato conclusivo do exercício do próprio poder: a concessão dos benefícios.

A Constituição — no seu entender — confere a titularidade do poder exclusivamente ao Parlamento e o exercício do poder: em parte ao Parlamento e em parte ao Presidente. O Parlamento examina a proposta

de lei de delegação, rejeita-a ou aprova-a e determina, se a aprovar, os fatos objeto da anistia ou do indulto e a modalidade de aplicação destas clemências; ao Presidente da República é conferida a faculdade de exercer o ato de concessão dos benefícios. O Presidente da República controla a legitimidade constitucional da lei de delegação, assim como o faz, na atividade legislativa em geral. A lei de delegação, como todas as outras leis, é promulgada. Mas, após a promulgação, o Presidente pode conceder a anistia e o indulto, do mesmo modo que pode conceder a graça. O poder de que é investido não é meramente formal, mas substancial.

A delegação ao Presidente da República referente à anistia e ao indulto não é subordinada à determinação dos critérios e dos princípios diretivos, obrigatória, entretanto, para a delegação ao Governo relativa à atividade legislativa em geral. Não há razão de ser pois a delegação é limitada à concessão dos benefícios.

A concessão da anistia e do indulto, deliberada pelo Parlamento, com a lei de delegação, é posta em execução por meio de um decreto, que não é um decreto legislativo, mas um decreto presidencial. O decreto legislativo é expressão do poder legislativo do Parlamento exercido pelo Governo em virtude de um ato de delegação. O decreto que concede a anistia e o indulto exprime o poder do Presidente da República de pôr em execução (*porre in essere*), após a lei de delegação, o ato conclusivo do exercício do poder de anistia e indulto de que é titular o Parlamento: a concessão dos benefícios.

Solazzi (*Le leggi delegate in "Commentario sistematico alla Costituzione italiana"*) afirma que se pode reconhecer no complexo processo previsto no art. 79 um concurso necessário de dois atos estritamente ligados entre si, um em forma de lei, o outro em forma de lei delegada: o primeiro, pertencente à normal competência do Parlamento, destina-se a estabelecer e declarar a oportunidade e o conteúdo do segundo e a prescrever sua emanção, enquanto o outro, reservado à competência do Presidente da República, destina-se a conferir ao primeiro eficácia, em relação a terceiros, de acordo com o modo e nos limites estabelecidos pelo primeiro.

Esta teoria, comenta Salvatore Bartholini (*La delegazione legislativa in materia di amnistia e indulto*), apresenta apenas afirmação de princípios, não chegando a orientar a doutrina pela inconsistência de seus argumentos.

Bartholini, apreciando os trabalhos da Constituinte, lembra que o Presidente da Assembleia, antes de o artigo fôsse submetido a votos, declarara ser oportuno que "a Comissão de Redação coordene o texto no sentido de que são as Câmaras o sujeito desta disposição, e isto em harmonia com as determinações dos artigos precedentes". O Presidente da Comissão concordou em acolher a observação do Presidente da Assembleia, mas, na realidade, o art. 79 permaneceu tal e qual houvera sido aprovado.

Portanto, diz Bartholini, ainda que se queira decidir o problema da titularidade do poder de anistia e indulto de acordo com os trabalhos preparatórios da Constituição, deve-se julgar que tal poder pertence apenas ao Parlamento.

Argumenta este autor que o instituto da delegação se revela, em matéria de anistia e indulto, perfeitamente adequado ao desejo da Constituinte, desejo de conservar com o Parlamento a titularidade exclusiva do poder e de envolver outro órgão no seu exercício. Portanto — diz — é rejeitada a conjectura de que no art. 79 a palavra "delegação" seja usada imprópriamente.

Respondendo aos argumentos de Balladore Pallieri, afirma Bartholini: É verdade que, pelo art. 79, a anistia e o indulto são concedidos pelo Presidente da República. Se esta norma se limitasse a isto estabelecer, dever-se-ia julgar que o poder de anistia e indulto pertencem ao Presidente. Mas o art. 79 acrescenta que estes benefícios são concedidos de acordo com lei de delegação das Câmaras. Portanto, a Constituição não confere poder ao Presidente, nesta matéria. Limita-se a indicar ao Presidente o órgão a que as Câmaras podem delegar. É ao Parlamento que a Constituição atribui o poder de anistia e indulto.

Ainda em resposta a Pallieri, acentua não ser absurdo que um órgão somente possa conseguir os efeitos próprios de seu poder, por via indireta, isto é, atribuindo o poder de produzi-los a um determinado órgão ou pessoa.

Após tecer considerações sobre as diretrizes e os limites traçados pelas Câmaras para a concessão dos benefícios, o autor afirma ser convalidada a sua tese pelo fato de que as delegações, em matéria de anistia e indulto, são denominadas "leis de anistia e indulto", no § 1.º do art. 75 da Constituição que excetua tais leis da revogação por referendium. Não se refere este artigo aos decretos presidenciais, que estão implícitos na proibição, porquanto cumprem os fins das leis,

Em razão de serem os poderes exercidos por via indireta — sublinha — não se pode negar a titularidade do poder às Câmaras ou julgar inexato o termo “delegação” do art. 79. Considera que se trata aqui, como no art. 118 da Constituição referente às Regiões, de uma delegação de tipo diverso do previsto no art. 76.

Esclarecendo as controvérsias suscitadas pelos diversos autores citados, julgamos interessante consultar Falzone no histórico que apresenta dos trabalhos da Assembléa Constituinte: a proposta da Comissão da Constituição (e a correspondente norma do projeto, art. 75) fundou-se na premissa de que a anistia é ato que, no seu conteúdo substancial, tem caráter legislativo, porquanto, se o crime é um fato que uma lei define criminoso, somente uma lei pode tolher ao mesmo fato o caráter de criminalidade e o conteúdo e a consequência de crime. A inovação foi estendida também ao indulto, embora este não tenha o mesmo significado que a anistia, porquanto não produz o efeito de extinção do crime, mas, deixando íntegro o julgado, anula somente as consequências, ou seja, a pena, tendo mais a característica de graça coletiva.

Ghidini, na Constituinte, observou: “hoje, sem dúvida, por consenso comum, da jurisprudência e da doutrina, a anistia e o indulto são atos do Poder Legislativo. O decreto que os concede representa um ato de delegação da função legislativa; o titular do direito é sempre o Poder Legislativo, portanto, devemos apenas ver como deve ser exercido este direito”.

Persico, na Assembléa, propôs a fórmula: “somente a essas (às duas Câmaras) pertence o direito de conceder por lei anistias e indultos”, dizendo que a anistia e o indulto devem ser discutidos e aprovados pelas Câmaras, não podendo ser deferidos ao Governo; são atos excepcionais que devem corresponder a momentos e necessidades excepcionais. E, condenando a praxe fascista pela qual, um ano sim outro não, eram expedidos decretos de anistia, acrescentou que um tal sistema devia findar, porque um órgão político como o Parlamento só em casos verdadeiramente excepcionais concederia

anistia, quando reconhecesse que essa correspondia a uma necessidade do país para adequar a situação jurídica a uma nova situação política e social.

Leone, Mortati, Bettiol e outros apresentaram emenda do seguinte teor: “A anistia e o indulto são determinados por meio de decreto legislativo. Não pode ter efeito com relação a crimes cometidos em época posterior à apresentação da proposta de lei de delegação.”

Bettiol ofereceu outra formulação (que deu origem ao atual texto da Constituição), com a intenção de dar “um particular relevo à figura do Presidente da República em relação à concessão deste particular benefício. Não é um poder próprio do Presidente — afirmou — porque se mantém a necessidade da delegação por parte do Parlamento; mas há uma tradição em todos os países, segundo a qual é o Chefe do Estado, como tal, que concede este particular benefício, salvo delegação do Parlamento. Não é uma providência *motu proprio*.”

O Presidente da Comissão, Ruini, julgou preferível a fórmula Bettiol, segundo a qual “a faculdade de dar anistia e indulto permanece com o Chefe do Estado, mas sendo necessário para que a exerça um consentimento do Parlamento”, argumentando que teria preferido que se falasse em “autorização” (17) em vez de “delegação” do Parlamento a fim de tornar mais claro que “não se trata de uma figura perfeitamente igual à do decreto legislativo mencionado no art. 76.” Disse mais Ruini: “Haveria uma “delegação imprópria” e *sui generis*. Todavia não está dito que o Parlamento, ao dar esta autorização (ou delegação imprópria), não possa subordiná-la a critérios e princípios diretivos que o Chefe do Estado deve seguir. Pelo contrário, haverá freqüentemente na prática a apresentação pelo Governo de propostas de lei que conterão ou o próprio texto da anistia e do indulto ou os critérios e princípios diretivos; e o Parlamento dará a autorização ou a negará ou, ainda, a submeterá a modificações.”

\*\*\*

A lei que delega ao Presidente da República a concessão de anistia e indulto não é

(17) Bartholini critica a citação, reproduzida em itálico na obra de Falzone, de trecho da declaração de Ruini como se esta frase indicasse com segurança o desejo da Assembléa Constituinte ou, pelo menos, o sentido predominante dos debates em torno do art. 79. Julga Bartholini que Ruini errou totalmente na interpretação do pensamento e do texto da emenda Bettiol, e acrescenta que “genuíno fruto da imaginação é a tese segundo a qual o art. 79 não se referiu à delegação do Parlamento ao Presidente para manter a tradição de que os atos de clemência provêm do Chefe de Estado”. “Este motivo tradicional — diz — não foi esquecido pelo constituinte. Mas foi considerado falso.”

sujeita a referendium revocatório (art. 75 da Constituição).

8 — ELEGGER O PRESIDENTE DA REPUBBLICA

— nomear membros da Corte Constitucional e do Conselho Superior de Magistratura

Dentre as funções exercidas pelas Câmaras por meio de atos que não consistem em leis formais, estão as destinadas à formação dos vários órgãos constitucionais. O Presidente da República é eleito "substancialmente" pelas Câmaras, ou seja, pelos membros do Parlamento, em sessão conjunta, com a participação de três delegados por Região.

As Câmaras nomeiam também um terço dos membros do Conselho Superior da Magistratura (art. 104) e um terço dos membros da Corte Constitucional (art. 135).

São os seguintes os dispositivos constitucionais relativos à escolha do Presidente da República:

"Art. 83 — Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

Art. 84 — Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni di età e goda dei diritti civili e politici.

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica. L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge.

Art. 85 — Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni. Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

Art. 86 — Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione."

A exposição de Baschieri merece ser recordada: em todo Estado, qualquer que seja sua forma institucional, existe um órgão supremo que exprime a unidade nacional, aciona os outros órgãos, coordena a atividade legislativa, jurisdicional e administrativa, exerce o direito de graça, assume o comando das forças armadas, representa o Estado nas suas relações internacionais. Na Itália, como em quase todas as Repúblicas, este órgão tem caráter individual, e não colegial, e é constituído pelo Presidente da República.

No Estado moderno, a posição jurídica do Chefe do Estado se diferencia profundamente da que é reservada na monarquia de tipo absoluto ao príncipe, o qual, por vontade divina, retinha em suas mãos todos os poderes, sendo os seus ministros simples colaboradores que ele nomeava e demitia a seu arbítrio. A revolução francesa introduziu na Europa continental o Estado constitucional que encontra a sua origem na Grã-Bretanha. O rei é um órgão do Estado que recebe os seus poderes da Constituição, exercendo-os no interesse da coletividade e em observância do direito vigente, juntamente com os outros órgãos — assembléias legislativas.

O Estado constitucional, por sua vez, distingue-se em governo constitucional puro e governo parlamentar. O exemplo que se dá comumente de governo puramente constitucional é o das velhas monarquias germânicas anteriores a 1918, nas quais o príncipe conservava todos os poderes que encontravam uma autolimitação irrevogável na Constituição. Mas um tipo de governo constitucional puro — sublinha — pode ser reconhecido também nos Estados de forma republicana. Nos Estados Unidos, o Presidente da República, eleito com sufrágio indireto de segundo grau pelo voto popular, é um órgão nitidamente distinto da Câmara dos Representantes e do Senado. É o Chefe do Governo Federal e tem a função de aplicar a lei e de pôr em execução as decisões adotadas pelo Congresso, preenche o cargo de co-



mandante em chefe das Forças Armadas, nomeia os ministros e dirige as relações diplomáticas com os outros países. O que caracteriza a sua figura jurídica é o poder de opor o veto às deliberações do Congresso, freando-lhe os abusos, veto que só pode ser removido com o voto de 2/3 dos membros de cada ramo do Congresso. O Presidente, além do mais, dirige a política do Governo, segundo aqueles critérios que considera úteis ao interesse dos governados, independente da opinião manifestada pelo Congresso dos Estados Unidos, e responde pela sua obra, não perante as Câmaras, das quais é independente, mas só diretamente ao povo. Pertence ainda ao Presidente uma atividade de iniciativa, mediante o envio de mensagens ao Congresso, nas quais solicita a aprovação de leis de acordo com determinados argumentos. Em substância, enquanto as Câmaras, como em todas as outras formas de governo constitucional, exercem o poder legislativo, verdadeiro e próprio, a direção política do Governo é reservada ao Chefe do Estado, órgão autónomo e independente das Assembleias Legislativas.

No Estado constitucional de governo parlamentar, ao Chefe do Estado é reservado o poder executivo, mas a orientação geral do Governo pertence ao Parlamento. Por conseguinte, na nomeação de seus ministros, o Chefe do Estado deve levar em conta a vontade expressa pela maioria da Assembleia (ou Assembleias) eletiva. O Ministério constitui, destarte, o traço de união entre o Chefe do Estado e o Parlamento e os Ministros que o compõem devem gozar da confiança de um e de outro.

Na França, segundo a Constituição de 1946, o Presidente da República, eleito pelo Parlamento, nomeia os Ministros, firma e ratifica os tratados, exerce o direito de graça e promulga as leis em dez dias de sua transmissão ao Governo após definitiva aprovação, sempre que não peça com mensagem motivada às duas Câmaras nova deliberação, que não pode ser recusada.

As figuras presidenciais consideradas e que são caracterizadas por um concreto poder de iniciativa fazem contraste com a da Confederação Helvética, por exemplo, na qual o poder executivo se concentra no Conselho Federal. O Presidente deste Conselho é desprovido de funções próprias e é apenas o *primus inter pares*. Assim, a Suíça pode ser considerada um tipo de República sem Presidente, competindo ao Gabinete todas as funções governativas e de direção do Estado. Na URSS, segundo a Constituição de 1936, o Presidente do *Praesídium* do Conselho Supremo não é investido de nenhuma

função específica e o próprio Presidente é subordinado ao Conselho Supremo, isto é, ao Parlamento.

A figura do Presidente da República adotada pela nova Constituição italiana não é apenas decorativa mas aproxima-se daquela acolhida pela Constituição Francesa de 1946, possuidor de um efetivo poder de iniciativa e cumprindo funções próprias.

Costantino Mortati tece considerações sobre a índole representativa da República e as modalidades pelas quais esta representatividade se realiza, fazendo-se derivar do corpo eleitoral a escolha do titular da Chefia do Estado: eleição por órgão eletivo intermediário (Estados Unidos), eleição pelo Parlamento (França — Constituição de 46), eleição pelo Parlamento integrado por membros estranhos ao Poder Legislativo (Espanha — Constituição de 1931). Na Assembleia Constituinte italiana — escreve — discutiu-se longamente sobre a melhor solução para o problema da escolha do Presidente da República, um dos mais delicados da política constitucional. Solução que, naturalmente, não poderia ser procurada *in abstracto*, mas em relação, como é óbvio, às condições histórico-ambientais do país e à natureza das funções atribuídas ao Presidente. Estas funções — acentua — serão distintas em uma República presidencialista ou em uma República parlamentarista. Na primeira, o Chefe do Estado é também o Chefe do Governo e, para a execução das tarefas executivas que lhe são atribuídas encontra-se em posição de independência face ao Parlamento. É, portanto, mais oportuno, com o fim de melhor assegurar esta independência, que sua escolha derive diretamente do povo, sem a intervenção das Câmaras. Ao contrário, o regime parlamentar é caracterizado pela ligação íntima entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, não só por derivar o Governo do Parlamento mas ainda pela necessidade de uma constante relação de confiança entre os dois Poderes.

Após criticar a concepção estritamente monística do governo parlamentar, (inspirada na qual algumas Constituições ou suprimiram o órgão — Chefe do Estado — ou lhe tiraram de tal forma as funções que o tornaram puramente decorativo), concepção esta que acarreta uma deformação do regime parlamentar, gerando o regime de assembleia, Mortati acentua que ao Chefe do Estado deve ser atribuída a suprema superintendência da atividade dos outros órgãos constitucionais, não para dirigi-la em um sentido ou noutro, intervindo ativamente, mas para cumprir junto a estes órgãos uma

obra de harmonização com o sentimento ou exigências expressos pelo povo ou para apelar diretamente ao povo quando julgar persistente uma desarmonia.

Considera Mortati que a eleição do Presidente da República diretamente pelo povo, se engrandece, sem dúvida, a independência do Chefe do Estado face aos outros órgãos e lhe confere maior sensibilidade para compreender os movimentos do espírito popular, faz surgir o perigo de um aumento de prestígio em tal grau que possa conduzir de fato o titular da Presidência a uma intervenção direta na ação do Governo, da qual, entretanto, não assume responsabilidade. O exemplo da Constituição alemã de Weimar, em que o sistema de eleição popular adotado causou uma alteração do equilíbrio entre os poderes e finalmente a eliminação do regime parlamentar, mostra o fundamento do perigo enunciado. Por outro lado — prossegue o autor — a nomeação por obra do Parlamento faz incorrer no inconveniente oposto de tornar o Presidente expressão da maioria existente no momento da eleição, comprometendo a eficiência da obra de controle presidencial sobre as Câmaras, o que pressupõe exatamente a independência em relação a essas.

Uma solução de certo modo intermediária entre as já vistas consiste em atribuir a escolha do Chefe do Estado ao Parlamento, porém com dois "corretivos" constituídos, antes do mais, pela exigência de maioria especial de forma a alargar a base eleitoral e emancipar, o quanto possível, o Presidente de uma plataforma de Partido e, em segundo lugar, pela integração do Parlamento, em função de órgão eleitoral, com elementos estranhos, também estes eleivos. Este foi o critério adotado pelo constituinte italiano. É o que se depreende da leitura do art. 83, acima transcrito:

- a) o Presidente é eleito pelo Parlamento em sessão conjunta de seus membros, com a participação de três delegados por região (salvo o Vale d'Aosta que tem um só delegado) e de modo que seja assegurada a representação da minoria;
- b) a eleição se realiza em escrutínio secreto, pela maioria de 2/3 dos componentes da Assembléa e somente quando, por duas vezes consecutivas, não se obtiver tal maioria, se procede à nomeação por maioria simples.

A integração efetuada com os representantes eleitos pelos Conselhos das 19 regiões previstas no art. 131 da Constituição (20, de acôrdo com a Lei Constitucional n.º 3, de

27-12-63 — art. 1.º) não é das mais felizes, no entender de Mortati. Principalmente pelo fato de que os membros provenientes dos Conselhos Regionais são representados em 3.º grau e, portanto, muito distantes do corpo eleitoral. Se bem que a finalidade desta integração seja elogiável — conferir ao Presidente da República mais larga base eleitoral e atenuar a sua dependência em relação ao Parlamento — o resultado não é alcançado. Na verdade — sublinha aquele autor, assim como Baschieri — estes representantes são em número muito exíguo (menos de 60 frente a mais de 900 componentes do Parlamento) para poder influir sensivelmente na eleição. Diz Mortati ser mais provável que a intervenção dos delegados regionais, pela heterogeneidade dos ambientes de que provêm, contribua, na prática, no sentido de tornar mais difícil a formação da maioria qualificada, conduzindo, portanto, a aumentar a possibilidade de escolha do Presidente pelo Partido mais numeroso; opera, assim, em sentido contrário à finalidade proposta pelo Constituinte. Melhor teria sido — julga Mortati — aumentar substancialmente o número de membros agregados, com um critério de integração da representação, isto é, chamando à eleição aqueles cidadãos considerados em sua participação na atividade produtiva ou em outras esferas de interesses socialmente relevantes.

Na primeira eleição presidencial, realizada em 10/11-5-48, somente participaram os componentes das duas Câmaras. Nem mesmo a tênue influência dos elementos estranhos ao Parlamento se pôde exercer, então, porquanto as regiões (salvo as 4 com Estatuto especial) não se haviam ainda constituído e, de acôrdo com a Disposição Transitória II, até a completa instituição dos Conselhos Regionais, participariam das eleições apenas os membros das duas Câmaras.

Quanto à natureza jurídica do órgão de escolha do Chefe do Estado, Mortati aceita a opinião de Balladore Pallieri, segundo a qual não se trata de um órgão novo, diverso do Parlamento, mas do próprio Parlamento, operando, portanto, com sua organização própria (presidido pelo Presidente da Câmara dos Deputados), e do qual vêm a participar, unicamente para exercício de uma função específica, membros estranhos.

Baschieri corroborado por Pallieri, considera que os delegados regionais, no período em que exercem tal particular função de "grandes eleitores" do Presidente, têm as mesmas garantias dos parlamentares.

A eleição do Presidente da República ocorre por escrutínio secreto e pela maioria de 2/3 da Assembléa e só após o terceiro escrutínio, não obtida a maioria qualificada, será suficiente a maioria absoluta. Com tal disposição se quer assegurar seja o órgão supremo do Estado personificado pelo mais representativo cidadão.

As maiorias (qualificada de 2/3 ou absoluta) são calculadas sobre o número de membros do Parlamento, na data da eleição, e não sobre o número de presentes às reuniões ou dos votantes.

Cálculo diverso — sublinha Baschieri — seria contrastante com a claríssima expressão da lei e com a prática seguida nas primeiras eleições presidenciais.

Observe-se ainda que para a regularidade das votações é necessária a presença de tantos membros da Assembléa quantos sejam necessários para a formação das maiorias prescritas. Mas estes podem ser em sua totalidade membros do Parlamento, de tal forma que, se uma ou mais Regiões não se fizerem representar por delegados próprios, a eleição do Presidente da República se realizará, mesmo sem a sua presença, não havendo necessidade de qualquer adiamento.

A eleição do Presidente da República deve ocorrer trinta dias antes do termo do mandato de seu antecessor (mandato de 7 anos) e para este dia o Presidente da Câmara dos Deputados convocará a reunião do Parlamento e dos delegados regionais. No caso, entretanto, em que as Câmaras estejam dissolvidas, ou faltem menos de três meses para sua cessação, a eleição é adiada para 15 dias após a eleição das novas Câmaras, dispondo-se que, neste meio-tempo, os poderes do Presidente em exercício serão prorrogados.

O adiamento da eleição nestes casos — escreve Amorth — explica-se facilmente com a oportunidade de aguardar o resultado da nova composição parlamentar, a fim de não suscitar eventualmente uma desarmonia com a escolha feita pelas Câmaras, cuja contribuição no sistema constitucional está prestes a exaurir-se. A continuidade da função de Presidente da República e de sua regular titularidade leva ainda a aprazar a eleição do Chefe do Estado, sempre no breve período de 15 dias, quando o Presidente em função se demitir, ou morrer, ou abandonar o cargo por impedimento permanente (doença grave, escândalo em que possa ter sido envolvido, acusação por parte do Parlamento).

Em todo caso, quando o Presidente em exercício não puder cumprir as funções que

lhe são atribuídas, a Chefia do Estado é transferida temporariamente ao Presidente do Senado.

A elaboração do art. 83 da Constituição na Assembléa Constituinte foi assim historiada por Falzone:

“A questão da eleição do Presidente da República apresentou-se na segunda subcomissão (primeira sessão) vinculada à aprovação de uma questão de ordem levantada por Perassi com a finalidade de estabelecer que, não correspondendo às condições da sociedade italiana os sistemas de governo presidencialista e diretorial, devia ser preferida a adoção do sistema parlamentar com os corretivos idôneos para tornar estável a ação do Governo e para evitar a degeneração do parlamentarismo.

As possíveis soluções para o problema, no sistema parlamentarista eram: a) eleição por sufrágio universal do povo; b) eleição pela Assembléa Nacional; c) eleição pela Assembléa Nacional com representantes das Regiões.

A segunda subcomissão dividiu-se em várias correntes. La Roca e Terracini propuseram a solução b, considerando supérflua a intervenção de delegados das Regiões, já representadas pelos senadores. Paolo Rossi, Lami Starnuti e o relator Tosato defenderam a solução c, observando Tosato que deste modo eliminavam-se tanto os inconvenientes de poderes presidenciais extraordinários decorrentes da eleição popular como os de um Presidente prisioneiro das Câmaras porque eleito por estas; não concordou com a observação já feita sobre a duplicidade de representação das Regiões, considerando que os presidentes dos Conselhos e das Juntas interviriam não como representantes das Regiões — que já são representadas no Senado — mas como delegados de entes autônomos pertencentes ao Estado; e concluiu que esta pequena ampliação asseguraria ao Presidente uma posição de autonomia em relação às Câmaras.

Nobile insistiu na eleição popular direta, com o corretivo de criar junto ao Presidente um Conselho Supremo da República a fim de limitar seus eventuais poderes extraordinários. Mortati propôs uma eleição de tipo misto de segundo grau, de que participariam os elementos das duas Câmaras e vários representantes das diversas forças sociais.

Tôdas as propostas foram rejeitadas, cabendo a decisão do problema à Comis-

são dos 75. Terracini e Targetti sustentaram ser ilusório o perigo de uma dependência do Presidente em relação às Câmaras, enquanto La Roca ressaltou o risco de ser repetida a experiência de Weimar, com a adoção da eleição popular. Lucifero, Colitto e Mastrojanni declararam-se favoráveis ao sufrágio popular a fim de colocar o Presidente da República acima dos partidos e das facções e de lhe permitir exercer suas naturais funções de moderador e regulador das controvérsias. Outros Constituintes (Dominedò, Romano, De Vita e Russo Perez) propuseram, em formas diversas, a eleição popular por sufrágio universal, argumentando que somente este sistema eleitoral poderia garantir ao Presidente a independência necessária para o exercício das funções que lhe são atribuídas pela Constituição, funções delicadas e graves (como a dissolução das Câmaras) que exigem, como observou De Vita, prestígio e autoridade só assegurados pela eleição popular.

Opinião oposta foi defendida pela maioria dos constituintes, entre os quais Fuschini que advogou a tese da necessidade de assegurar na eleição dos delegados das Regiões a representação da minoria de todos os Conselhos Regionais. Esta tese foi vitoriosa, sendo aprovada em escrutínio secreto, não obstante a oposição de Nitti e Ferrone Capano.

Tosato, visando ainda a reforçar a autoridade e o prestígio do Presidente da República, sugeriu, através de emenda, que a eventual quarta eleição (não sendo atingida a maioria qualificada nos três primeiros escrutínios) fosse realizada por sufrágio universal e direto, concorrendo dois candidatos, um da maioria e um da minoria, designados pelas Câmaras. A emenda foi rejeitada. Também o foi emenda oferecida por Nobili Tito Oro, visando a excluir a necessidade de três escrutínios por maioria de dois terços e julgando mais oportuna a exigência de maioria absoluta, apenas, de forma a evitar que uma eleição consecutiva a três eventuais reprovações seguidas diminuísse o prestígio e a posição moral do Presidente. Ruini opôs à emenda Tosato razões de ordem prática (dificuldade de escolher e designar os dois candidatos)

e à emenda Nobili motivos de oportunidade (assegurar ao Presidente o maior número possível de consensos).

Tendo sido excluída a existência de uma Assembléa Nacional com vida e funções próprias, foi substituída a expressão "Assembléa Nacional" constante do projeto por "Parlamento em sessão conjunta de seus membros".

Quanto às palavras "eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze", sublinha o autor que assim foi fixada uma norma precisa e irrevogável. A palavra "minoranze" é usada no plural, enquanto que no texto votado aparecia no singular. Evidentemente — diz — a Comissão de Redação quis esclarecer o conceito segundo o qual, dado o número de três delegados por Conselho, a proporção é constante: dois para a maioria e um para a minoria. Ainda que existam duas ou mais oposições distintas contra a maioria que apóia a Junta regional e qualquer que seja a proporção numérica entre os dois grupos opostos, um só seria o delegado da minoria."

9 — DELIBERAR SOBRE ACUSAÇÃO CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CONTRA O PRESIDENTE DO CONSELHO DE MINISTROS E CONTRA OS MINISTROS.

Dispõe a Constituição em seus artigos 90 e 96:

"Art. 90 — Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Art. 96 — Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri sono posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni."

A propósito, julgamos interessante transcrever a opinião de Paolo Barile, publicada na *Revista Montecitorio* de junho do corrente ano: (18)

"A acusação contra os Ministros"

1 — O episódio relativo à incriminação do Ministro Trabucchi, terminado com a sessão conjunta do Parlamento de sex-

(18) Paolo Barile (Ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Firenze) — "La messa in stato d'accusa dei Ministri" (intervento al Convegno su "La sinistra davanti alla crisi del Parlamento", organizzato dal Movimento Gaetano Salvemini — Roma, 14-15 maggio, 1966) — Montecitorio — Rivista di studi parlamentari — Istituto di studi parlamentari — ano XX, n.º 5-6, maggio-giugno, 1966.

ta-feira 16 a terça-feira 20 de julho de 1965, não esgotou, mas, pelo contrário, abriu o problema da legitimidade constitucional de acusação contra os Ministros pelo Parlamento.

Naquela ocasião, numerosas críticas foram feitas ao processo, e não só pela imprensa, mas no seio do Parlamento: entre as quais recorde particularmente as emitidas por Bozzi, Miceli, Gonella e La Malfa.

No encerramento da discussão geral a 20 de julho de 1965, o Presidente da Câmara, Bucciarelli Ducci, deteve-se explicitamente na apreciação destas críticas, embora limitando-se à parte em que atacavam a exigência de maioria absoluta para a incriminação; e afirmou que não lhe pareciam fundadas e que portanto não devia "ao menos ser levantada dúvida sobre a legitimidade do resultado", mas concordando que "em fase de revisão normativa, este e outros problemas poderiam ser objeto de reexame sob o aspecto de oportunidade". Na verdade, deve-se afirmar francamente que muitas normas relativas a tal procedimento devem ser necessariamente modificadas, não apenas por serem inoportunas, mas gravemente inconstitucionais: e não faço alusão somente às normas que permitiram que uma maioria de 461 parlamentares pudesse ser derrotada, no caso Trabucchi, por uma minoria de 440.

2 — A situação normativa é a seguinte, na parte que nos interessa:

- a) o art. 90 da Constituição estabelece que o Presidente da República é acusado pelo Parlamento em sessão conjunta, pela maioria de seus membros, enquanto o art. 96 estabelece que o Presidente do Conselho dos Ministros e os Ministros são acusados pelo Parlamento em sessão conjunta, sem repetir a exigência da maioria qualificada contida no art. 90;
- b) a Lei constitucional n.º 1, de 11 de março de 1953, no artigo 12 estabelece que a acusação seja do Presidente da República seja do Presidente do Conselho de Ministros e dos Ministros é deliberada pelo Parlamento em sessão conjunta de acordo com o relatório de uma Comissão composta de dez deputados e dez senadores;
- c) a Lei ordinária n.º 20, de 25 de janeiro de 1962, estabelece (arts. 1.º, 3.º, 5.º e 6.º) que não são necessárias as

autorizações previstas no art. 68 da Constituição para o processo de acusação e também para a execução das providências coercitivas e acuteladoras; atribuem-se à Comissão inquiridora os mesmos poderes atribuídos ao Ministério Público na Instrução sumária, inclusive os de assegurar a custódia dos inquiridos; prevê que as providências da Comissão em caso de necessidade e de urgência podem ser adotadas pelo Presidente ou por Comissários delegados para o cumprimento de determinados atos de instrução;

- d) o art. 9 da mesma Lei n.º 20, de 25 de janeiro de 1962, exige a autorização da Comissão para processar os funcionários, oficiais ou agentes de polícia judiciária e outros auxiliares da Comissão;
- e) o art. 17 da mesma Lei n.º 20, de 25-1-62, diz finalmente que a deliberação sobre a acusação é "adotada pelo Parlamento na forma do art. 90 da Constituição" abstendo-se, portanto, expressamente, de evocar o art. 96;
- f) o regulamento parlamentar para os processos de acusação, aprovado pela Câmara dos Deputados a 14-7-1961 e pelo Senado da República no dia 20 do mesmo mês e ano, com texto idêntico, atribui, nos arts. 17 e 18, à Comissão inquiridora o poder de deliberar pelo arquivamento. Esta deliberação, se adotada por menos de 4/5 dos seus componentes, pode ser revogada pela maioria absoluta dos membros do Parlamento;
- g) o mesmo regulamento, no art. 20, dispõe que, terminado o inquérito, a Comissão, se julgar que não deve propor ao Parlamento a acusação, delibera que o processo não deve ser encetado; com a exceção segundo a qual, se a deliberação for aprovada com o voto favorável de menos de 3/5 dos seus componentes, a Comissão é obrigada a apresentar um relatório ao Parlamento; e, neste caso, dentro de cinco dias a contar da distribuição do relatório, a maioria absoluta dos componentes do Parlamento pode solicitar que a deliberação da Comissão seja submetida ao Parlamento em sessão conjunta.

Em tal caso é previsto (art. 22 do regulamento) que a solicitação deve conter "uma ordem do dia destinada

a dispor sobre a acusação, com a indicação das imputações e das provas sobre as quais a acusação se baseia”;

- h) o art. 26 do citado regulamento dispõe que, na sessão do Parlamento, antes de encerrada a discussão geral, cinquenta parlamentares podem requerer que a Comissão proceda a novas investigações; mas a aprovação deste requerimento deverá ser feita pela maioria absoluta dos parlamentares;
- i) o art. 27 do mesmo regulamento, finalmente, estabelece que “a deliberação sobre a acusação é adotada pela maioria absoluta dos componentes do Parlamento” sem fazer distinção entre os casos previstos no art. 90 e os abordados pelo art. 96 da Constituição.

Um ulterior problema foi recentemente levantado por Mancini (*Corriere della Sera* de 7-4-66) que indagou se o fóro privilegiado para os crimes ministeriais deve ser reservado àqueles que ocupam presentemente os Ministérios, e, portanto, negado aos ex-Ministros, embora se refira a fatos relacionados ao período em que exerciam as Pastas; e declarou-se favorável à solução negativa.

3 — Todas as normas ora mencionadas apresentam dúvidas, às vezes bem relevantes, de inconstitucionalidade.

As normas da lei de 1962 que estabelecem as exceções às autorizações previstas pela Constituição, assim como aquelas que introduzem um novo tipo de autorização para processar, parecem contrastantes, as primeiras, com o art. 68, que não pode ser derogado em sua essência por uma lei ordinária, e as segundas com o art. 28, que exclui toda e qualquer forma de garantia administrativa, e isto de acordo com os ensinamentos constantes da Corte Constitucional (v. a Sentença n.º... 4/1965).

Indubitavelmente, a ratio das exceções à imunidade parlamentar é de certa forma justificável, no sentido de que, para os ministros-parlamentares que devam ser acusados por crimes ministeriais, mal se justifica uma deliberação a ser tomada através de autorização para processar; mas, face ao disposto no art. 68 torna-se difícil a possibilidade de consentir que a derrogação se faça por lei ordinária.

Outras dúvidas oferecem as normas da Lei n.º 20 de 1962 acerca das providências coercitivas e acauteladoras atribuídas à Comissão, e por esta ao Presidente ou aos comissários delegados: a Lei constitucional n.º 1, de 1953, no art. 12, prevê a natureza meramente referente de tal Comissão. Tal natureza exclui os poderes de inquirição, coercitivos e acauteladores atribuídos pela Lei n.º 20, de 1962.

Mas, conforme vimos, esta lei e os regulamentos parlamentares, transformaram a Comissão de referente em deliberante, conferindo-lhe o grau de contrapor-se ao Parlamento em sessão conjunta e de deter o processo de acusação (nestes termos, Mazzotti, I, *conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1962, I, 215).

As normas que conferiram este caráter deliberante à Comissão são sobretudo aquelas contidas no regulamento parlamentar: refiro-me em primeiro lugar àquelas que conferem à própria Comissão o poder de arquivamento, no caso em que a notícia do fato seja manifestamente infundada. Justamente foi acen tuado que poderia ser dado este poder à Comissão com o fim de não sobrecarregar com trabalho inútil o Parlamento em sessão conjunta; mas o arquivamento não pode em caso algum ter um caráter definitivo, tanto mais que em nossa organização foi expressamente suprimido o poder de arquivamento pelo Ministério Público na justiça comum. (Mazzotti, op. cit., 219.)

As mesmas razões subsistem com relação à deliberação de não processar, que não apresenta substância diversa da decisão pelo arquivamento. Também neste caso, a exigência de uma decisão da maioria absoluta dos parlamentares para que um inquérito possa ser aberto ou para que a deliberação de não processar seja remetida ao exame do Parlamento é seguramente conflitante com a Constituição, a qual não previu órgãos deliberativos que pudessem bloquear as decisões do único órgão competente, que é o Parlamento. Acrescente-se que parece ilegítima a norma que determina que a Comissão apresente um relatório ao Parlamento (art. 21 do regulamento); e também aquela segundo a qual o requerimento da maioria absoluta visando a que a deliberação de não processar seja

remetida ao exame do Parlamento deva conter "uma ordem do dia destinada a dispor sobre a acusação". Esta norma é também seguramente ilegítima constitucionalmente, porquanto exige que a maioria absoluta dos parlamentares seja coagida a solicitar a acusação, quando poderia limitar-se unicamente a pedir maiores esclarecimentos sobre os fatos, isto é a pedir uma averiguação instrutória que a Comissão poderia ter executado apenas de modo incompleto.

Mas a norma que se repete regularmente com segura inconstitucionalidade é que exige em todos estes casos o requerimento da maioria absoluta dos membros do Parlamento; norma que conflita com o disposto nos artigos 90 e 96 da Constituição, combinados, como a seguir se demonstrará em relação ao art. 17 da lei de 1962 e aos artigos 26 e 27 do regulamento parlamentar.

Concluindo a análise deste ponto, devo concordar com o que disse Bozzi, na sessão conjunta de 16-20 de julho de 1965 (ata, pág. 140), isto é, que o Parlamento, por estas normas, foi expropriado de um direito e de um dever que a Constituição lhe atribui diretamente.

4 — A norma que apresenta a inconstitucionalidade mais patente é a que resulta, como já disse, do art. 17 da Lei n.º 20, de 1962, e do último parágrafo do art. 27 do regulamento. O art. 17 limita-se, como se viu, a evocar apenas o art. 90 da Constituição sobre a adoção da deliberação de acusação, tanto em relação à acusação do Presidente da República quanto à do Presidente do Conselho de Ministros e dos Ministros; poder-se-ia, daí, pensar mais em uma omissão do que em uma verdadeira e própria ilegitimidade constitucional.

Mas, ao contrário, para ambos os casos e sem evocar a Constituição, o regulamento diz que "a deliberação de acusação é adotada por maioria absoluta dos componentes do Parlamento" (análogamente, o art. 26, § 2.º, diz que é necessária a maioria absoluta dos membros do Parlamento para a decidir sobre o requerimento de novas investigações pela Comissão).

O Presidente Bucciarelli Duccl resolveu replicar às acusações de inconstitucionalidade que tinham sido feitas durante a discussão do caso Trabucchi, aduzindo os seguintes argumentos:

- a) o poder regulamentar reconhecido ao Parlamento pela Constituição encontraria um limite mínimo de validade em matéria de deliberações (art. 64 da Constituição), que é mais elevado em alguns casos constitucionais, mas não encontraria nenhum limite máximo;
- b) "seria fácil", além do mais, toda argumentação de princípio sobre a não sujeição à sindicância das *interna corporis*;
- c) as Câmaras, por fim, introduziram sem contestação o requisito da maioria de 3/5 do Parlamento na eleição dos juizes constitucionais e também na dos componentes do Conselho Superior da Magistratura.

Os argumentos parecem bastante fracos. No que se refere ao primeiro argumento: que o limite máximo possa ser introduzido pelo Parlamento ainda que a Constituição não o preveja pode ser exato em regra geral, mas não certamente no caso em exame, quando dos enunciados diversos dos arts. 96 e 90 da Constituição se deduz claramente que o Constituinte desejou exigir a maioria absoluta no caso de acusação do Presidente da República, porém, seguramente, não quis esta exigência no caso de acusação do Presidente do Conselho de Ministros e dos Ministros.

O segundo argumento é vago e pouco perceptível: basta recordar que nenhuma argumentação sobre a natureza e especialmente sobre a amplitude da não sujeição à sindicância dos *interna corporis* é "fácil": recorde a propósito a Sentença n.º 9, de 1959, da Corte Constitucional, baseada em que os *interna corporis* não podem jamais compreender o que está prescrito diretamente pelas normas constitucionais e que precisamente, repito, é o disposto pelos arts. 90 e 96 combinados que obriga o Parlamento a não elevar a maioria para a acusação dos Ministros.

Ao terceiro argumento pode replicar-se facilmente: em primeiro lugar, a maioria de 3/5 determinada pelas duas leis ordinárias citadas por Bucciarelli Duccl foram objeto de críticas notáveis de inconstitucionalidade por parte de alguns. É certo que outros discordaram, talvez acertadamente, distinguindo entre nomeação e deliberação, e demonstraram que para a nomeação não é válido o art. 64 da Constituição, sendo portanto con-

formas à Constituição as normas das leis ordinárias que requerem os 3/5 para a nomeação dos juízes constitucionais e dos componentes do Conselho Superior da Magistratura. Mas, precisamente, no caso em exame focalizamos não a nomeação mas a deliberação: neste caso, permanece em pleno vigor o art. 64, prevalecendo, então, mais uma vez, o disposto nos arts. 90 e 96 da Constituição, combinados.

Podemos, além do mais, acrescentar as seguintes considerações.

As duas leis sobre a Corte Constitucional e sobre o Conselho Superior da Magistratura prescreveram a maioria especial com o fim de assegurar aos membros dos dois colégios maior representatividade e conseqüentemente, maior peso na vida constitucional; ao contrário, no caso em tela, as normas ditadas em contraste com a Constituição conduzem, na prática, a uma limitação da responsabilidade constitucionalmente sublinhada para os crimes ministeriais. Note-se que a definição do processo de acusação tem uma eficácia preclusiva para os mesmos fatos perante a autoridade judiciária, ordinária ou militar (art. 15 da Lei n.º 20/66). Isto é ressaltado porque na realidade a ratio destas normas inconstitucionais é justamente a de tornar mais fácil aos Ministros incriminados subtraírem-se à sua responsabilidade, mediante o ilegítimo instrumento da elevação da maioria parlamentar.

Finalmente, não se pode discordar de Bozzi (ata cit., pág. 141), que observou que a acusação contra o Presidente da República é um ato não apenas subjetivo mas também objetivo muito diverso da acusação contra o Presidente do Conselho dos Ministros e dos Ministros: de fato, observou Bozzi, na acusação do Presidente da República, que deve responder por crimes não definidos precisamente na legislação punitiva, "o Parlamento dispõe de uma certa influência criativa do conteúdo dos ilícitos penais" e por isso foi exigida a maioria absoluta; isto entretanto não ocorre para os crimes ministeriais.

Recordemos uma ulterior censura de inconstitucionalidade levantada contra o que poderia ser configurado como uma omissão das normas vigentes. Aludo à tese de Maranini, com a qual, entretanto, não concordo.

Parece-me certo que o fôro assegurado aos Ministros, em relação às especiais circunstâncias em que possam ocorrer os crimes ministeriais, lhes deva ser garantido também na hipótese em que não mais sejam Ministros. Parecer-me-ia absurdo abandonar o fôro especial em virtude de uma casual diferença nas situações subjetivas: os fatos ocorreram quando o indiciado era Ministro e porque o era. Parecer-me, por conseguinte, que a medida e o processo não devam ser modificados pelo fato de que no momento em que se inicia o processo de acusação o sujeito não mais tenha a qualidade de Ministro.

5 — Quais são os remédios para obter a ab-rogação de normas inconstitucionais? Foi sugerido que a própria Corte Constitucional se autoconvoque na composição ampliada, que solicite ao magistrado os atos e ao Parlamento as atas das sessões conjuntas, para em seguida julgar se existe pelo menos um ato válido de acusação. No caso Trabucchi, diz-se, não aplicando o regulamento ilegítimo, a Corte Constitucional teria podido verificar um ato de acusação na maioria de 461 votos favoráveis ao deferimento em confronto com 440 contrários (Piccardi, L'Astrolabio, de 1-15 de agosto 1965, págs. 12, 13).

Esta tese não parece convincente: sobretudo por uma consideração relevante, aquela segundo a qual a Corte Constitucional não possui nem pela Constituição nem pela Lei constitucional n.º 1, de 1953, qualquer iniciativa nos processos de acusação. Em regra, o controle sobre a legitimidade dos regulamentos parlamentares pode ocorrer apenas através da declaração de ilegitimidade constitucional do ato emanado do Parlamento, que agiu segundo o regulamento ilegítimo constitucionalmente (v. Tosi, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, 1962, 72). Mas, precisamente neste caso, por intermédio das Câmaras, do Parlamento em sessão conjunta, não mais emana qualquer ato equiparável à lei que possa ser levado ao exame da Corte Constitucional.

Resta meditar seriamente sobre a solução oferecida por Mazziotti (op. cit., 217), segundo quem em virtude das normas inconstitucionais acima estudadas, que criaram uma Comissão deliberante, se poderia configurar um conflito entre os



podéres do Estado, com a relativa competência da Corte Constitucional no sentido do art. 134 da Constituição. Parece-me que se pode dizer, na realidade, que a Comissão, cujo mandato é igual ao das próprias Câmaras, que é independente tanto das Câmaras quanto do Parlamento em sessão conjunta, e que pode deter acusação da competência do Parlamento, transformou-se hoje em um poder, ainda que ilegítimamente; e o conflito, como o próprio Mazzioti realça, poderia surgir não apenas entre a Comissão e o Parlamento em sessão conjunta, mas também entre a Comissão e a autoridade judiciária ordinária. A propósito é

necessário fazer referência às normas contidas nos artigos 11 e 13 da Lei n.º 20, de 1962, que prevêem conflitos de competência entre a autoridade judiciária ordinária ou militar e Comissão de Inquérito. É certo que a Corte resolve estes conflitos como juiz da acusação, como foi observado por Mortati: mas, como nota Mazzioti, nesta hipótese o conflito surgiria não em relação ao Parlamento em sessão conjunta, mas sim em relação à Comissão de Inquérito, que assumiria uma relevância e uma autonomia que pareceria envolver a sua capacidade processual também nos conflitos de atribuições verdadeiras e próprias."



### BIBLIOGRAFIA

- 1 — Amorth, Antonio — *La Costituzione italiana*, Milano, 1948.
- 2 — Association des Secretaires Generaux de Parlement — *Les systèmes bicameraux*.
- 3 — d'Avanzo, Walter — "Manuale d'Udienza — I Quattro Codici", edizione aggiornata al 30-9-1963, Roma.
- 4 — Balladore Pallieri, G. — *Diritto Costituzionale*, 3.ª edição — Milano, 1953.
- 5 — Barile, Paolo — "La messa in stato d'accusa dei Ministri" — in *Montecitorio (Rivista di studi parlamentari)* — Istituto di studi parlamentari ano XX, n.º 5-6, maio/junho 1966.
- 6 — Bartholini, Salvatore — "La delegazione legislativa in materia di amnistia indulto" — *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* — Milano, 1955 — abril/setembro (ano V, n.º 2-3), pág. 481 a 527.
- 7 — Baschieri, Gastone — *La Costituzione italiana* — Firenze — 1949.
- 8 — Bettiol, Giuseppe — "O Poder Legislativo na Itália" — conferência pronunciada na Universidade de Brasília, em 17-9-63.
- 9 — Champion, Lord e D.W.S. Lidderdale — *La procédure parlementaire en Europe*.
- 10 — Caracciolo, A. — *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*.
- 11 — Carullo, Vicenzo — *La Costituzione della Repubblica Italiana*, Milano, 1959.
- 12 — Crosa, Emilio — *Diritto Costituzionale*, 3.ª edição — Torino, 1951.
- 13 — Falzone — Palermo — *La Costituzione della Repubblica Italiana* — illustrata con i lavori preparatori — 2.ª ed. — Roma.
- 14 — Furlani, Silvio — *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, 1954.
- 15 — Goguel, François — *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, 1955.
- 16 — Guarino, Giuseppe — *Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari*.
- 17 — Guarino, Giuseppe — Leopoldo Elia — *Codice Costituzionale della Repubblica Italiana*, Milano, 1957.
- 18 — Lajacono, Giuseppe — *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Milano, 1954.
- 19 — Longi, Vincenzo — Mauro Stramacchi — *Le commissioni parlamentari e la Costituzione* — Milano, 1953.
- 20 — Lucrifredi, Roberto — *La nuova Costituzione Italiana*.
- 21 — *Manuale Parlamentare — Legislatura IV*, Roma, 1964.
- 22 — Mohrhoff, Frederico — *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione Italiana* — Milano, 1953.
- 23 — Mortati, Costantino — *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 2.ª ed. — Padova, 1952.
- 24 — Pestalozza, Luigi — *Il cittadino* (Commento alla Costituzione Italiana).
- 25 — Preti, Luigi — *Diritto Elettorale Politico*, Milano, 1957.
- 26 — Rugi, Mario Santoni — *Il nuovo diritto costituzionale italiano*, Roma, 1948.
- 27 — Ruini, Meuccio — *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*.
- 28 — Sartori, Giovanni — *Il Parlamento Italiano — 1948/1963*, Napoli, 1963.
- 29 — Tesoro, Alfonso — "Il potere di amnistia e di indulto nell'ordinamento attuale" — in *Rassegna di Diritto Pubblico* — janeiro/março — 1959 — pág. 1.
- 30 — Union Interparlementaire — *Parlements*.