

O PODER LEGISLATIVO NA BÉLGICA (*)

Leyla Castello Branco Rangel

I — INDEPENDÊNCIA — CONSTITUINTE — FONTES DA CONSTITUIÇÃO

Independência — Vitoriosa a revolução da independência da Bélgica, em 1830, os líderes do movimento libertador, evitando qualquer suspeita de usurpação, declararam que, "guiados apenas pelo amor ao país, aceitavam provisoriamente um poder que estavam prontos a colocar em mãos mais dignas, assim que os elementos de uma autoridade nova fôsem reunidos" (Proclamação de 24-9-1830). Formava-se o Governo Provisório (assim denominado a 26-9-1830), governo "de fato", transformado em governo "de jure" pela vontade popular (Proclamação de 25-2-1831).

Constituinte — A Proclamação de 4 de outubro de 1830 decidiu a convocação de um Congresso Nacional. Desde esta data, o Governo Provisório declara que as províncias violentamente separadas da Holanda constituem um Estado independente, encarrega seu comitê central de elaborar um projeto de Constituição e determina a reunião de um Congresso Nacional (decreto de 4-10-1830). Regula, a seguir, o modo de eleição e o número de

membros deste Congresso (decretos de 10, 12 e 16 de outubro de 1830) (1), cuja instalação é fixada para 10 de novembro (decretos de 16 de outubro e de 5 de novembro).

Um projeto de Constituição foi apresentado a 27-10-1830 por uma comissão instituída a 6 de outubro e composta quase que exclusivamente de juristas. Alcançou uma série de disposições análogas às que devia adotar o Congresso sobre as liberdades garantidas aos cidadãos e sobre a organização dos poderes públicos. Entretanto, em relação ao Senado houve divergência: de acordo com o projeto primitivo, o Senado devia ser de nomeação real e ter entre suas atribuições o julgamento dos Ministros. Um único membro se tinha renunciado pela adoção da República. O Congresso, desde o início de seus trabalhos, apreciou um outro projeto, oriundo da iniciativa de alguns membros da esquerda: de inspiração mais francesa, principalmente na forma, este projeto previa apenas uma Câmara e restringia as prerrogativas do Chefe de Estado (Projeto apresentado a 25-11-1830). Os tra-

(1) O Congresso Nacional, autor da Constituição, foi eleito de acordo com o decreto de 10 de outubro do Governo Provisório. A fim de lhe dar o caráter de "uma verdadeira representação nacional, um sistema de eleição direta e liberal" se impunha. Mas o tempo urgia e transitariamente foi adotado o modo antigo de votação. Eleito pelo sufrágio censitário (44.000 eleitores em 3 milhões e 900 mil habitantes), compreendeu 200 deputados.

(*) Este é o segundo artigo de uma série iniciada com "O Poder Legislativo na França" — *Revista de Informação Legislativa* n.º 9 — março/66.

balhos do Congresso desenvolveram-se segundo as regras admitidas para as assembléias deliberantes: exame em seções, a seguir em seção central, relatório, discussão e emendas, por vêzes reenvio às seções e novo relatório, precedendo uma segunda discussão; enfim, votação por artigos e votação do projeto na íntegra. Esta teve lugar a 7 de fevereiro de 1831, por unanimidade. A Constituição entrou em vigor a 25 de fevereiro, tendo uma única omissão — o nome do futuro rei.

Georges Burdeau acentua que, tradicionalmente, os historiadores nos apresentam os anos seguintes a 1830 e 1848 sob o título "derrotas liberais, vitória da reação". À primeira vista, esta qualificação é exata. Mas o é menos se a colocamos na perspectiva da relatividade histórica. Com efeito, não se trata de um retôrno puro e simples ao passado. Sem dúvida, lá mesmo onde as revoluções tiveram sucesso, o regime que as sucedeu não homologou todos os objetivos que elas haviam fixado. Todavia, a monarquia de julho, na França, é mais liberal que a fórmula governamental da Restauração; a Constituição votada pelo Congresso Nacional belga, em 1831, é mais liberal — e quanto! — que o sistema governamental de Guilherme I. (...) Tudo isto é pouco, sem dúvida, diante das aspirações democráticas. Mas é preciso considerar de onde vêm êstes Estados onde se propaga, não sem resistência, o espírito de liberdade; e compreende-se, então, êste papel de transição que a História destinou às monarquias constitucionais, incluindo no seu liberalismo a parte de liberdade que os governos pudessem conquistar e que corresponde talvez à que êles podiam suportar.

A obra do Congresso é uma obra liberal, no mais elevado sentido da palavra. Revolucionário por sua origem, ressentido, sobretudo, das queixas do País contra o regime precedente. Aí se encontram, pois, os ecos dos acontecimentos da véspera e da antevéspera causas do movimento de 1830. A mais geral é o autoritarismo de Guilherme, dos Países Bai-

xos, acentuado principalmente quando o monarca sentiu crescer a hostilidade das províncias do sul. Daí, os numerosos textos que delimitam estritamente os poderes do Chefe de Estado e o submetem à ação predominante do legislador. A competência exclusiva dêste último, mesmo em matérias constantes precedentemente do domínio da administração, é várias vêzes repetida.

Reagindo contra as aspirações políticas do Rei Guilherme, o Constituinte belga pôs em prática radicalmente o princípio da soberania popular: nos termos do art. 25 da Constituição todos os poderes emanam da Nação e devem ser exercidos na maneira estabelecida pela Constituição. Segundo o art. 78, o Rei não tem outros poderes senão aquêles que lhe atribuem formalmente a Constituição e as leis particulares surgidas em virtude da própria Constituição. O art. 64, prescrevendo que nenhum ato do Rei pode ter efeito sem estar referendado por um Ministro que se torna responsável, traduz, sem equívoco possível, a vontade do Constituinte de não admitir outra forma de Governo pelo novo Reino que não a monarquia parlamentar. É fora de dúvida que a maioria dos membros do Congresso fazia da monarquia uma idéia muito burguesa e estava inspirada pelo receio do retôrno eventual do absolutismo real — comenta Robert Senelle. A Coroa, como poder mediador acima dos partidos e como fator de continuidade política, era um conceito absolutamente estranho para a maioria dentre êles. Pronunciaram-se pela monarquia de preferência à república, porque esta última aparecia, então, aos olhos dos homens de Estado europeus como uma inovação perigosa.

Fontes da Constituição — Basta ler a Constituição para sentir estreitas ligações com a obra da Assembléia Nacional Francesa, com a Revolução em geral — sublinha Paul Erre-ra. Se não possui a "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão", outorga a garantia constitucional das liberdades individuais

ou dos direitos subjetivos que é sua colocação em prática. Em vez de um credo de filosofia jurídica, são as sanções positivas, princípios para toda uma legislação administrativa e penal, que encontramos no pacto fundamental.

Para a organização dos poderes, a Constituição francesa de 3-14 setembro de 1791, com seus diferentes sucedâneos, notadamente a Carta então muito recente de 7 e 9 de agosto de 1830, inspirou o Congresso Constituinte. O texto da Carta francesa de 1830 e o da Constituição belga de 1831 são, em muitos pontos, idênticos. Sabemos, entretanto — comenta Roger Pinto —, que caminhos diferentes tomaram os dois regimes constitucionais. Constatamos mais uma vez que o papel dos textos não é decisivo. Sua interpretação, sua evolução em dado meio social são essenciais.

É bem verdade que atrás destas fontes diretas outras mais longínquas fazem sentir sua poderosa influência — resalta Paul Errera. São, por um lado, as instituições inglesas, principalmente para o regime parlamentar e o *habeas corpus*. Por outro lado, as fortes tradições nacionais de individualismo e particularismo — características comuns dos povos germânicos — deixam um traço profundo nas disposições consagradas aos direitos dos belgas e às instituições provinciais e locais.

Resultante da vontade quase unânime dos membros do Congresso encarregado de elaborá-la, a Constituição pode, a justo título, ser considerada como um amálgama das correntes políticas e filosóficas que eram determinantes das concepções do cidadão belga nos meados do século XIX. Composto de representantes da nobreza, da classe proprietária e do clero, o Congresso estava longe de ser dividido em uma direita e uma esquerda nitidamente marcadas — escreve Robert Senelle, prosseguindo: as teorias professadas em matéria de direito constitucional e de ciência política nos escritos dos grandes juristas e fi-

lósofos ingleses e franceses do século XVIII constituíram a base jurídico-filosófica sobre a qual o Congresso edificou o regime político do novo Reino. Muito naturalmente, os membros do Congresso foram levados a se inspirarem na concepção dominante em matéria de organização da autoridade do Estado, isto é, na teoria da separação dos poderes, para reconhecer na Nação a existência de três poderes distintos.

A Constituição de 7-2-1831 mereceu o título de Constituição-modélo — afirma Roger Pinto. Regerà a Bélgica até nossos dias (modificada somente em 1893 e 1920-21) e introduz um regime parlamentar de espírito democrático. Todos os poderes emanam da Nação. O Poder Legislativo, enunciado em primeiro lugar, exerce-se coletivamente pelo Rei, Câmara e Senado. O Poder Executivo — tal como é regulado pela Constituição, precisa o art. 29 — pertence ao Rei. O Poder Judiciário é exercido pelas Côrtes e Tribunais. Mas o Rei não governa: "Nenhum ato do Rei pode ter efeito se não fôr referendado por um Ministro que se torna responsável" (art. 64). Esta responsabilidade ministerial é expressa e diretamente afirmada pelo art. 63 e confirmada pelo art. 89.

Afora certas modificações em matéria eleitoral consecutivas a duas revisões, as disposições que foram determinadas pelo constituinte de 1831 formaram a Carta da Bélgica por mais de 130 anos. As revisões procedidas em 1893 e 1921 tiveram, certamente, um significado político considerável, porquanto a primeira instaurou o voto plural e a segunda o sufrágio universal, mas elas não tocaram no regime constitucional do país. Se, desde 1831, a Bélgica evoluiu grandemente nos planos político, social e econômico, sua Constituição permaneceu praticamente inalterada. Isto pode ser explicado — diz Robert Senelle — tanto pelos termos amplos em que foi concebida e que, desta forma, deixam o caminho aberto para uma interpretação flexível das prescrições constitucionais, como pelo fato de que os princípios fundamentais da monarquia cons-

titucional (2) — esta forma de governo tendo sido preferida a qualquer outra pelo Congresso — permitem que sejam trazidas modificações sutis, sem que a forma do regime seja necessariamente afetada.

A Constituição belga é completada pelo costume sem o qual o texto formal da lei fundamental não poderia responder às necessidades hodiernas, cada vez mais imprevisíveis, da ação governamental. O costume no direito público belga repousa inteiramente sobre os precedentes que permitem interpretar o texto da Constituição. A extensão e o valor destes usos não são, entretanto, sem limites. Estes limites são os princípios enunciados pela Constituição de que o costume não é autorizado senão a desempenhar as interpretações. Assim, realizou-se na Bélgica uma síntese entre os dois regimes possíveis de Constituição: o de direito escrito e o do costume. A instituição do Conselho de Ministro e de um Primeiro-Ministro, o papel considerável dos grupos de influência, notadamente as organizações patronais e sindicais, são todos de origem costumeira.

II — BICAMERALISMO

Os constituintes instituíram na Bélgica o sistema bicameral: há um Senado e uma Câmara de Representantes. As duas Câmaras são eleitas por sufrágio universal. As condições de capacidade para os senadores são ligeiramente mais restritas, ainda que concebidas em um espírito muito liberal: o Senado comporta, além dos membros designados pelos Conselhos Provinciais, os membros cooptos e, em qualidade de membros de direito, os filhos do Rei, ou, na sua ausência, os príncipes belgas do ramo da família real chamado a reinar.

Na prática diária, as duas Câmaras são muito zelosas de sua independência. Dificilmente admitem, por exemplo, que suas comissões se reúnam em comum. É razoável, pois semelhante processo levaria a suprimir a vantagem da dupla instância — considera Pierre Wigny.

Paul Errera acentua que a questão das duas Câmaras foi objeto, na Constituinte, de profundo exame; com a forma de Governo, foram os dois pontos que despertaram as discussões mais brilhantes e completas. É interessante observar que o sistema unicameral, que teve numerosos partidários em 1830, não mereceu qualquer apoio quando da revisão de 1893, não figurando a supressão do Senado no programa de qualquer dos grupos.

A criação do Senado era, em 1830, um problema político de extrema dificuldade e certamente esta dificuldade, inteiramente circunstancial, integrava-se nas críticas ao própria sistema bicameral. Com efeito, é bem difícil criar uma peça aristocrática, no dia seguinte de uma revolução popular. As divisões de classe existentes sob o reinado dos Países Baixos eram odiosas aos homens de 1830; consideravam sua supressão como a satisfação necessária dada a uma das queixas contra o regime holandês. Se o Senado fosse hereditário e de nomeação real, ir-se-ia criar um perigoso poder aristocrático, hostil à Câmara de Representantes, democrática, em contradição mesmo com o princípio da soberania nacional. Se o Senado fosse eletivo, ir-se-ia duplicar a Câmara: tão inútil esta solução quanto perigosa a primeira. O Congresso — Câmara única — não era suficiente para fazer uma Constituição? Portanto, uma Câmara única bastaria e fortiori para a lei ordinária...

A estas razões, um dos mais eminentes constituintes, J. B. Nothomb, respondeu que as formas novas, em relação com o espírito

(2) A forma de Governo foi fixada não pela Constituição, mas por um decreto do Congresso Nacional de 22-11-1830.

Maurice Desternay escreve que os manuais de história e de geografia política ensinam que a Bélgica é uma monarquia constitucional, representativa, democrática, parlamentar e hereditária ao mesmo tempo. Representativa de início, pois a Nação belga exprime sua vontade e suas paixões através dos representantes eleitos. Democrática, pois estes representantes são eleitos por sufrágio universal de todos os homens e mulheres maiores de 21 anos. Regime parlamentar: o Governo é constantemente responsável diante das Câmaras e a mercê delas. Monarquia hereditária, enfim, porque os poderes constitucionais do Rei são transmitidos na descendência direta do primeiro Rei dos belgas, S. M. Leopoldo I.

do tempo, poderiam produzir resultados inesperados; que nenhuma assembléia no passado havia tido a importância que iria ter o poder legislativo no Estado contemporâneo e que a necessidade de ponderação far-se-ia sentir vivamente. Enfim, uma alusão é feita pelo orador ao que se veio a chamar a representação dos interesses, quando coloca em antítese os dois grandes fatores sociais: o capital e o trabalho, o Senado devendo mais especialmente representar o primeiro e a Câmara, o segundo.

O princípio do Senado foi votado no Congresso, por 128 votos contra 62. Contrariamente ao projeto da comissão preparatória e ao parecer da seção central, ambos favoráveis à nomeação dos senadores pelo Chefe de Estado, prevaleceu a eleição dos senadores pelos mesmos cidadãos que elegiam os representantes, tal o sistema finalmente aprovado.

Esta solução, relativamente avançada para a época, ia criar um Senado independente, ao mesmo tempo, do Governo e da outra Câmara. Não se pode contestar os serviços que êle prestou.

A finalidade do Congresso foi atingida (3)

Competência

As Assembléias, igualmente democráticas, têm poderes iguais. Até a reforma constitucional de 1921, a alínea 2 do art. 27 da Constituição dispunha que a iniciativa de leis pertencia igualmente à Câmara e ao Senado; não obstante, toda lei relativa a receitas e despesas do Estado ou contingente do exército devia ser em primeiro lugar votada pela Câmara de Representantes. Esta disposição foi suprimida.

III — FUNÇÃO LEGISLATIVA (4)

Iniciativa das Leis

Conforme se depreende do art. 27 da Constituição belga (5), a iniciativa das leis compete tanto ao Rei como aos membros de qualquer uma das Câmaras; denominam-se os textos de origem governamental "projetos de lei" e os de iniciativa parlamentar "proposições de lei". Os primeiros são precedidos por

uma exposição de motivos e os segundos por um "desenvolvimento" ou justificação (6), sendo ambos redigidos em artigos.

Sua apresentação pode ser feita indiferentemente na Câmara dos Representantes ou no Senado.

É interessante observar que todo projeto ou proposição de lei deve ser impresso em francês e neerlandês (flamengo), havendo, a propósito, a Lei de 31 de maio de 1961, "relativa ao emprêgo das línguas em matéria legislativa, à apresentação, publicação e entra-

(3) Maurice Desternay comenta: "Permanecemos ligados a esta regra de ouro do bicameralismo, que deseja que a segunda Câmara possa corrigir os erros cometidos pela primeira e permite, principalmente, que em todas as questões ardentes — e estas questões não faltam na Bélgica — a opinião possa ter na segunda Câmara um recurso contra a decisão da primeira. Na Câmara, onde o tom é algumas vezes muito violento, se desenrolam as grandes batalhas políticas, enquanto a atmosfera mais serena do Senado se presta melhor aos debates técnicos e legislativos propriamente ditos. Nenhuma dúvida — rendamo-lhe esta homenagem — que o Senado contribuiu largamente para o aprimoramento do fundo e polimento da forma de certas leis."

(4) Robert Senelle acentua: "Uma característica essencial da Constituição belga, que é importante sublinhar, é que o constituinte não erigiu o princípio da separação de poderes a uma regra absoluta. As Câmaras, o Rei e os Ministros são, com efeito, encarregados pela Constituição de tarefas de ordem legislativa, administrativa e até mesmo jurisdicional. O princípio pré-citado, é compreendido principalmente como uma prescrição "de lege ferenda". Por isto, é preferível, em relação à Bélgica, falar de "funções" no Estado ao invés de "poderes".

(5) "Art. 25 — Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution."

"Art. 26 — Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat."

"Art. 27 — L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif." (*)

(*) Modificação de 15 de outubro de 1921. O texto de 1831 tinha uma segunda alínea: "Néanmoins, toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'Etat, ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des représentants".

(6) Se a proposição é apresentada sem justificação e esta não é entregue no prazo de um mês, é considerada inexistente. É o que dispõe o art. 45-3 do Regimento do Senado: "Si, à l'expiration du délai d'un mois à dater du dépôt de la proposition, les développements n'ont pas été remis au Bureau, la proposition est considérée comme nulle et non avenue."

Nos mesmos termos está redigido o art. 50-3 do Regimento da Câmara.

da em vigor dos textos legais e regulamentares". Dispõe esta lei:

"Art. 1er — Les lois sont votées, sanctionnées, promulguées et publiées en langue française et en langue néerlandaise."

Sendo, pelo artigo 23 da Constituição, facultativo o emprêgo das línguas usadas na Bélgica, o art. 2.º da citada lei determina:

"Art. 2 — Les projets de loi émanant du Gouvernement sont présentés aux Chambres dans les deux langues.

Les propositions émanant de l'initiative des membres des Chambres sont faites dans la langue choisie par leurs auteurs et sont traduites éventuellement par les soins du bureau.

Il en est de même des amendements introduits au cours des débats.

Les Chambres arrêtent, par voie réglementaire, les mesures qu'elles jugent utiles assurer, chacune en ce qui la concerne, l'exécution du présent article."

Cabendo ao Poder Legislativo a interpretação das leis de acôrdo com o art. 28 da Constituição, dispõe o art. 7.º da lei de 1961:

"Les divergences qui peuvent exister entre les textes français et les textes néerlandais sont résolues d'après la volonté du législateur, déterminée suivant les règles ordinaires d'interprétation sans prééminence de l'un des textes sur l'autre."

Esta lei revogou a lei de 18-4-1898, relativa ao emprêgo da língua flamenga nas publicações oficiais, modificada pelo art. 1.º da lei de 3-8-1924 e pela lei de 19-7-1951, e também a lei de 19-7-51, concernente à sanção e promulgação das leis.

Devemos notar ainda que nenhuma proposição pode ser assinada por mais de seis membros. É o que determina o art. 50 do Regimento da Câmara:

"1 — Chaque membre a le droit de faire des propositions. Aucune proposition ne peut être signée par plus de six membres. Elle est remise au président."

E o art. 43 do Regimento do Senado:

"Tout sénateur a le droit de faire des propositions.

Aucune proposition, aucun amendement ne peuvent être signés par plus de six membres (Modif. a 17-6-24)."

Comentando a primeira parte do art. 50 do Regimento da Câmara, esclarece a Comissão de Regimento (7):

"Por ocasião do exame dêste artigo, a Comissão deve precisar que o termo "proposição" não abrange exclusivamente as proposições de lei, mas compreende, igualmente, tôdas as demais proposições tais como as proposições de resolução."

Sobre a iniciativa individual ou coletiva nos Parlamentos, o estudo comparativo da União Interparlamentar apresenta as seguintes considerações: "Em direito parlamentar clássico, a iniciativas das leis pertence a cada membro das assembléias, individualmente. Assim, na maioria dos países, nada impede a um parlamentar de apresentar a nova lei que julgar útil. Daí resulta igualmente que nada impede a vários parlamentares a reunião de suas iniciativas individuais, se estiverem de acôrdo sobre a proposição a ser oferecida, utilizando a iniciativa coletiva.

Certos parlamentos permanecem, entretanto, firmemente ligados à noção de direito individual: assim, qualquer iniciativa coletiva é proibida na Câmara de Representantes dos Estados Unidos. Em outros países, uma proposição não pode ser assinada por vários membros: seu número é fixado em seis no Senado irlandês, em cinco no Luxemburgo, em seis na Bélgica, em dez na Noruega, em doze na Grã-Bretanha. (...) Outros países não permitem a iniciativa legislativa individual (...)"

Apoio — A proposição de lei deve passar, na Câmara onde foi apresentada, pela fase preliminar de apoio, chamada "prise en considération". Se o Presidente, ao re-

(7) Os esclarecimentos reproduzem "os comentários que a Comissão de Regimento resolveu dar a certas disposições, tendo em vista sua aplicação". (Relatório da Comissão do Regimento — Doc. n. 263/1, de 11-1-62.)

ceber uma proposição, decide favoravelmente à sua tramitação, seu texto é impresso e distribuído. Em caso contrário, a proposição é submetida à Conferência dos Presidentes, que poderá opinar pela sua tramitação. Para o apoio, o autor pedirá sua inscrição na ordem do dia respectiva.

Se a proposição é apoiada por cinco membros, no mínimo, a discussão é aberta, e o Presidente consulta a Câmara para saber se a proposição é apoiada, adiada ou se não é considerada oportuna.

Não podem ser reapresentadas, no curso da mesma sessão legislativa, as proposições não apoiadas ou não adotadas pela Câmara.

Tais disposições são determinadas pelo artigo 50 do Regimento Interno da Câmara dos Representantes e pelos arts. 44-2 e 3 e 45 do Regimento do Senado.

IV — FUNÇÃO FINANCEIRA

(Orçamento)

Determina o art. 115 da Constituição:

“Chaque année (8), les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.”

E o art. 111:

“Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. (9)

Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées.”

Tais dispositivos decorrem do princípio geral do *caput* do art. 110, segundo o qual nenhum imposto em proveito do Estado poderá ser estabelecido senão em virtude de lei.

Desde a revisão constitucional de 1921, as duas Câmaras — cuja composição política é análoga — têm as mesmas competências orçamentárias. O direito de iniciativa em matéria orçamentária pode ser exercido pelos senadores assim como pelos deputados. Outra característica importante do sistema belga: ex-

ceto algumas tentativas sem futuro, em 1884, 1919, 1920 e 1948, o Parlamento não recebe um orçamento único, mas tantos orçamentos quantos são os departamentos ministeriais, aos quais se acrescentam os orçamentos propriamente financeiros (vias e meios, pensões, dívida pública etc.). Também são os orçamentos repartidos pela metade entre as duas assembléias que, alternativamente, recebem em primeiro lugar os diferentes orçamentos, com exceção do de Vias e Meios, que tradicionalmente é transmitido antes à Câmara. Assinalemos enfim que, desde 1935, a lei sobre a contabilidade do Estado estipula que o Orçamento deve ser apresentado no máximo a 30 de setembro do ano que precede a abertura do exercício (10), que tem lugar a 1.º de janeiro. O encerramento definitivo das operações de um exercício dado não sucede, entretanto, antes de 31 de março do ano que segue o do exercício em questão.

Dito isto, lembremos as grandes linhas do que era o processo orçamentário da Câmara até 1962. Cada Comissão permanente ministerial, orçamento êste apresentado pelo Governo ou transmitido pelo Senado. A Comissão de Finanças deliberava sobre os orçamentos financeiros e ainda sobre o orçamento das receitas e das despesas extraordinárias. Um relatório era redigido para cada orçamento, que devia ser formalmente aprovado pela comissão antes de ser remetido ao Presidente da Câmara. Somente então podia começar o debate em sessão pública. Êste terminado, os orçamentos que tinham sido apresentados em primeiro lugar à Câmara seguiam para o Senado, onde recomeçava novo processo.

Êste sistema se caracterizava pela lentidão: com efeito, o Governo estava geralmente em

(8) A única exceção ao princípio da anualidade orçamentária é constituída pelo orçamento do Rei (“Liste civile”). O art. 77 da Constituição dispõe que êste orçamento é fixado pela lei para toda a duração de cada reinado.

(9) É interessante registrar que das Conclusões da Comissão para a reforma das instituições consta a sugestão para a revisão do art. 115 da Constituição, com a finalidade de permitir a votação de programas financeiros que compreendam vários anos.

(10) Lei de 9-4-1935, art. 10.

atraso na apresentação de certos orçamentos. Além disso, as Comissões não podiam consagrar a éstes mais que uma sessão por semana, pelo fato de que seu presidente devia dirigir os debates de outras comissões. Enfim, como a Câmara não se reunia senão três dias por semana e como os orçamentos eram mais de vinte, seu exame se prolongava durante meses. Apenas o orçamento de Vias e Meios era geralmente votado antes de 31 de dezembro, a fim de permitir a cobrança dos impostos. Esta situação levou ao recurso dos duodécimos provisórios (11), um rito inevitável ao qual se sacrificava com resignação durante a maior parte do ano. Várias sugestões foram oferecidas para dirimir éstes inconvenientes que se apresentam em numerosos países sem qualquer solução milagrosa que os suprima radicalmente. As reformas introduzidas no Regimento da Câmara, entretanto, visam a reforçar o contróle parlamentar e principalmente a acelerar o processo de maneira decisiva.

Com o fim de acelerar a votação dos orçamentos, cujo exame em sessão pública estendia-se por um período demasiado longo — a discussão do orçamento de Vias e Meios, em particular, dando lugar, geralmente, a um debate sôbre o conjunto da política governamental —, o novo Regimento da Câmara de Representantes introduziu certas inovações interessantes.

Durante os três meses que se seguem à sua distribuição, é assegurada prioridade ao exame de cada um dos projetos de lei orçamentária, salvo decisão em contrário da Câmara. O orçamento de Vias e Meios deve ser votado no mais tardar até 25 de dezembro e os demais até 31 de março (art. 58 do Reg. Cam.).

Em materia orçamentária o fator tempo desempenha um papel determinante. Por esta razão, a primeira disposição do Título III do Regimento da Câmara lhe é consagrado: o artigo 58, primeira alínea, retoma a regra tradicional em direito parlamentar belga, que manda consagrar prioridade às discussões orçamentárias.

Mais significativa é a alínea 3 do mesmo artigo.

Comenta Ivo Rens que se constatará à primeira vista que este texto não impõe a adoção dos orçamentos antes do início do exercício, como seria lógico. Na justificação geral anexada a seu Relatório, os autores do Regimento observam a este respeito que "por um lado a repartição dos orçamentos entre as duas Câmaras e por outro o número dos orçamentos constituíam um obstáculo intransponível à possibilidade de votar todos os orçamentos antes de 1.º de janeiro". Destarte o novo Regimento admite, mas restringindo-o, o recurso aos créditos provisórios.

Como no passado, os orçamentos apresentados diretamente à Câmara — e sua apresentação deve ser no mais tardar a 30 de setembro — são submetidos a um exame preparatório (art. 63 Reg.) no seio das Comis-

(11) O ano financeiro estende-se de 1.º de janeiro a 31 de dezembro. O projeto de orçamento é distribuído aos parlamentares no mais tardar a 30 de setembro do ano que precede a sua aplicação, beneficiando-se de prioridade durante o último trimestre. Se não fôr votado até 1.º de janeiro, o Governo deve pedir ao Parlamento créditos provisórios a fim de cobrir, no curso do novo ano, o período que precede a votação do orçamento. Os poderes conferidos em cada orçamento são utilizáveis até 31 de março do ano seguinte, no que concerne à percepção de impostos atrasados e compromisso integral das despesas autorizadas. (Lord Campion e D. W. Lidderdale).

Vide lei de 9-4-1935, art. 5, e também circular Ministro da Justiça de 19-12-1935.

É possível evitar os duodécimos provisórios? — indagava Pierre Wigny (*Droit Constitutionnel* — 1952), comentando: Duas fórmulas são possíveis. A primeira é a de adiantar a data da apresentação do orçamento. Semelhante fórmula seria inaplicável hoje em dia. A conjuntura econômica conhece sobressaltos muito rápidos e fortes. A preparação administrativa do orçamento exige quatro ou cinco meses. Apresentar o orçamento dez meses antes da abertura do exercício teria por consequência que as previsões, feitas com quinze meses de antecedência, são incertas.

Uma outra solução seria de atrasar a abertura do exercício para 1.º de abril. A França tentou este sistema em 1929 e o abandonou em 1933. Se o exercício financeiro do Estado não coincidisse mais com o das províncias, das comunas, dos grandes estabelecimentos públicos e privados, resultariam dificuldades. Além do mais, é preciso ter em vista o ciclo das estações. É na primavera que começam as grandes obras públicas. O orçamento extraordinário deve, em princípio, poder ser examinado e adotado antes de 1.º de janeiro, para que a administração tenha tempo de fazer as adjuicações necessárias.

sões permanentes, as quais devem, atualmente, reunir-se dentro de 10 dias após a distribuição destes orçamentos. Diversas inovações menores foram introduzidas na regulamentação dos debates orçamentários em Comissão e em sessão plenária para ganhar tempo. Assim, os relatórios que antigamente deviam ser formalmente adotados pela Comissão podem atualmente ser submetidos apenas à aprovação de seu presidente e devem ser apresentados no mais tardar 10 dias após a votação do orçamento pela Comissão. (art. 63 do Reg. da C. Rep. alínea 3, "os relatórios são aprovados pelo Presidente da Comissão, a menos que um membro exprima o desejo de que sejam submetidos à aprovação da Comissão".)

Uma reforma mais importante foi adotada em relação ao orçamento de Vias e Meios, que é tradicionalmente apresentado à Câmara em primeiro lugar. O orçamento de Vias e Meios é atualmente enviado a uma Comissão de Orçamento formada pela Comissão de Finanças e pelos presidentes das demais Comissões permanentes, não possuindo, estes, voto deliberativo. A Comissão é presidida pelo Presidente da Câmara e, na sua ausência, pelo Presidente da Comissão de Finanças, e reúne-se, de ofício, nos dez primeiros dias do mês de outubro. Se os projetos não lhe tiverem sido distribuídos, a Comissão delibera sobre tal situação relatada em ata e comunicada à Câmara pelo Presidente. (Esta disposição não é aplicável quando se realizarem eleições nos seis meses anteriores a 1.º de outubro.) (12)

O processo da apreciação do orçamento é regulado no Título III do Regimento da Câmara dos Representantes (correspondente ao Capítulo XVI — arts. 91 a 94 do antigo Regimento).

As disposições relativas às receitas e às despesas para cada ano financeiro formam um todo, que é o orçamento: entretanto, este é dividido em um certo número de leis distintas. O orçamento de cada departamento ministerial é subdividido em capítulos e em artigos, e acompanhado de tabelas (ou quadros) explicativas

Cada texto contendo uma parte do orçamento, é submetido, de modo geral, ao mes-

mo processo que qualquer outro texto legislativo, com certas particularidades que analisaremos. Por conseguinte, as duas Assembléias têm os mesmos direitos a este respeito, e os projetos podem ser apresentados a uma ou a outra. (13)

São enviados à Comissão de Finanças os seguintes orçamentos considerados essencialmente de ordem financeira:

- Das Receitas e Despesas a ordenar
- Da dívida pública
- Dos Reembolsos
- Das Despesas Recuperáveis.

Entretanto, se a Câmara receber estes orçamentos quando da apresentação do orçamento de Vias e Meios, são eles enviados à Comissão de Orçamento prevista no art. 59, a fim de serem examinados em conjunto (art. 60 do Reg. da Câmara de Representantes). (14)

(12) Ivo Rens comenta: "o temor que a publicação de uma ata de carência inspirou ao Governo foi salutar, ao que parece. Com efeito, a distribuição dos orçamentos, em 1962, efetuou-se dentro dos prazos legais, pelo menos no que concerne aos orçamentos apresentados em primeiro lugar à Câmara. Também os prazos fixados no art. 58, alínea 3, puderam ser respeitados. O orçamento de Vias e Meios de 1963 foi aprovado antes de 25-12-62 e os demais Orçamentos antes do fim de fevereiro, ou seja, um mês antes do limite previsto."

(13) Observe-se que das conclusões da Comissão para a reforma das instituições consta: 1 — A Câmara examina em primeiro lugar o programa geral, o orçamento das receitas e as proposições de despesas anuais que são reunidos em um só orçamento, compreendendo tantos capítulos quantos são os departamentos ou em um pequeno número de orçamentos correspondentes aos departamentos reagrupados.

As Comissões receberão maiores poderes, a fim de que possam exercer controle financeiro mais eficaz.

Convém retroceder o início do ano financeiro para 1.º de abril ou avançar a reabertura do parlamento para 1.º de outubro.

2 — Um debate de política geral tem lugar por ocasião do depósito do ou dos orçamentos de receitas e de despesas, e não mais durante a discussão apenas do orçamento das Vias e Meios, como se observa atualmente.

3 — No Senado, os orçamentos são submetidos a um processo acelerado.

(14) Observe-se que no Relatório apresentado pelo Senador Alexandre Marcondes Filho, em 1952, S. Ex.ª registra que os diversos Orçamentos, entre os quais o de Vias e Meios, são distribuídos às Seções e à Comissão de Finanças. Este era o sistema adotado na vigência do antigo regimento da Câmara belga.

Os demais orçamentos são enviados às Comissões Permanentes competentes. Salvo decisão em contrário da Câmara, os orçamentos enviados pelo Senado não são sujeitos ao exame de Comissão nem a parecer. Entretanto, poderá ser decidido que sejam discutidos em sessão pública das seções permanentes.

A mais importante reforma do Regimento, neste particular — segundo assinala Robert Senelle —, reside na constituição das seções permanentes. Representando uma subdivisão da Câmara, cada seção é encarregada da discussão geral e da discussão dos artigos de um orçamento em sessão pública. Desta forma, vários orçamentos podem ser apreciados simultaneamente. Todos os votos, seja sobre os artigos e sobre as emendas ou sobre o conjunto, permanecem entretanto reservados à assembléia plenária da Câmara. Há tantas seções permanentes quantos são os departamentos ministeriais. Todos os membros da Câmara podem assistir às reuniões das seções permanentes e tomar parte nos debates.

Após determinar as regras particulares sobre a discussão e votação dos orçamentos na sessão plenária da Câmara e no seio das seções permanentes (art. 66 do Reg. da Câmara de Rep.), o Regimento da Câmara dispõe (art. 67) que as reuniões das seções permanentes são públicas, sendo publicados de suas reuniões um relatório analítico e um *in extenso*, nas mesmas condições que para as sessões plenárias.

A originalidade se insere no art. 68, que determina que os orçamentos cuja discussão geral e por artigos se fizeram numa seção permanente são submetidos à Câmara em sessão plenária, exclusivamente para a votação de seus artigos e das emendas propostas, assim como para a votação do conjunto e das questões prejudiciais. Somente são submetidas à votação as emendas que tiverem sido apreciadas pela seção permanente. Não há discussão, mas é permitido usar da palavra durante 5 minutos para justificação de voto.

Este sistema — comenta Ivo Rens — dissocia a função deliberante, que é atribuída às seções permanentes, do poder de decisão que permanece prerrogativa da Câmara. Des-

parte, aproxima-se nitidamente dos chamados processos "sem debate" ou "com debate limitado" praticado há algum tempo pelas assembléias francesas. Além do mais, as seções permanentes são comparáveis aos "Standing Committees" da Câmara dos Comuns da Grã-Bretanha, frações compósitas da assembléia deliberando publicamente, mas assemelham-se mais ainda às comissões italianas "deliberantes com poder legislativo". Entretanto, nem as comissões francesas (nos processos sem debate ou com debate restrito) nem os "Standing Committees" ingleses, nem as comissões italianas, intervêm em matéria orçamentária, de forma que as seções permanentes da Câmara belga são uma criação original. Notar-se-á que os membros da subcomissão de revisão do Regimento tinham preconizado que todos os orçamentos fossem transmitidos a estas seções. A Comissão não aceitou uma reforma tão radical e limitou sua intervenção unicamente aos orçamentos enviados pelo Senado. Depois do debate em sessão plenária de 30-1-62, consagrada ao novo Regimento, uma nova atenuante foi inserida no art. 65, cujo resultado foi de tornar facultativo o recurso às seções permanentes. O Relatório da Comissão declara, entretanto, que a experiência que se terá deste processo "levará talvez a Câmara a estender futuramente seu campo de aplicação".

E prossegue Ivo Rens, dizendo que diante de uma inovação tão importante para o direito parlamentar será interessante buscar suas origens. Os trabalhos da Associação dos Secretários-Gerais dos Paramentos fornecerão preciosas informações. No relatório apresentado em 1953 por M.A.P. Miégevillie, perante esta Associação, encontra-se a seguinte passagem: "M. Pauwels, Secretário-Geral da Câmara de Representantes (Greffier) da Bélgica, entendia judicioso deixar à Assembléia a possibilidade de, aplicando a repartição proporcional das cadeiras, dividir-se em várias câmaras especializadas em uma ou várias matérias e que discutiriam os orçamentos e os projetos importantes de sua competência particular... A fórmula preconizada por M. Pauwels parece comportar uma vantagem: vários debates relativos a matérias especializadas poderiam ter lugar simultaneamente, en-

quanto que, presentemente, êles se desenrolam sucessivamente diante de membros em número reduzido que parecem revezar-se "segundo sua competência. Não é preciso dizer que a publicidade dêstes debates seria assegurada como para as sessões plenárias e que, além disso, os Regimentos das assembléias reservariam às sessões plenárias as discussões dos projetos de uma particular importância".

Comentando o trecho supracitado, escreve Ivo Rens que, fazendo-se abstração das diferenças de terminologia, se constatará que o **Greffler** da Câmara belga estava habilitado desde 1953 a descrever as instituições que sua Assembléia adotaria quase 10 anos depois!

Uma vez lançada, a idéia propagou-se. M. Pierson preconizou no jornal "Le Soir" de 12-3-54 que a Assembléia se dividisse em câmaras menos numerosas que poderiam reunir-se simultaneamente e que seriam encarregadas da discussão geral e da discussão dos artigos dos orçamentos e projetos de lei. E, alguns anos mais tarde, a Comissão institucional do Partido Socialista opinava por uma fórmula análoga.

É ainda o mesmo autor que comenta que "o recurso às seções permanentes é sem dúvida uma das reformas às quais os autores do novo Regimento mais se ativeram, aquela a que consagraram maiores esperanças. Entretanto, a inovação sendo muito radical, os deputados não demonstraram até aqui (o trabalho é de abril de 1963) nenhuma diligência em sua execução. Desde o início de 1962, isto é, desde a introdução do novo Regimento, a ordem do dia da Câmara não foi jamais obstruída. De fato, até hoje, a Câmara só enviou à seção permanente dois orçamentos que lhe foram enviados pelo Senado, um em 1962 e outro em 1963. É portanto prematuro formar desde já um julgamento de conjunto sobre este processo. Não há dúvida, no entanto, que êle venha a significar para a Câmara uma preciosa abreviação em período de sobrecarga e que seja progressivamente posta em vigor".

Disposições especiais sobre o orçamento são inseridas no art. 69: no caso em que em um projeto de lei contendo um orçamento sejam propostas disposições de ordem legislativa que

não se relacionem efetivamente ao orçamento visado, estas disposições são separadas e fazem objeto de um projeto de lei distinto.

Tôda emenda a um projeto de orçamento proveniente da iniciativa de um ou vários membros e tendo por consequência o aumento de despesas deve ser endereçada ao presidente, nos oito dias seguintes à distribuição do relatório sobre o orçamento ao qual se refere a emenda; se a discussão se abre neste prazo, o depósito deve fazer-se antes do encerramento da discussão geral.

É inadmissível qualquer emenda a um orçamento visando a modificar uma lei orgânica.

Pierre Wigny comenta que tais disposições visam a impedir o hábito abusivo que se havia criado de introduzir na lei orçamentária disposições que são verdadeiras normas nada tendo a ver com a previsão das receitas e das despesas. É o que em "gíria" parlamentar chama-se "cavaliers". A tentação é grande para o Governo de fazer passar textos que se escondem no emaranhado de cifras. O processo entretanto é criticável. Em primeiro lugar, o controle parlamentar se exerce mal porquanto não é despertada a atenção dos representantes. Em seguida, o intérprete é futuramente perturbado por encontrar textos às vêzes importantes em lugares inesperados. Assim é, por exemplo, que no orçamento de 1937 encontram-se emendas às leis orgânicas relativas às pensões de aposentadoria dos funcionários do Estado.

Adiante, o mesmo autor observa que esta regra não deve ser rigorosamente aplicada. Mesmo os puristas admitem que certas exceções não são abusivas. Ao lado das receitas, o governo não alterará o regime fiscal, mas pode propor a modificação de detalhes relativos à cobrança, à prescrição etc.

Mesmo ao tratar das despesas, admite-se que possam figurar no orçamento certas disposições que constituam exceções às regras de imputação das receitas e despesas, às obrigações dos credores, às modalidades das despesas do Estado, em suma, a tudo que concerne mais ao processo financeiro que aos direitos e obrigações das partes.

Processo do Orçamento no Senado

Salvo decisão em contrário da Assembléa — determina o art. 53 do Regimento do Senado —, a partir do mês de novembro é assegurada prioridade à discussão e votação dos orçamentos. A discussão de um orçamento ou de um grupo de orçamentos apresentados ao Senado — aí compreendida a dos artigos — dura no máximo 3 dias, prazo limitado a dois dias no caso de serem originários da Câmara.

As disposições dos artigos 54, 55, § 3.º, e 57 indicam o processo a seguir quando da apresentação dos orçamentos sob a forma de um projeto de lei único contendo o "orçamento-geral do Estado". Quando os orçamentos são apresentados sob a forma de projetos de lei distintos, eles são enviados cada um separadamente ao exame das comissões competentes.

Cada Comissão (dispõe o art. 57, § 4.º, do Reg. do Senado) nomeia dois de seus membros para fazerem parte da Comissão do Orçamento-Geral do Estado e da Comissão Especial do Orçamento das Receitas e das Despesas Extraordinárias. O Presidente do Senado preside de direito a Comissão a que pertencer, a Comissão do Orçamento-Geral do Estado e a Comissão do Orçamento das Receitas e Despesas Extraordinárias.

Determina ainda o Regimento do Senado, em seu artigo 59, que, desde o início de outubro, as Comissões designam os relatores dos orçamentos sobre os quais devam deliberar.

A partir deste momento, e não obstante o encerramento da sessão, elas prosseguem o exame de acôrdo com o relator, de modo a assegurar a apresentação do relatório à Mesa do Senado ou ao Secretário-Geral no prazo máximo de seis semanas.

Se o relatório não for apresentado neste prazo, o Presidente comunica à Assembléa: esta tomará a decisão que julgar oportuna para assegurar a discussão normal dos orçamentos.

Os orçamentos transmitidos pela Câmara dos Representantes, com exceção do de Vias e Meios, não são objeto de exame em Comissão,

salvo se o Senado decidir de outra forma ou se a maioria dos membros da Comissão competente o requerer (modificação do Regimento datada de 7-12-1960). Tal procedimento é aplicável aos orçamentos que voltam ao Senado após terem sido emendados pela Câmara de Representantes (modificação de 6-7-1939).

A Instituição do Debate sobre a Política Geral

Desde muito tempo a multiplicidade dos orçamentos e a complexidade crescente das finanças públicas tinham tornado muito aleatório o contróle parlamentar que, na Bélgica como algures, representa a finalidade essencial do processo orçamentário. Perdido em uma imensidade de cifras, o parlamentar era tentado a intervir sobre tal ou qual detalhe de interesse local de preferência às grandes opções políticas de que o orçamento constitui a expressão e o meio. Enfim, sem unidade na forma como no tempo, o Orçamento não permitia ao Parlamento pronunciar-se sobre o conjunto do programa governamental.

Estas fraquezas tinham sido denunciadas repetidamente por homens vindos de horizontes muito diferentes. Muitos dentre eles concordavam em preconizar a instituição de um debate anual de política geral, a exemplo da prática britânica (15)

Ganshof van der Meersch, por exemplo, sugeria que anualmente o Primeiro-Ministro comparecesse perante o Parlamento para aí fazer um relatório de sua gestão e traçar seu programa, em presença do Rei. O Partido Socialista emitiu uma sugestão análoga, embora mais modesta, que foi provavelmente retomada pela Comissão para a revisão do Regimen-

(15) A discussão do orçamento na Grã-Bretanha se inicia por uma exposição (*budget statement*) do Chanceler do Tesouro perante a Câmara, reunida em comissão de Vias e Meios. O Chanceler passa em revista as despesas e receitas e, de maneira geral, a situação económica do país; faz, nesta ocasião, um certo número de proposições relativas ao fisco. Seu discurso é seguido de um debate geral que termina pela adoção de resoluções orçamentárias dando efeito às proposições do Ministro. Um projeto de lei de finanças, retomando as decisões da comissão, é então introduzido e segue todas as fases do processo ordinário (...) (*Parlements—Union Interparlementaire*, pág. 241).

ta. O art. 64 deste texto institui, com efeito, um debate geral sobre a política do Governo por ocasião da discussão do orçamento de Vias e Meios, a qual tem lugar sobre o relatório apresentado pela Comissão de Orçamento.

"Foi no fim de 1962 que se adotou pela primeira vez este novo processo. Aqui ainda seria prematuro emitir um julgamento categórico, mas a primeira experiência feita parece ter sido positiva." — assinala Ivo Rens (em 1963).

Os dois grandes partidos da Bélgica haviam adotado posição semelhante no que concernia à revisão do Regimento da Câmara de Representantes, obtendo-a assim em curto período. Marc Antoine Pierson, Relator da Reforma Regimental, escrevera, em março de 1962 (*Le nouveau Règlement de la Chambre — in Socialisme*, Bruxelles, revue bimestrielle, n.º 50): "A Comissão institucional criada pelo Partido Socialista, pouco antes das últimas eleições, tinha sido levada a sugerir duas reformas. Julgava que o processo parlamentar em matéria orçamentária levava a uma perda de tempo precioso das Câmaras, sem lhes permitir ter anualmente uma discussão útil sobre a política governamental. Preconizava desde então a organização de um debate anual sobre a política geral por ocasião do exame do orçamento de Vias e Meios. Para os outros orçamentos propunha a adoção de um processo acelerado. Partindo do princípio de que os departamentos ministeriais deviam ser reagrupados, sugeria que a discussão dos orçamentos destes departamentos fosse delegada pela Câmara às Comissões permanentes, deliberando publicamente.

No que concerne ao aperfeiçoamento do controle parlamentar, a Comissão institucional do PSB preconizava, entre outras, a organização do **question time** do modelo britânico. . .

Foram proposições de reformas que me forcei por fazer adotar pela subcomissão de revisão do Regimento da Câmara; pude mais facilmente consegui-lo; pois o Partido Social Cristão instituiu, por seu lado, uma comissão de estudo para as reformas institucionais, sendo as proposições sobre o processo parlamentar convergentes."

Ivo Rens salienta que, lendo este texto, parece que nos Partidos Socialista e Social Cristão predominava a convicção da necessidade de uma reforma no processo orçamentário. Com efeito, as modificações regimentais mais importantes visam a acelerar consideravelmente por novas técnicas o exame e voto dos orçamentos.

V — FUNÇÃO DIPLOMÁTICA

Os artigos da Constituição exprimem a predominância do Executivo em matéria de relações exteriores. O art. 66 da Constituição determina que "Il (o Rei) nomme aux emplois d'administration générale et de la relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois. (. . .)" É pois o Rei que exerce por seus embaixadores o direito de legação e de conversação diplomática. Além do mais, de acordo com o art. 68, "Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables."

O Rei — diz Pierre Wigny — tem tradicionalmente uma forte influência pessoal. A assinatura real não é uma simples formalidade para a nomeação de um embaixador. O Chefe do Estado acompanha as relações diplomáticas. As limitações constitucionais são restritivamente interpretadas: "Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents." (art. 68 al. 2 e 3)

Os ministros têm responsabilidade pela política exterior.

As Câmaras exercem um controle geral, por intermédio das questões e interpelações, votação do orçamento e do contingente militar.

Nos termos do art. 83 do Regimento, a Câmara de Representantes constitui, no início de cada legislatura, uma Comissão de Assuntos Europeus, composta de 23 membros escolhidos

nas mesmas condições que os das demais Comissões permanentes. Entretanto, os deputados que sejam membros de uma Assembléia europeia não poderão participar desta Comissão a não ser a título consultivo. Sua situação é comparável à dos presidentes das Comissões participantes da Comissão de orçamento. Esta disposição visa manifestamente a estabelecer uma forma de separação de poderes — comenta Ivo Rens, acrescentando: o papel atribuído a esta Comissão é consequência da importância que ocupam na vida política belga os problemas europeus e principalmente as organizações e assembléias multinacionais. O novo Regimento consagra a esta Comissão múltiplas tarefas. Ela é encarregada de obter tôdas as informações sobre a aplicação dos tratados europeus e evolução das organizações por êles criadas. Para tanto, toma conhecimento dos relatórios do Governo sobre a execução dos referidos tratados e examina os relatórios anuais que as delegações belgas às assembléias europeias são obrigadas a lhe apresentar.

A Comissão pode ainda, em nome da Câmara, convocar os ministros e interrogá-los, fazer à Câmara um relatório sobre as questões que julgar útil submeter ao membro do Gabinete e, de forma geral, tomar tôdas as iniciativas próprias para facilitar sua missão.

Estes poderes são exorbitantes em direito comum, porquanto as demais Comissões permanentes têm apenas a competência que lhes é outorgada pelo Presidente da Câmara ou pela própria Câmara. Se o Regimento concede uma certa delegação de poderes da Câmara à Comissão de Assuntos Europeus, determina também a publicidade de seus trabalhos: anualmente, antes das férias da Páscoa, a Comissão em questão é obrigada a apresentar à Câmara um relatório de suas atividades. Além do mais, o Regimento estipula que a Câmara pode a qualquer momento avocar a si, por uma resolução aprovada por maioria absoluta, os assuntos em tramitação na Comissão de Assuntos Europeus. Esta disposição visa a salvaguardar as prerrogativas da Câmara, limitando a autonomia de uma Comissão cujos criadores tiveram o cuidado de precisar que ela não possuía uma missão de controle, mas uma missão de informação e de contato.

Ivo Rens frisa que a Câmara belga é a única Assembléia dos países membros da Comunidade Europeia a possuir uma Comissão de Assuntos Europeus. A instituição de tal Comissão chocar-se-ia nas demais Assembléias com obstáculos de ordem constitucional, regimental e prática. O autor sublinha que a Reunião dos Presidentes e Secretários-Gerais das Câmaras Legislativas, realizada em Roma, a 11-1-1963, por iniciativa de Martino, Presidente do Parlamento Europeu, concluiu pela necessidade de desenvolver a colaboração entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais por intermédio da criação eventual de grupos de trabalho criados nas Comissões existentes. Esta solução, evidentemente, é bem inferior à adotada pelo novo Regimento da Câmara belga. Ivo Rens aplaude os bons resultados obtidos pela Comissão no primeiro ano de sua existência, manifestando a esperança de que a Comissão de Assuntos Europeus possa contribuir para resolver o problema tão complexo do controle parlamentar das organizações internacionais, formando um vínculo suplementar entre as instituições europeias e a representação nacional.

VI — FUNÇÃO JURISDICIONAL

A verificação de poderes é uma manifestação da função jurisdicional das Câmaras. (16)

Esta função é também expressa no art. 90 da Constituição:

"La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions.

Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées."

(16) Vide *Parlamentares: Eletção*.

Lembremos ainda a competência em matéria de contabilidade pública, vendo, a propósito, o art. 13 da Lei de 29-10-1846, relativa à organização do Tribunal de Contas:

"Les arrêts de la cour contre les comptables sont exécutoires; ils peuvent être déferés à la cour de cassation pour violation des formes ou de la loi.

Dans le cas où un comptable se croit fondé à attaquer un arrêt pour violation des formes ou de la loi, il doit se pourvoir dans les trois mois pour tout délai à compter de la notification de l'arrêt. Le pourvoi est jugé sur requête et sans plaidoirie.

Si l'arrêt est cassé, l'affaire est renvoyée à une commission "ad hoc", formée dans le sein de la Chambre des représentants, et jugeant sans recours ultérieur, selon les formes établies par la cour des comptes."

VII — FUNÇÃO CONSTITUINTE

(Revisão da Constituição)

O art. 84 da Constituição ordena que nenhuma alteração da Constituição poderá ser feita durante o período da regência. O Constituinte quis, assim, evitar que uma alteração profunda nas instituições belgas pudesse coincidir com a menoridade do Rei, proibindo também que as prerrogativas reais pudessem ser reduzidas quando o Rei fôsse incapaz de as defender.

O art. 131 declara:

"Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71 (17).

Les Chambres statuent de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la revision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne

sont présents; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages"

Robert Senelle (in "La revision de la Constitution belge et l'adaptation des institutions aux réalités contemporaines"), explica que o processo de revisão comporta três fases distintas:

- 1 — o processo de "pré-revisão": a iniciativa e a declaração de revisão;
- 2 — a dissolução do Parlamento e sua renovação integral;
- 3 — o processo de revisão propriamente dito.

1. A iniciativa do processo que pode levar à revisão constitucional pertence aos três ramos do poder legislativo: o Rei, a Câmara de Representantes e o Senado.

A história parlamentar belga demonstra que esta iniciativa é geralmente tomada pelo Governo, em nome do Rei, ou pelos deputados. Muito raramente pelos senadores.

A forma usada para as proposições de revisão é a de um projeto ou proposição de lei, ou ainda de emenda a estes textos, porquanto o direito de iniciativa comporta o de emenda tanto do poder autor do projeto quanto dos outros dois ramos do poder legislativo. As proposições governamentais apresentam-se sob a forma de um "arrêté royal", pelo qual um ou vários Ministros apresentam em nome do Rei um projeto de declaração de revisão. O processo é o mesmo usado em matéria legislativa ordinária: a apresentação da proposição é seguida por uma discussão e uma votação.

É proibida a revisão total. Deve haver uma declaração distinta por artigo ou parte de artigo que o poder legislativo deseje alterar.

Os projetos e proposições relativos à revisão da Constituição não são projetos ou proposição de leis ordinárias, e a decisão do Legislativo não se traduz sob a forma de lei, mas sim

(17) "Art. 71 — Le Roi a le droit de dissoudre les Chambres soit simultanément, soit séparément. L'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours, et des Chambres dans les deux mois."

sob a forma de declarações conformes da Câmara, do Senado e do Rei, publicadas no Diário Oficial belga.

Os projetos referidos na primeira alínea do art. 131 da Constituição não devem ser submetidos ao Conselho de Estado. A declaração de revisão não é objeto de promulgação.

2. As declarações do Poder Legislativo acarretam a dissolução integral e de pleno direito das duas Câmaras. A dissolução é constatada pelos **consideranda** do decreto real de convocação dos eleitores no prazo de quarenta dias, de acôrdo com o art. 71 da Constituição.

3. As novas Câmaras eleitas são Câmaras Constituintes, coincidindo a duração de seus poderes com a da legislatura. A única obrigação imposta às Câmaras constituintes é a de se pronunciar sobre o princípio e as modalidades da revisão. As resoluções sobre a revisão de artigos da Constituição são, após sua adoção pelas duas Câmaras, submetidas à sanção do Chefe do Estado. Não há qualquer precedente de recusa do Rei em sancionar as resoluções das Câmaras em tal matéria.

O art. 84 do Regimento da Câmara de Representantes determina que, quando o Poder Legislativo tenha declarado que haverá a revisão de determinados dispositivos constitucionais, estas declarações serão enviadas, no início da nova sessão legislativa, ao exame de uma Comissão composta de vinte e sete membros, eleitos pelo escrutínio de lista e presididos pelo Presidente da Câmara ou por um Vice-Presidente por êle designado. Todas as proposições de modificação ou nova redação dos artigos a serem revistos serão enviadas a esta Comissão, sem que seja necessária a autorização da Câmara. A Comissão pode constituir subcomissões. Apesar do encerramento da sessão legislativa, a Comissão pode reunir-se e receber diretamente proposições emanadas da iniciativa governamental ou parlamentar. O texto destas proposições é impresso e distribuído aos membros da Câmara. Toda resolução é adotada pela maioria absoluta de votos, não podendo a Comissão tomar qualquer decisão sem que esteja presente a maioria de seus membros. Os Ministros podem as-

sistir as reuniões da Comissão e fazer-se ouvir. A Comissão designa um ou vários relatores.

Os dispositivos do Regimento do Senado (Capítulo XIV, adotado a 29-7-1892; art.º 80 a 86) são idênticos aos do Regimento da Câmara de Representantes, diferindo apenas o número de membros da Comissão de Revisão da Constituição, que, no Senado, é de vinte e um.

Em 1962, o Governô presidido por Théo Lefèvre tomou a iniciativa da abertura do processo de revisão da Constituição encarregando um grupo de trabalho do estudo preparatório dos problemas institucionais.

A. Vanwelkenhuyzen escreve (in "Annuaire de Législation Française et Étrangère — 1963"):

"O Grupo de Trabalho encarregado de examinar os problemas que surgiram por ocasião da revisão constitucional solicitada pelo Governô terminou seu trabalho em outubro de 1962, consignando em seu relatório as conclusões das discussões que aí se desenrolaram. Considerou que "a harmonização das relações entre Flamands e Wallons constitui, com a modernização do Estado, o maior objetivo da revisão da Constituição". "Os Belgas de expressão francesa e de expressão neerlandesa" — prossegue o relatório — "chegaram a um momento em que sua existência em comum no Estado deve sofrer readaptações."

Profundas divergências surgiram no Grupo de Trabalho, notadamente sobre a futura composição do Senado e sobre a enumeração das matérias, que, com o fim de evitar a "minorização" dos "francophones", não poderiam ser regidas daqui por diante senão por leis votadas por uma maioria qualificada.

A 8 de novembro de 1963, o Primeiro-Ministro e o Vice-Primeiro-Ministro remeteram aos presidentes dos três partidos chamados "tradicionais" (Partido Social Cristão — P.S.C.; Partido Socialista Belga — P.S.B. e Partido da Liberdade e do Progresso — P.L.P., antigo Partido Liberal) o relatório do Grupo de Trabalho acompanhado de uma mensagem chamando a atenção sobre a necessidade de acôr-

do dos partidos para soluções dos problemas constitucionais. Foi decidido, em seguida, por ocasião de um novo encontro entre o chefe do Governo, o Vice-Primeiro-Ministro e os presidentes dos partidos, realizar uma conferência que devia englobar delegados dos 3 partidos e que foi chamada "Mesa-redonda constitucional. (Esta Mesa-Redonda, cuja composição foi objeto de negociações muito difíceis, reuniu-se pela primeira vez somente em 14-1-64. Conta com 8 delegados de cada partido, quase todos parlamentares (dois socialistas não são parlamentares), e é presidida alternativamente pelo presidente de cada partido.) Sua finalidade é a de preparar o primeiro ato do processo de revisão constitucional propriamente dito, isto é, a declaração de cada uma das Câmaras e do Rei, de que serão revistos tais dispositivos constitucionais designados por eles em comum acordo".

Na obra mencionada, datada de junho de 1965, Robert Senelle analisa a reforma das instituições belgas, acentuando que as Câmaras "pré-constituintes" já se pronunciaram pela adoção da revisão da Constituição, competindo à próxima legislatura pronunciar-se definitivamente, dotando a Bélgica de uma estrutura política adaptada à evolução das idéias contemporâneas. (18)

VIII — OUTRAS FUNÇÕES

Relacionamos ainda outras funções do Parlamento: aprovações de concessões, de vendas de bens dominiais, votação da "liste civile" (orçamento real), votação de dotação a um membro da família real, votação de pensão para a viúva ou descendentes de um grande servidor do país ou da ciência, autorização para cessão, troca ou adjunção de território.

Compete também ao Parlamento a nomeação dos Conselheiros à Corte de Cassação, Conselheiro Colonial, Conselheiros do Tribunal de Contas.

De acordo com o art. 5.º, alínea 1.ª, da Constituição, a naturalização é conferida pelo Poder Legislativo. (Vide Resoluções adotadas pela Câmara a 11 de maio de 1836 e a 17 de março de 1882, modificadas a 2 de outu-

bro de 1946). Tanto o Senado como a Câmara de Representantes possuem Comissões de Naturalização.

Cabe ao Poder Legislativo determinar o contingente militar. (Art. 119 da Constituição:

"Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée.")

A designação do Regente é prevista pelos arts. 81 a 85 da Constituição:

"Art. 81 — Si, à la mort du Roi, son successeur est mineur, les deux Chambres se réunissent en une seule assemblée, à l'effet de pourvoir à la régence et à la tutelle.

Art. 82 — Si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies.

Art. 83 — La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne.

Le régent n'entre en fonctions qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80.

Art. 84 — Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence.

Art. 85 — En cas de vacance du trône, les Chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion des Chambres intégralement renouvelées; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les Chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance."

(18) Em resposta à informação por nós solicitada, o Sr. J. Tenmerman, Diretor do Serviço de Estudo e de Documentação do Senado Belga, em carta datada de 3 de maio do corrente ano, esclareceu que as Câmaras iniciaram, em Comissão, o estudo da revisão constitucional, não tendo sido adotado ainda qualquer texto. No seu entender, as modificações constitucionais não se efetivarão antes de 1967. Acentua também que o Manual Parlamentar (ed. 1962) e o estudo do Professor Senelle por nós consultados são de plena atualidade.

IX — RELAÇÕES ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO

Robert Senelle escreve que, se bem que a Constituição não o afirme expressamente em nenhuma de suas disposições, é permitido inferir de seu texto que, no plano de relações entre os poderes, o constituinte assegurou ao Parlamento a predominância política no regime, sem que um tal sistema deva, entretanto, prejudicar a colaboração harmoniosa com o Executivo. A existência do Governo, em virtude dos arts. 111 e 115 da Constituição, está com efeito subordinada ao assentimento das Câmaras, desde que a estas está reservada a votação anual dos impostos e dos orçamentos. O artigo 67 confere ao Rei um poder regulamentar para execução das leis sem que ele possa jamais suspendê-las ou dispensar-se de sua execução. Enquanto que o Rei não tem outros poderes senão aqueles de que é investido pela Constituição e pela lei, o legislador dispõe da plenitude do poder político.

Na linha dos princípios constitucionais, a doutrina e a jurisprudência unânimes admitem que as Câmaras apreciam soberanamente a constitucionalidade de suas próprias disposições.

As relações entre a coroa e o parlamento são regidas pelas seguintes disposições:

- o artigo 26, segundo o qual o Poder Legislativo se exerce coletivamente pelo Rei, pela Câmara dos Representantes e pelo Senado;
- o artigo 27, segundo o qual a iniciativa pertence a cada um dos três ramos do Poder Legislativo;
- o art. 69, que confere ao Rei o direito de sanção, de tal forma reduzido pelas regras não escritas do direito público que hoje, praticamente, caiu em desuso;
- o art. 70, segundo o qual o Rei tem o direito de convocar extraordinariamente as Câmaras e de pronunciar o encerramento da sessão legislativa;
- o art. 71, segundo o qual o Rei tem o direito de dissolver as Câmaras; :

— o art. 72, segundo o qual o Rei tem o direito de adiar a abertura das Câmaras;

— o art. 80, segundo o qual o Rei presta juramento perante as Câmaras reunidas.

Uma característica essencial da Constituição Belga, que é importante sublinhar, é que o constituinte não erigiu o princípio da separação dos poderes a uma regra absoluta. As Câmaras, o Rei e os Ministros são, com efeito, encarregados pela Constituição de tarefas de ordem legislativa, administrativa e até mesmo jurisdicional. O princípio precitado é compreendido principalmente como uma prescrição "de lege ferenda". Por isto, é preferível, em relação à Bélgica, falar de funções no estado ao invés de poderes.

O constituinte de 1831 considerou manifestamente a colaboração harmoniosa dos órgãos que exercem as funções respectivas no Estado como a primeira condição do bom funcionamento da monarquia parlamentar.

O parlamento recebeu três tarefas essenciais. Como emanção da vontade do povo soberano, as Câmaras constituem o poder que assegura ao Executivo meios de governar, pela confiança que depositam no Governo. Em seguida, a Constituição confia ao Parlamento uma missão implícita de controle contínuo da política governamental. Em terceiro lugar, o Parlamento, como Assembléia Legislativa, é encarregado da elaboração das leis.

Por seu lado, o Executivo tem a faculdade, em caso de conflito com o Parlamento, de dissolver as Câmaras, sendo os cidadãos chamados como árbitros por meio da consulta eleitoral. Quando o Parlamento e o Governo não podem mais colaborar, um destes Poderes põe fim à existência política do outro. O modo de repartição das tarefas entre o Parlamento e o Governo mostra que o constituinte estava perfeitamente consciente da impossibilidade de uma Assembléia Legislativa governar, tendo tido o cuidado de evitar que as Câmaras tentem substituir o Governo.

Se a estrutura constitucional do regime permaneceu inalterada, a relação entre os podê-

res, pelo contrário, modificou-se profundamente desde o início do século XIX. Os últimos decênios, com efeito, foram caracterizados por uma ingerência sempre crescente do Estado em todos os domínios dos negócios públicos resultante da extensão da influência do Estado em novos setores econômicos e sociais.

Contrôle Parlamentar

Em relatório sôbre o contrôle parlamentar da política diária, H. Lambotte (19) — membro da Câmara de Representantes — assinala que, fora das Comissões, os meios exercidos pelo Parlamento são essencialmente: a questão escrita, a questão oral e a interpelação. Há ainda o direito de inquérito e, sanção suprema, a faculdade de recusar confiança ao Governô.

As questões escritas são de duas categorias: pedidos de esclarecimento sôbre um ato do Ministro e pedidos de informação. Os primeiros oferecem caráter político e os segundos ensinam o fornecimento de dados precisos que facilitam o contrôle parlamentar.

A questão escrita — acentua — reveste o caráter de uma interpelação e, melhor que em discursos, no curso de um debate político, dão lugar a respostas precisas, não possibilitando a improvisação.

Pierre Wigny sublinha que se o parlamentar deseja evitar o processo oral da interpelação pode formular ao Governô questões escritas. É um excelente processo. Desafoga as sessões públicas de discussões que absorberiam a Ordem do Dia. Entretanto, as questões e as respostas constituem uma fonte de informações úteis não sômente para o Parlamento, mas também para o público, graças à sua publicação. Em outros países — prossegue — um processo diferente é adotado. As questões na Inglaterra, depois de terem sido notificadas por escrito, são objeto de uma resposta oral. A discussão é limitada ao máximo. Esta precaução é indispensável. Isto foi bem provado, por exemplo, na terceira república francesa. Lá também as questões eram orais, mas propiciavam debates intermináveis e podiam facilmente degenerar, sem qualquer aviso prévio, em interpelação que ameaçava a existência do Governô.

O Regimento da Câmara no seu art. 70 prescreve uma condição puramente formal: "o texto da questão deve restringir-se aos termos indispensáveis, para formular com concisão e sem comentários o objeto da questão".

Para evitar abusos, a Mesa Diretora costumava recomendar a seus membros que não apresentassem questões estranhas ao exercício de contrôle do Legislativo. A reforma de 1962 introduziu no Regimento da Câmara os diversos casos de inadmissibilidade de questões, especialmente as relativas a casos de interesse particular ou pessoal; as que visem a obter exclusivamente elementos de ordem estatística; as que constituam pedidos de documentação; as que tenham por única finalidade recolher consultas de ordem jurídica; aquelas cujo objeto é o mesmo que o de um pedido de interpelação ou de um projeto ou proposição de lei apresentados anteriormente.

A questão não pode ser assinada por mais de três membros (art. 71, n.º 1).

A questão escrita na prática corrente revela-se excelente meio de contrôle da ação governamental, podendo qualquer representante apresentar tantas questões quanto desejar e sôbre quase todos os assuntos — afirma H. Lambotte — frisando que os Ministros são muito atentos a esse meio de contrôle parlamentar.

A questão escrita apresentada ao Parlamento é transmitida ao Ministro interessado por meio do **Boletim de Questões e Respostas** que lhe dá a publicidade necessária. Em princípio, o Ministro tem o prazo de uma quinzena para responder. Ultrapassado este prazo, a primeira sanção consiste na publicação, no Boletim que deveria conter a resposta ministerial, da menção indicando que o Ministro não respondeu à questão no prazo regimental. Revela-se na prática — diz H. Lambotte — que os Ministros são extremamente sensíveis à publicação de tal menção no Boletim, considerando-a como uma verdadeira censura. A questão é reproduzida quando da publicação da resposta (art. 71, n.º 4, do Reg. Cam.).

(19) Mesa-Redonda — *Le Contrôle Parlementaire de l'Action Gouvernementale* — 17-3-56 — Institut Belge de Science Politique.

M. Gregoire (Presidente do Instituto Belga de Ciência Política e Advogado junto à Côte de Apelação) afirma não partilhar do otimismo do Relator com referência à regularidade das respostas ministeriais e sugere que, tendo o mesmo Ministro, durante o Governo, deixado de responder a três questões nos prazos regimentais, seja sujeito a uma advertência pública do Presidente da Câmara e, em caso de reincidência, a uma advertência do Parlamento. Em resposta, o relator afirma que seu otimismo é baseado em dados estatísticos. No curso de uma Legislatura — declara —, constatou-se que, de fato, cerca de três por cento apenas das questões ficam sem resposta. Há ainda numerosas questões cujas respostas são dadas diretamente ao Parlamentar e não por meio do *Boletim de Questões e Respostas*, desde que seja preferível não as tornar públicas. Diz ainda que poucos são os Ministros recalcitrantes em responder às questões parlamentares, não concordando com a sanção proposta pelo aparteante, mas sugerindo apenas uma carta do Presidente da Câmara ao Ministro interessado, insistindo na questão apresentada.

As respostas dos Ministros não são objeto de qualquer réplica ou discussão (art. 70, n.º 3, Reg. Cam.).

Sempre que o Deputado que apresentar uma questão desejar resposta oral, deve requerê-lo ao final do texto da questão. Se o Presidente julgar possível o processo requerido, a questão é enviada ao Ministro competente. Em caso contrário, deve consultar previamente a conferência de Presidentes, que decidirá se a resposta deve ser oral ou escrita. A Comissão de reforma do Regimento esclarece que a admissibilidade de uma questão oral dependerá do interesse geral incontestável, da importância e da atualidade de seu objeto.

O início da sessão de sexta-feira, salvo decisão em contrário da Câmara, será dedicado às respostas orais às questões. Se seu autor estiver ausente, a questão é considerada retirada, a menos que o Ministro exprima desejo de respondê-la. Em caso algum, a mesma questão poderá ser reapresentada nas mesmas condições, durante a sessão legislativa (art. 72, n.º 3, Reg. Cam.).

As disposições do Regimento do Senado são semelhantes, em linhas gerais, às da Câmara (art. 32, Reg. Sen.).

Questões Urgentes

Quando, por motivo de urgência, um membro desejar formular oralmente uma questão a um Ministro, deve comunicá-lo previamente e por escrito ao Presidente que julga sua admissibilidade. Se admitida, a questão poderá, após entendimento com o Ministro, ser formulada no momento determinado pelo Presidente, não ultrapassando sua exposição 5 minutos (art. 73, Reg. Cam.).

As questões parlamentares são bastante numerosas, sendo, de maneira geral, mais frequentes na Câmara do que no Senado. Isto provém — sublinha Robert Senelle — de maior ponderação do Senado, efeito direto da natureza e da tradição da instituição; da prática de apresentar em primeiro lugar à Câmara os projetos políticos importantes; do maior número de membros da Câmara.

Sobre a adoção do "question time" de inspiração inglesa, Dautrepoint (*questor* do Senado) manifesta seu temor de que o processo adotado na Câmara dos Comuns, com respostas sucintas dos Ministros, não satisfaça os parlamentares belgas. Em seu relatório, H. Lambotte sublinha que tal processo, que parece original, já havia sido praticado na Bélgica e por numerosos motivos abandonado. Até 1909 — declara — o sistema das questões orais era previsto no Regimento da Câmara, sendo-lhe dedicado o início da sessão de terça-feira. Infelizmente, degenerou em abusos consideráveis e foi necessário extingui-lo. Visando à reforma do Regimento, a Comissão Institucional do Partido Socialista Belga preconizava para o aperfeiçoamento do controle parlamentar a organização de um "question time" de modelo britânico. O novo Regimento, de 1962, tornou possível o uso de questões orais, embora limitando-o, como já vimos. (20)

(20) Uma das principais finalidades da Reforma do Regimento foi a de reforçar o controle parlamentar, notadamente pelo restabelecimento das questões cujas respostas serão dadas em sessão pública da Câmara. (M. Pauwels — *Introdução ao novo Regimento da Câmara de Representantes*.)

Ivo Rens considera que, graças, sem dúvida, aos poderes reconhecidos ao Presidente, a reintrodução das questões orais na Câmara já deu bons resultados. Confere, em todo caso, às sessões de sexta-feira um interesse particular, o que em si já constitui um sucesso. Os Ministros parecem ter acolhido favoravelmente este processo e estão sempre presentes para responder às questões que lhes são endereçadas. (Comentário datado de 30-4-63.)

Interpelações

O membro que pretender interpelar o Governador dá conhecimento ao Presidente do objeto da interpelação por uma declaração escrita acompanhada de nota em que indica de forma precisa a questão ou os fatos sobre os quais são pedidas explicações, assim como as principais considerações que desejar tecer (art. 74, n.º 1, Reg. Cam., e art. 33, Reg. Sen.).

O pedido de interpelação só pode ser apresentado por um único membro (art. 74, n.º 2). A interpelação é inscrita na Ordem do Dia da terça-feira seguinte, a menos que, a pedido de um quinto dos membros da Câmara, seja fixada para sessão mais próxima ou para a mesma sessão em que fôr apresentada, de acordo com o Governador (art. 74, n.º 4 e 5).

Toda interpelação dirigida a um Ministro cujo orçamento não tenha sido ainda examinado pela Câmara é anexada à discussão deste orçamento. Neste caso, o autor da interpelação pode usar da palavra (art. 74, n.º 6).

O direito de usar a palavra como autor da interpelação é pessoal (art. 74, n.º 8). O art. 31, I, n.º 3, do Regimento, fixa o tempo concedido ao interpelador e aos outros quatro membros que têm direito a discutir após as explicações do Governador.

O Presidente, de acordo com o parecer da Conferência dos Presidentes, pode decidir que um pedido de interpelação deva ser transformado em uma questão com resposta escrita ou oral, ou ainda que seja justificada e debatida perante a seção permanente competente prevista para a discussão dos orçamentos (21).

O Senador Moureaux, relatando o controle parlamentar da política geral (22), considera que a distinção entre interpelação e questão deve ser baseada em que tudo o que disser respeito à política geral, seja do Governador, seja de um departamento ministerial, é da competência da interpelação; tudo o que se relacionar a fatos, a pontos da atividade governamental limitados a interesses regionais, a interesses de categorias de cidadãos, deve ser encaixado no setor da questão parlamentar. Embora reconheça não ser perfeito este critério, afirma que, se obedecido, permitirá ao Parlamento manter os debates de política geral em nível elevado, evitando-se que fique asoberbado com interpelações sobre milhares de assuntos que incontestavelmente desviam a atenção do Legislativo da grande política geral.

Ganshof van der Meersch (membro do Conselho de Administração do Instituto Belga de Ciência Política) julga que o critério para distinguir o objeto da interpelação e da questão reside em seu caráter geral. Quanto mais geral fôr o interesse melhor se coadunará à interpelação; quanto mais particular, seu esclarecimento deve ser obtido como resposta a uma questão.

O debate sobre as interpelações termina muitas vezes pela votação de moções chamadas "ordem do dia". Uma ordem do dia pode ser uma moção motivada (que pode implicar na confiança ou na censura), mas é mais habitual uma "ordem do dia pura e simples", não implicando em aprovação ou desaprovação do Ministério. O novo Regimento da Câmara de Representantes consagra uma prioridade de direito à ordem do dia pura e simples e fixa as regras que permitem estabelecer as prioridades entre as ordens do dia motivadas.

O art. 76 do Regimento da Câmara determina que as ordens do dia só podem ser aplicadas em conclusão de um debate relativo a uma declaração do Governador ou a uma interpelação. Devem ser enviadas ao Presidente que lhes dá publicidade desde sua apresentação até o encerramento da discussão, o mesmo

(21) Vide *Função Financeira: Orçamento*.

(22) *Mesa-Redonda citada*.

ocorrendo em relação aos acréscimos e às emendas que lhes sejam propostas.

As ordens do dia não podem comportar em seu dispositivo qualquer proposição, voto ou injunção. A Comissão de Reforma do Regimento assinala que os votos que não são admissíveis no dispositivo de uma ordem do dia podem constituir o objeto de uma proposição de resolução, cujo processo de apresentação e adoção é igual ao das proposições ordinárias (23).

A ordem do dia pura e simples tem prioridade de direito, determina o art. 76, n.º 3. E a alínea 4 deste artigo: se a Câmara é chamada a se pronunciar sobre várias ordens do dia motivadas, decide previamente sobre a prioridade a consagrar a uma delas. Se nenhuma proposição de prioridade for apresentada, a decisão cabe ao Presidente. A ordem do dia, cuja prioridade for decidida pela Câmara, será posta em votação. Sua adoção acarreta a caducidade das demais ordens do dia motivadas.

Comissões de Inquérito

As Câmaras têm o direito de inquérito, reza o art. 40 da Constituição. Este direito, regulado pela lei de 3-5-1880, é exercido pela própria Câmara ou por uma Comissão que ela constitui e cujas regras de deliberação determina, sendo possibilitada a assistência de todos os membros da Assembléia. A menos que a Comissão delibere em contrário, as sessões de audiência de testemunhas e técnicos serão públicas.

Os poderes atribuídos ao juiz de instrução, pelo Código de Instrução Criminal, pertencem à Câmara ou à Comissão de Inquérito, assim como a seu Presidente. Entretanto, estes poderes podem ser limitados pela própria Câmara. Não podem ser delegados, salvo o direito da Câmara ou de sua Comissão de ordenar, em caso de necessidade, por via rogatória, instruções especialmente determinadas. Esta missão só pode ser confiada a um Conselheiro da Corte de Apelação ou a um Juiz do Tribunal de 1.ª Instância da jurisdição em que a instrução deve ser cumprida.

As citações são feitas pelo "Huissier" a requerimento, segundo o caso, do Presidente da Câmara, do Presidente da Comissão ou do Magistrado competente; o prazo será de dois dias, no mínimo, salvo caso de urgência.

O Presidente da Câmara ou o Presidente da Comissão policia a sessão, nos limites dos poderes atribuídos aos Presidentes das Côrtes e Tribunais.

As injúrias e violências contra os membros da Câmara, que procedem ao inquérito ou o assistem, são punidas conforme as disposições do Código Penal concernentes às injúrias e violências contra os membros das câmaras legislativas.

As testemunhas, os intérpretes e os peritos são submetidos, perante a Câmara, a Comissão ou o Magistrado competente, às mesmas obrigações exigidas ante o Juiz de instrução, e, em caso de recusa ou de negligência em satisfazê-las, são passíveis das mesmas penas. O juramento será prestado de acordo com a fórmula empregada perante os tribunais criminais.

O culpado de falso testemunho, o intérprete e o perito culpado de falsas declarações, o culpado de suborno de testemunhos de peritos ou/e intérpretes serão punidos com prisão de dois meses a três anos e privados do exercício do direito de voto e da elegibilidade durante cinco anos, no mínimo, e dez, no máximo.

Quando a falsa testemunha, o perito ou o intérprete tiver recebido dinheiro, qualquer recompensa ou promessas, terá a pena acessória de multa de 50 a 3 mil francos. A mesma pena será aplicada ao subornado, sem prejuízo das outras penas.

O falso testemunho é consumado quando a testemunha, tendo feito seu depoimento, declarou não persistir. Se a testemunha é chamada a novo depoimento, o falso testemunho só se consuma pela última declaração da testemunha que persiste em suas declarações.

O relatório constatando as infrações será transmitido ao Procurador-Geral junto à Corte

(23) Vide *Função Legislativa: iniciativa das leis*, especialmente o art. 50 do Regimento da Câmara de Representantes.

de Apelação na jurisdição em que tenham sido cometidas, a fim de que tenham o prosseguimento de direito. Se houver circunstâncias *atenuantes, as penas serão diminuídas de acôrdo* com o Código Penal.

As despesas resultantes do inquérito são incluídas no orçamento da Câmara que o ordenou.

Os poderes da Comissão cessam em caso de dissolução da Câmara que ordenou o inquérito. São suspensos no encerramento da sessão legislativa, a menos que a Câmara decida de outra forma.

Tais são as disposições da lei de 3-5-1880 — lei sobre inquéritos parlamentares — ainda em vigor.

A moção pode ser substituída por um simples voto que constitua para o Govêrno uma indicação. O Ministro é assim informado do desejo da maioria parlamentar.

O artigo 81 do Regimento da Câmara determina que os projetos de indicação (*adresse*) são redigidos por uma Comissão composta do Presidente e de dez membros por êle designados, ouvida a Conferência dos Presidentes. Estes projetos são submetidos à aprovação da Câmara e impressos e distribuídos quando aprovados.

O art. 67 do Regimento do Senado dispõe que os projetos de indicação (*adresse*) são redigidos por uma comissão composta do Presidente e de quatro membros escolhidos por maioria absoluta. Estes projetos são submetidos à aprovação do Senado e, quando aprovados, inscritos na ata das sessões. (Modificado a 23-12-1840 e 2-3-1855.)

Confiança — Censura

O regime parlamentar implica em que o Govêrno não pode agir sem a confiança das Câmaras. O Poder Executivo e o Poder Legislativo conjugam seus esforços e suas vontades para o desempenho de uma ação política eficaz. Os Ministros, escolhidos pelo Chefe de Estado, devem ter a confiança das Câmaras. Em caso contrário, segundo regra não escrita, porém fundamental, devem demitir-se. Uma vez investidos em seus cargos — comenta Pierre

Wigny —, os Ministros podem, teoricamente, baixar atos que juridicamente não serão contestados. Na prática, entretanto, os Ministros da Rei devem apresentar-se imediatamente perante as Câmaras de que devem receber a confiança.

Política e juridicamente, as Câmaras podem a qualquer momento retirar a confiança que depositaram no Govêrno. A estabilidade do Govêrno baseia-se principalmente na existência dos grandes partidos. Estes é que disciplinam as forças políticas e que permitem uma ação ministerial durável e eficaz.

A respeito da queda do Govêrno, basear-nos-emos ainda nas observações de Pierre Wigny. Diz êste autor: se seguirmos o esquema teórico do direito constitucional, afirmaremos que a desconfiança se exprime por um voto de censura de uma das Câmaras. Esta análise é incompleta e deve ser enriquecida por precisões inspiradas na prática parlamentar, que nos permite formular quatro regras:

A primeira é que o objeto da censura deve ser determinado. A Câmara deve dar a conhecer em que ponto discorda da política seguida pelo Govêrno. Na falta desta precisão, tornar-se-á impossível a formação de um novo gabinete capaz de propor uma política desejada pela opinião parlamentar. Êste ponto do costume constitucional belgo foi definido pelo Chefe de Estado em carta do Rei Alberto, datada de 14-11-1930 e dirigida a M. Jaspard: "Aceitando pura e simplesmente a demissão do ministério, eu teria estabelecido um dos mais graves precedentes para o funcionamento normal das instituições políticas que há um século têm assegurado a existência do país. São deficientes os esclarecimentos sobre as condições de formação de um novo Gabinete, e os políticos que consultei não me puderam dar indicações úteis. É importante também constatar que o incidente que deu origem às dificuldades não teve importância suficiente para ameaçar o destino do Govêrno. O Govêrno parlamentar é um govêrno de opinião, e a vida parlamentar deve desenrolar-se publicamente."

Estas palavras levam-nos à segunda regra: o desentendimento entre o Govêrno e as Câmaras deve ser suficientemente grave para jus-

tificar uma renovação do Gabinete. A nomeação de um burgomestre de Hastière, pequena comuna do Namurois, não merece importância bastante para comprometer a existência de uma equipe governamental.

A terceira regra é que as Câmaras só podem censurar um princípio de política geral e não um ato particular de gestão. Esta regra deriva da essência do regime parlamentar que se baseia na separação dos poderes. A administração do país pertence soberanamente ao Governo; as Câmaras controlam apenas a sua política.

A quarta regra requer a formulação categórica da questão de confiança. A opinião pública conhecerá as responsabilidades, e o Rei, encarregado de designar o formador do novo gabinete, estará ciente da vontade das Câmaras.

A questão de confiança pode ter origem na iniciativa do Governo ou na iniciativa de uma das Câmaras. Quando proposta pelo Governo, significa um verdadeiro meio de pressão, colocando a Câmara perante uma alternativa: adotar a medida proposta pelo Governo ou provocar a queda do Ministério; eventualmente a Câmara arrisca ser dissolvida.

A Câmara poderá provocar o debate sobre a confiança depositada no Governo, mediante a interpelação. Este processo é mais perigoso para o Gabinete, porquanto poderá ser surpreendido a qualquer momento com uma questão de confiança.

A consequência de um voto de desconfiança ao Governo é, em geral, a demissão total do ministério, obrigatória quando o Primeiro-Ministro perde o apoio da maioria parlamentar ou causada apenas pela solidariedade ministerial quando um importante ponto do programa governamental for contestado. Em certos casos excepcionais, pode imaginar-se que a desconfiança atinja apenas um ministro, não acarretando a queda do Gabinete.

Dissolução das Câmaras

À autoridade suprema conferida às Câmaras de derrubar o Governo corresponde o poder dêste dissolvê-las.

O direito de dissolução é de grande importância no regime parlamentar.

O art. 71 da Constituição reza que o Rei tem o direito de dissolver as Câmaras, seja simultaneamente, seja separadamente. O ato de dissolução contém a convocação dos eleitores no prazo de quarenta dias e das Câmaras em dois meses.

Observe-se que o constituinte, estipulando prazo para a convocação dos eleitores e das Câmaras novas, quis evitar uma ausência prolongada da legalidade parlamentar, impedindo, destarte, aspirações ditatoriais.

É interessante notar que toda reunião do Senado realizada quando a Câmara não estiver em sessão será nula de pleno direito (art. 59 da Constituição). A recíproca não é exata, não havendo qualquer texto que impeça a reunião da Câmara quando não estiver o Senado em sessão. (Paul Errera — *Traité de Droit Public Belge* e Pierre Wigny — *Droit Constitutionnel*.)

O Rei não pode dissolver as Câmaras antes de sua constituição definitiva, isto é, antes da verificação de poderes de seus membros e eleição de suas Mesas Diretoras. Senão — comenta Paul Errera — o Poder Executivo se substituiria às Câmaras para invalidar os mandatos dos deputados ou senadores; semelhante dissolução equivaleria à anulação das eleições; além do mais, como se conceberia dissolução das Câmaras se então ainda não haveria Câmaras, mas uma simples reunião de eleitos?

A dissolução é uma forma de consultar o povo; um sucedâneo do **referendum**.

O art. 56 **quater** da Constituição (reforma de 15-10-1921) dispõe que, em caso de dissolução do Senado, o Rei pode dissolver os conselhos provinciais. O ato de dissolução contém convocação dos eleitores provinciais no prazo de 40 dias e dos conselhos provinciais em dois meses.

Há duas circunstâncias em que a dissolução das Câmaras existe de pleno direito: em caso de vacância do trono e de revisão da Consti-

tuição. São os seguintes os dispositivos constitucionais:

"Art. 85 — En cas de vacance du trône, les Chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion des Chambres intégralement renouvelées; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les Chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance."

"Art. 131 — Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71.

Ces Chambres statuent de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la revision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer, si deux tiers au moins, des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages."

A lei de 1.º de julho de 1893 disciplina os efeitos da dissolução das Câmaras em relação aos projetos de lei anteriormente apresentados. Aquêles ainda não aprovados por qualquer das Câmaras serão tidos como inexistentes; aquêles já aprovados por uma das Câmaras, antes da dissolução, serão apreciados pela outra Casa após a renovação. O mesmo ocorre quando apenas uma das Câmaras é dissolvida: os projetos já apreciados pela Câmara dissolvida terão tramitação normal na outra Casa; os projetos apresentados à Câmara dissolvida e não apreciados por ela serão considerados inexistentes; a nova Câmara apreciará os projetos já aprovados pela outra Casa, antes da dissolução. Esta Lei teve efeito retroativo.

X — DELEGAÇÃO DE PODÊRES

A Bélgica conheceu os mesmos escrúolos que a França (Constituição de 1946) e pelas mesmas razões. Numerosas teorias foram elaboradas para permitir o voto, em circunstâncias excepcionais, de diversas leis chamadas "de podêres especiais" ou "de podêres extraordinários", conferindo ao chefe de Estado o direito de tomar medidas da competência normal do Poder Legislativo. Da mesma forma que na França, estas leis de habilitação delimitam o domínio da delegação e a duração de seu exercício; em regra geral, os decretos devem ser submetidos ao Parlamento para ratificação. (24)

Decretos Exarados em Virtude de Podêres Especiais

Os podêres especiais constituem uma extensão da competência do Executivo. Durante os períodos de crise, que se apresentam às vezes em plena paz, as Câmaras sentem-se desencorajadas diante da imensidade, da urgência ou do caráter técnico dos problemas por resolver. Delega sua responsabilidade ao Executivo, cuja ação é mais rápida e cuja competência é súbitamente aumentada — escreve Pierre Wigny. E analisa o mesmo autor: constatamos que os decretos-leis emanam do Chefe de Estado legislador, do Chefe de Estado como ramo do Poder Legislativo, enquanto que os decretos exarados em virtude de podêres especiais constituem obra do Chefe do Executivo. Uma primeira diferença é significativa e dela decorrem as demais: durante a guerra há a impossibilidade física de respeitar a Constituição; o território está ocupado; as Câmaras não se podem reunir — os decretos-leis são necessários. Isto não ocorre em período de paz quando são dados podêres especiais. Geralmente, o Senado e a Câmara continuam a dedicar-se a suas ocupações ordinárias, legislando sobre tôdas as matérias que não tenham sido delegadas ao Executivo.

A segunda diferença decorre da primeira. A impossibilidade física do tempo de guerra que justifica o sistema dos decretos-leis deve

(24) *Parlements — Union Interparlementaire* — pág. 137.

ser simplesmente constatada pelo Governo. Ao contrário, os poderes especiais — que não têm uma justificação tão evidente — devem ser delegados por uma lei expressa das Câmaras ao Governo. As Assembléias Legislativas podem, desde logo, cercar sua autorização de certas condições, e esta é a terceira diferença. Geralmente elas exigem que o Governo apresente um relatório de sua gestão e que os decretos exarados em virtude de poderes especiais sejam submetidos à ratificação. Uma outra medida protetora é mais eficaz. Disposições repetidas em todas as leis de poderes especiais e que foram consagradas como um verdadeiro costume constitucional determinam que os decretos exarados para execução destas leis sejam sempre deliberados em Conselho de Ministros. A quarta diferença entre as leis de poderes especiais é os decretos-leis do tempo de guerra resulta de que estes últimos, baseados em uma necessidade absoluta, não são sujeitos a nenhuma limitação. Já no caso dos poderes especiais, as Câmaras podem limitar estritamente a competência que confiam ao Executivo, fixando um prazo e estipulando restritamente as matérias que devem ser reguladas.

Pierre Wigny manifesta-se contra os poderes especiais acentuando que a legislação deles resultante é de má qualidade, elaborada sem publicidade e de difícil interpretação.

Já antes da Primeira Guerra Mundial, as Câmaras haviam delegado poderes ao Executivo. Mas foi entre as duas Grandes Guerras que se multiplicaram verdadeiras leis de poderes especiais. No momento da primeira desvalorização de 1925, durante a grande crise mundial que terminou na Bélgica por nova desvalorização em 1935, antes da declaração de guerra de 1940, durante o primeiro período de reconstituição da Bélgica liberta, as Câmaras sentiram a necessidade de permitir ao Executivo uma regulamentação considerável, urgente e freqüentemente secreta.

Georges Dor ⁽²⁵⁾ registra que a prática dos poderes especiais que tinha terminado a 1.º de abril de 1936, data da expiração dos efeitos da lei de 30-3-35, foi retomada pela lei de 1.º de maio de 1939, que concedeu nova-

mente ao Rei até 1-12-39 certos poderes com o fim de realizar o saneamento e o equilíbrio das finanças públicas, de criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento da economia nacional e prover a outras necessidades urgentes. Esta lei é muito ampla quanto às faculdades que reconhece ao Chefe de Estado, mas, no seu art. 2.º, ela estipula a obrigação para o Governo de fazer um relatório às Câmaras antes de 15 de dezembro de 1939 e de apresentar ao mesmo tempo ao Parlamento um projeto de lei tendo por objeto a confirmação dos decretos reais exarados em virtude dos poderes especiais. Por causa dos acontecimentos da Guerra, esta lei de confirmação só pôde ser votada a 16-6-1947. A fim de fazer frente a todas as eventualidades, caso o Parlamento não se pudesse reunir em virtude da invasão do país, já prevista, o Governo solicitou às Câmaras poderes especiais. Daí decorreu a lei de 7-9-1939 concedendo ao Rei poderes especiais, com a finalidade de lhe permitir tomar medidas urgentes visando a garantir a segurança exterior e interior do Estado, a defesa do País, a manutenção da ordem pública, o abastecimento etc. Georges Dor comenta que esta lei não implicou numa demissão do Parlamento. Este continuava a se reunir e a legislar; significava unicamente que, durante a Guerra, o poder de editar regras socialmente obrigatórias pertenceria ao mesmo tempo às Câmaras que não abdicavam em nada de suas prerrogativas, e também ao Rei, em caso de necessidade e urgência, unicamente sobre as matérias enumeradas na própria lei. Acentue-se que até 1.º de dezembro de 1939 existiu um dualismo de autoridades com a faculdade de editar normas jurídicas: o Poder Legislativo, em virtude das atribuições que lhe confere o art. 26 da Constituição, e o Rei, agindo ora em execução da lei de 1-5-1939 (vide supra), ora aplicando as disposições votadas a 7 de setembro de 1939.

Uma lei de 14-12-44 vem não somente reforçar os poderes do Executivo nas matérias

(25) Georges Dor (Professor de Direito Público na Universidade de Liège) — *O movimento Legislativo da Bélgica de 1938 a 1940* — *Annuaire de Législation Étrangère* — Centre Français de Droit Comparé — Paris, 1954, pág. 64.

enumeradas na lei de 7-9-39, mas ainda atribui ao Governo uma série de novas prerrogativas relativas à designação dos Conselhos Provinciais e Comunaes, ao combate à greve, aos contratos de trabalho, à urbanização, ao abastecimento, à radiodifusão etc.

Alguns meses mais tarde, o Governo, empenhado em combate pertinaz ao câmbio negro e necessitando enfrentar problemas de ordem social, obteve do Parlamento uma nova lei — a de 20-3-45 — que dava ao Rei, por tempo limitado, poderes extraordinários.

Decretos-Leis em tempo de guerra — A 10 de maio de 1940, durante a última sessão que realizaram até a libertação do território belga pelas forças aliadas, as Câmaras legislativas votaram em regime de urgência a lei relativa às delegações de poderes em tempo de guerra, tentativa de organização da vida administrativa de um povo sob o regime da ocupação inimiga. Esta lei — frisa Georges Dor —, votada apressadamente, sem discussão mais séria e quase sem trabalhos preparatórios, é singularmente obscura. Sua interpretação vai suscitar as mais graves controvérsias, principalmente quanto à extensão dos poderes que confere aos secretários-gerais.

Face à impossibilidade de convocar as Câmaras antes da libertação do território e constatando a impossibilidade de o Rei reinar, os ministros exerceram durante todo o período de ocupação da Bélgica, por meio de decretos-leis, o poder executivo e a função legislativa. Estas disposições emanadas de um Governo legal, ainda que tomadas fora das fronteiras, são juridicamente obrigatórias no território ocupado.

XI — COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO

Eleição dos Parlamentares

1 — Eleitores

Para ser eleitor para as Câmaras Legislativas é necessário ser cidadão belga ou ter obtido a grande naturalização⁽²⁶⁾, ser maior de 21 anos, ser domiciliado na mesma comuna há pelo menos seis meses.

As mulheres — pela lei de 27-3-1948, art. 1.º — são admitidas ao voto, nas mesmas condições de idade, nacionalidade e domicílio. A mulher que adquirir a cidadania belga pelo casamento torna-se eleitora para as Câmaras Legislativas depois de ter, após o casamento, fixado sua residência habitual na Bélgica ou "na colônia" por dez anos. Esta disposição não é aplicada quando o marido possui a qualidade de belga pela naturalização ordinária (idem — art. 1.º, 1.º).

A qualidade de eleitor é constatada pela inscrição nas listas eleitorais. Um voto é atribuído a cada cidadão que reúna as condições acima enumeradas e que não se enquadre nos casos de exclusão ou de suspensão previstos no Código Eleitoral⁽²⁷⁾.

As condições do eleitorado, com exceção das de idade, devem existir no dia 1.º de julho do ano de revisão das listas; as condições de idade, à data da entrada em vigor, da parte da lista em que figure o eleitor.

2 — Eleição para a Câmara de Representantes

Os dispositivos constitucionais em vigor referentes às eleições legislativas decorrem das revisões de 1920 e 1921.

(26) Constituição, art. 5.º "La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif. La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits politiques".

— "Arrêté royal portant coordination des lois sur l'acquisition la perte et le recouvrement de la nationalité — 14-12-1932" — art. 11: la naturalisation confère la qualité de Belge. Toutefois la naturalisation ordinaire ne confère pas les droits politiques pour lesquels la Constitution ou les lois exigent la grande naturalisation. Art. 12: Pour pouvoir obtenir la grande naturalisation, il faut: 1.º être âgé de trente ans accomplis; 2.º avoir sa résidence habituelle en Belgique depuis quinze ans au moins. Toutefois ce délai est réduit à dix ans pour l'étranger mari d'une femme belge de naissance, ou veuf ou divorcé d'une femme belge de naissance dont il a un ou plusieurs descendants et pour la femme d'origine étrangère qui a épousé un Belge. La grande naturalisation peut être accordée, sans autre condition, pour services éminents rendus à l'État ou à la colonie". (1. 15-5-1922, art. 12, modificado pela de 15-10-1932, art. 3.º, e pela de 22-12-1961, art. 1.º).

(27) O Código Eleitoral de 1894, reformado pelas leis de 11-8-1928 e de 26-4-1929 e com diversas modificações posteriores, estipula uma série de condições para exclusão ou suspensão dos eleitores

Dispõe o art. 47 da Constituição (com a alteração de 7-2-1921) que os deputados à Câmara de Representantes são eleitos diretamente pelos cidadãos maiores de 21 anos, domiciliados há seis meses, no mínimo, na mesma comuna e que não se enquadrem em nenhum caso de exclusão previsto pela lei. Cada eleitor tem direito a um só voto. A lei poderá, nas mesmas condições, atribuir o direito de voto às mulheres. Esta lei deverá reunir pelo menos dois terços dos sufrágios. (Este texto substitui o da reforma de 7-9-1893. O texto primitivo, de 1831, rezava: "A Câmara dos Comuns se compõe de deputados eleitos diretamente pelos cidadãos que paguem o censo determinado pela lei eleitoral, o qual não pode exceder de 100 florins de imposto direto, nem ser inferior a 20 florins.")

O art. 48 determina que a constituição dos colégios eleitorais é, para cada província, regulada pela lei. As eleições se fazem pelo sistema de representação proporcional que a lei determina. O voto é obrigatório e secreto. É efetuado na comuna, salvo as exceções determinadas pela lei. (Este é o texto da emenda de 15-11-1920 que substitui o de 7-9-1893. O texto primitivo, de 1831, dispunha: "As eleições se fazem nas divisões de províncias e nos lugares que a lei determinar.")

De acôrdo com o art. 49 (ainda em vigor o texto de 1831), a lei eleitoral fixa o número de deputados de acôrdo com a população; este número não pode exceder à proporção de um deputado para 40 mil habitantes. A lei determina igualmente as condições exigidas para ser eleitor e a marcha das operações eleitorais. (28)

3 — Eleição para o Senado

O Senado se compõe:

1.º — De membros eleitos de acôrdo com a população de cada província, exigidas para os eleitores as mesmas condições já estudadas na eleição para a Câmara de Representantes. A esta eleição são aplicáveis as disposições de representação proporcional e composição de colégios eleitorais, previstas para a Câmara.

2.º — De membros eleitos pelos Conselhos Provinciais, na proporção de um Senador para 200 mil habitantes. O excedente de 125 mil habitantes, no mínimo, dá direito a mais um Senador. Cada Conselho Provincial nomeia, no mínimo, três senadores. (29)

3.º — Membros eleitos pelo Senado, em número não superior à metade do total de senadores eleitos pelos Conselhos Provinciais. Se o número fôr ímpar, será majorado de uma unidade. Estes membros são designados pelos senadores eleitos das duas primeiras formas já mencionadas (estas são as disposições do art. 53 da Constituição, com a emenda de 15 de outubro de 1921 que substitui a de 7-9-1893. O texto primitivo, de 1831, dispunha: "Os membros do Senado são eleitos, em razão da população de cada província, pelos cidadãos eleitores dos membros da Câmara de Representantes.") (30)

O número de senadores eleitos diretamente pelo corpo eleitoral é igual à metade dos membros da Câmara de Representantes. (Este é o art. 54 da Constituição, modificado a 7 de setembro de 1893. O texto primitivo, de 1831, dispunha: "o Senado se compõe de um número de membros igual à metade de Deputados da outra Câmara".) Os senadores são eleitos por quatro anos, renovando-se integralmente o Senado de quatro em quatro anos (é o art. 55 da Constituição modificado a 15-10-1921). O texto primitivo, de 1831, dispunha: "os Senadores são eleitos por 8 anos. São renovados

(28) A lei de 18-5-1949 fixa o número dos membros das câmaras legislativas eleitos diretamente pelo corpo eleitoral. Art. 1.º — O número de representantes é fixado em 212, e o de senadores eleitos diretamente pelo corpo eleitoral em 106.

Observação: A Enciclopédia Britânica (ed. 1964) registra que, em março de 1900, uma nova lei eleitoral permitiu que nas eleições seguintes se elegessem 220 deputados e 163 senadores (n.º global, substituindo o total de 175). Esta lei entretanto não consta do *Manuel Parlementaire* — ed. 1962 — doado ao Serv. de Informação Legislativa pela Embaixada da Bélgica.

Vide nota 18.

(29) Vide *Eleição dos senadores provinciais* — Título VII, capítulo II, arts. 216 a 222, do Código Eleitoral, alterado pela Lei de 17-3-1958, art. 1.º, § 12.

(30) Vide *Eleição dos senadores nomeados pelo Senado* — Título VII, capítulo I, do Código Eleitoral.

pela metade de 4 em 4 anos, de acôrdo com a ordem das séries determinadas pela lei eleitoral. Em caso de dissolução, o Senado é renovado integralmente).

Observemos ainda a existência dos senadores "de direito".

Dispõe o art. 58 da Constituição:

"Les fils du Roi ou, à leur défaut, les princes belges de la branche de la famille royale appelée à régner, sont de droit sénateurs à l'âge de 18 ans. Ils n'ont voix délibérative qu'à l'âge de 25 ans." (Este texto resulta da revisão de 7-9-1893. O texto primitivo, de 1831, dispunha: "A l'âge de 18 ans, l'héritier présomptif du Roi est de droit sénateur. Il n'a voix délibérative qu'à l'âge de 25 ans.")

Verificação de poderes

Compete às Câmaras verificar a regularidade das eleições de seus membros, assim como pronunciar-se sobre perda de mandato daquelas que, no curso da legislatura, não reúnam todas as condições de elegibilidade.

Preceitua o art. 34 da Constituição:

"Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élevèrent à ce sujet."

O art. 2.º do Regimento da Câmara determina que a Câmara é juiz da elegibilidade de seus membros e da regularidade de sua eleição. Com esta finalidade, os relatórios da eleição, assim como as peças justificativas, são distribuídos entre seis Comissões de sete membros constituídas por sorteio para a verificação de poderes. Cada comissão designa um relator encarregado de apresentar à Câmara o trabalho de sua Comissão. Todos os membros eleitos tomam parte nesta verificação. Em caso de eleição parcial ou de admissão de um suplente, a verificação é feita por uma Comissão de sete membros escolhidos por sorteio. A Câmara pronuncia-se sobre as conclusões das Comissões, e o Presidente proclama representantes aqueles cujos poderes tenham sido declarados válidos.

O art. 2.º do Regimento do Senado manda que, quando da renovação do Senado, uma vez constituída a Mesa Provisória, seja nomeada uma Comissão encarregada da verificação de poderes, cujo mandato terá a duração da legislatura, e composta de vinte membros.

O Senado pronuncia-se sobre a validade das eleições, e o Presidente proclama senadores e senadores suplentes aqueles cujos poderes tenham sido declarados válidos.

Os senadores eleitos pelo corpo eleitoral e pelos conselhos provinciais — e que ainda não tenham prestado juramento ⁽³¹⁾ — não podem tomar parte nas deliberações, nem nas votações do Senado, salvo no que concerne à validação das eleições.

Os senadores eleitos diretamente pelo Senado só assumem seu mandato após a verificação de seus poderes (art. 4 do Reg. do Senado, modificado a 17-6-1924).

XII — PARLAMENTARES

(Prerrogativas)

1 — Inelegibilidades

Para ser elegível deputado, a Constituição, em seu artigo 50, exige os seguintes requisitos:

- ser belga por nascimento ou pela grande naturalização; ⁽³²⁾
- gozar de direitos civis e políticos;
- ser maior de 25 anos;
- ter seu domicílio na Bélgica.

Nenhuma outra condição de elegibilidade pode ser requerida, determina este dispositivo constitucional. Este texto em vigor decorre da revisão constitucional de 15-11-1920.

Para ser eleito senador é necessário (art. 56):

- ser belga de nascimento ou ter recebido a grande naturalização;
- gozar de direitos civis e políticos;
- ser domiciliado na Bélgica;
- ser maior de 40 anos.

(31) Antes de entrar em função, os membros da Câmara e do Senado devem prestar juramento (Vide decreto de 20-7-1831 e lei de 30-7-1894).

(32) Vide nota número 26

Este texto em vigor decorre da revisão de 15-10-1921, que substitui a emenda de . . . 7-9-1893. O texto primitivo de 1831 dizia que, "pour pouvoir être élu et rester sénateur", eram necessárias, além das condições ainda em vigor, "payer en Belgique au moins 1.000 florins d'impositions directes, patentes comprises. Dans les provinces où la liste des citoyens payant 1.000 florins d'impôt direct n'atteint pas la proportion de 1 sur 6.000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province, jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6.000".

Para ser eleito senador, em eleições diretas, a Constituição exige, além das condições já enumeradas, que o cidadão pertença a uma das seguintes categorias; ministros, antigos ministros e ministros de Estado; membros e antigos membros da Câmara de Representantes e do Senado; portadores de diploma de conclusão de estudos expedido por um dos estabelecimentos de ensino superior enumerados pela lei (33); antigos oficiais superiores do exército e da marinha; membro e antigos membros titulares dos tribunais de comércio que tenham sido investidos pelo menos por dois mandatos; aqueles que exerceram pelo menos por dez anos as funções de ministro de um dos cultos cujos membros gozem de subvenção do Estado; membros titulares e antigos membros titulares de uma das academias reais e os professores e antigos professores de um dos estabelecimentos de ensino superior enumerados pela lei (33); antigos governadores de província; membros e antigos membros de deputações permanentes; antigos comissários distritais; membros e antigos membros de conselhos provinciais que tenham sido investidos ao menos por dois mandatos; os burgomestres e antigos burgomestres, almotacéis e antigos almotacéis de capitais e de cidades que tenham mais de 4.000 habitantes; antigos governadores-gerais e vice-governadores-gerais do Congo Belga, os membros e antigos membros do Conselho Colonial; os ex-diretores-gerais, ex-diretores e ex-inspetores-gerais dos diversos ministérios; proprietários e usufrutuários de bens imóveis situados na Bélgica cuja renda cadastral atinja pelo menos 12.000 francos; os contribuintes que paguem anualmente ao Tesouro do Esta-

do, no mínimo, 3.000 francos de imposto direto; aqueles que, na qualidade de administrador delegado, diretor ou com título análogo, tenham durante cinco anos, no mínimo, gerido uma sociedade comercial belga por ações, cujo capital atingisse, no mínimo, um milhão de francos; os chefes de empresas industriais que ocupem, de forma permanente, pelo menos 100 operários e de empresas agrícolas que compreendam pelo menos 50 hectares; os que, na qualidade de diretor-gerente ou a título análogo, tenham gerido, durante três anos, uma sociedade cooperativa belga que conte, há cinco anos, 500 membros; os que, na qualidade de membros efetivos, exerceram, durante cinco anos, as funções de presidente ou de secretário de uma associação ou de uma federação de socorros mútuos que conte, há cinco anos, pelo menos 1.000 membros; os que, na qualidade de membros efetivos, exerceram, por cinco anos, as funções de presidente ou de secretário de uma associação profissional, industrial ou agrícola que compreenda, há cinco anos, pelo menos 500 membros; os que, durante cinco anos, exerceram as funções de presidente de uma câmara de comércio ou de indústria que compreenda, há cinco anos, pelo menos 300 membros; os membros dos conselhos da indústria e do trabalho, das comissões provinciais de agricultura, dos conselhos de "prud'hommes" (membro de um conselho eletivo que julga as pendências profissionais) e que tenham sido investidos pelo menos por dois mandatos; os membros eleitos de um dos conselhos consultivos instituídos junto aos departamentos ministeriais.

O art. 56 "bis" estipula ainda que uma lei poderá criar novas categorias de elegíveis. Para a aprovação desta lei é exigida a maioria de dois terços dos votos.

³³A Constituição exige para os membros eleitos pelos conselhos provinciais a condição de que não pertençam à assembléia que os eleger e nem tenham dela participado no ano da eleição ou durante os dois anos anteriores.

(33) A lei de 22-10-1921 determina a lista dos estabelecimentos de ensino superior referidos.

2 — Incompatibilidades

O art. 35 da Constituição prescreve que *ninguém poderá ser simultaneamente membro das duas Câmaras*. Esta proibição de acumulação de mandatos legislativos é extensiva aos membros dos conselhos provinciais pelo art. 25 da Lei de 19-10-1921 (Lei orgânica das eleições provinciais), que preceitua: "Não podem ser membros do conselho provincial: 1.º — os membros da Câmara de Representantes ou do Senado (...)."

Esta interdição não existe para os mandatos comunais (vide "Arrêté-royal" da coordenação da lei eleitoral comunal, de 4-8-1932).

Pierre Wigny comenta que tradicionalmente a atividade política local é o melhor aprendizado para as funções parlamentares, razão pela qual o valor do sistema adotado no direito positivo belga tem sido contestado.

O art. 36 da Constituição fixa um princípio: *o membro de uma das Câmaras, nomeado pelo Governo a qualquer outra função assalariada que não a de Ministro* (34) e que a aceita, tem o seu mandato suspenso imediatamente e só retoma suas funções em virtude de nova eleição. Este é o texto da emenda de 7-9-1893. O texto primitivo, de 1831, preceituava "emprêgo" ao invés de "função" e não abria a exceção para a nomeação de ministros.

Pierre Wigny ressalta que esta disposição constitucional não cria uma verdadeira incompatibilidade. O agente que tenha sido nomeado antes das eleições pode inscrever-se como candidato e sua eleição eventual será válida. Se, já eleito, um parlamentar aceitar uma função governamental, deverá submeter-se à reeleição, podendo o corpo eleitoral renovar-lhe a confiança.

A lei de 6 de agosto de 1931 cria verdadeiras incompatibilidades e interdições concernentes aos Ministros, antigos Ministros e Ministros de Estado, assim como aos membros e antigos membros das Câmaras Legislativas.

É o seguinte o texto da lei:

"Art. 1 — Les membres des Chambres législatives ne peuvent être en même temps fonctionnaire ou employé salarié

de l'Etat, ministre des cultes rétribué par l'Etat, avocat en titre des administrations publiques, agent du caissier de l'Etat ou *commissaire du gouvernement auprès des sociétés anonymes*.

Ils ne peuvent plaider ou suivre aucune affaire litigieuse dans l'intérêt de l'Etat ni lui donner d'avis ou de consultation en pareille affaire, si ce n'est gratuitement.

Ils peuvent être ministre et professeur des Universités de l'Etat à Gand et à Liège, des Instituts agronomiques de l'Etat à Gand et à Gembloux et de l'Ecole de médecine vétérinaire de l'Etat à Anderlecht (Cureghem) (Lei de 23-12-1950, art. 1.º).

La prestation de serment prévue par le décret du 20 juillet 1831 met fin à l'emploi ou à la fonction de l'élu.

Si l'intéressé compte, à ce moment, dix années admissibles pour le droit à la pension, celle-ci lui sera accordée sur demande introduite dans les délais légaux, à partir du premier jour du mois qui suit celui où il atteint l'âge prévu par la loi.

Cette pension sera établie sur la base des éléments qui auraient été pris en considération dans l'hypothèse où elle aurait pris cours à la date de la cessation de la fonction ou de l'emploi (L. 23-12-1950, art. 3). (35)

Art. 2 — Il est interdit aux ministres, anciens ministres et ministres d'Etat, aux membres ou anciens membres des Chambres législatives de faire mention des dites qualités dans les actes ou publications se rapportant à des sociétés à but lucratif.

(34) Constituição, art. 88: "Les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou l'autre Chambre que quand ils en sont membres. Ils ont leur entrée dans chacune des Chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent. Les Chambres peuvent requérir la présence des ministres."

(35) Seront admises au bénéfice de l'article 3 de la loi du 23-12-1950, les personnes élues membres des Chambres législatives qui, antérieurement à la mise en vigueur de la présente loi, ont résigné leur fonction ou emploi pour satisfaire aux dispositions de la loi du 6-8-1931 (L. 23-12-1950, art. 4).

Art. 3 — Sont punis d'une amende de 50 francs à 10.000 francs les notaires, greffiers ou tous autres officiers ministériels, de même que les éditeurs qui auront rédigé, transcrit ou publié un acte établi en contravention à la disposition ci-dessus.

Sont punis de la même peine les imprimeurs qui auront fait mention des qualités visées à l'article 2 dans des réclames, prospectus ou notices relatifs à des sociétés à but lucratif.

Art. 4 — Aucun ancien ministre ne peut être attaché à quelque titre que ce soit à l'administration ou à la surveillance d'une société qui, à son intervention, a été déclarée concessionnaire de l'Etat au moment où il était ministre, si ce n'est cinq ans après sa sortie de charge.

Toute infraction à cette interdiction sera punie d'une amende de 1.000 francs à 10.000 francs.

Art. 5 — Les membres des Chambres ne peuvent être nommés à des fonctions salariées par l'Etat qu'une année au moins après la cessation de leur mandat.

Sont exceptées les fonctions de ministre, d'agent diplomatique et de gouverneur ou de greffier de province.

Sont exceptées de même les fonctions de professeur des établissements cités à l'alinéa 3 de l'article 1er. (L. 23-12-50, art. 2.)

Art. 6 — Les articles précédents s'appliquent à la colonie.

Art. 7 — Tout membre des Chambres qui accepte la décoration d'un ordre national à un autre titre que pour motif militaire, ou qui reçoit du Roi des lettres patentes de concession en matière de noblesse, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Art. 8 — Le livre 1 du Code pénal, sans exception des articles 66, 67, 69, § 2, et 85, est applicable aux infractions établies par la présente loi.

Art. 9 — Les articles 228, 229 et 230 du Code électoral révisé par la loi du 11-8-1928 coordonné par arrêté royal du 12-8-1928 sont abrogés."

Outras incompatibilidades foram ainda estipuladas, especialmente:

"Banque Nationale — Gouverneur, vice-gouverneur, directeur, régent, censeur: Arr. roy. n.º 29, 24-8-1939, art. 26.

Caisse générale d'épargne et de retraite: L. 16-3-1865, art. 6, mod. Arr. roy. 14-10-1937, art. 1, litt. a

Caisse nationale de crédit professionnel: Arr. roy. 2-6-1956, art. 10, § 3

Conseil des institutions de crédit: Arr. roy., 22-10-1937, art. 6 (numération modifiée par Arr. roy. n.º 67, 30-11-1939, art. 11, litt. b) Cour de cassation: L. 4-8-1832, art. 6, Cour des comptes: L. 29-10-1846, art. 2, al. 2.

Inspection des mines: Délégués: Arr. roy. 31-12-1958, art. 5 — Ingénieurs: Arr. roy. 21-9-1894, art. 37.

Inspection des minières et des carrières: L. 12-4-1960, art. 5.

Inspection du travail, Contrôleurs du travail: Arr. roy. 6-3-1936, art. 50; — Délégués ouvriers: Arr. roy. 6-3-1936, art. 28.

Institut de réescompte et de garantie: Arr. roy. n.º 175, 13-6-1935, art. 8.

Institut national de crédit agricole: Arr. roy. 30-9-1937, art. 15.

Instituts de la Radiodiffusion — Télévision belge: L. 18-5-1960, art. 6, § 2.

Laboratoires d'analyse de l'Etat: Arr. roy. 22-6-1891, art. 9.

Office central de crédit hypothécaire: — Président ou membre du conseil d'administration, reviseur, directeur général Arr. roy. n.º 226, 7-1-1936, art. 15.

Office national du Dueroire: Arr. roy. n.º 42, 31-8-1939, art. 12.

Ponts et Chaussées: Arr. roy. 5-2-1930, arts. 24 et 62.

Service sanitaire. Médecins, employés et agents: Arr. roy. 30-12-1925.

Société nationale de crédit à l'industrie — Gouverneur, vice-gouverneur, administrateur, membre du comité de direction et commissaire: Arr. roy. 22-10-1937, art. 1er., 8.º

Société nationale des chemins de fer belges: L. 23-7-1926, arts. 7 et 8.

Société d'investissement: L. 2-4-1962. Status: art. 12."

Pierre Wigny sublinha que a incompatibilidade para ser configurada exige uma "função do Estado" e a retribuição salarial. A incompatibilidade não é extensiva às funções retribuídas por outros orçamentos. Um parlamentar pode ser empregado provincial ou comunal ou ainda burgomestre. Esta possibilidade de acumulação é severamente criticada pelo autor (pág. 494 — 2.º volume — op. cit.). Quanto às administrações paraestatais, afirma que a acumulação não é proibida em princípio, mas podem ser citadas exceções particulares (vide lei de 6-8-1931 e legislação correlata, supracitadas).

Nada impede, também, que um parlamentar aceite uma missão gratuita, como a presidência de uma comissão ou a participação em um conselho cujos membros não percebem subsídios. A tradição explicitou a noção de salário, que não compreende os "jetons" de presença nem as gratificações de representação por encargos reais.

3 — Imunidades

"Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions" — ordena o art. 44 da Constituição.

O termo "recherché" — esclarece Paul Erera — aplica-se à instrução preparatória, e o termo "poursuivi" é reservado à fase definitiva do processo repressivo.

Não pode ser processado um representante por injúria, difamação ou calúnia a um particular ou a uma autoridade. Nenhuma palavra pronunciada no Parlamento, contra o Rei ou soberano estrangeiro, provocação à rebelião etc., será punível. Por ocasião da "enquête scolaire" de 1880, a Câmara de Representantes decidiu que a imunidade se estende às palavras pronunciadas por um parlamentar em inquéritos parlamentares. (36)

(36) Miguel Romero transcreve a decisão da seção central encarregada de dirimir as dúvidas então surgidas e que estabelece uma verdadeira doutrina constitucional: "A dificuldade nasce dos termos pouco precisos do art. 44 da Constituição. Nenhum dos membros do Parlamento, diz o artigo, pode ser acusado ou perseguido pelas opiniões e votos que emita no exercício de suas funções. A Constituição, como se vê, não fala senão de "opiniões e votos". Terá desejado negar as mesmas garantias a outros atos que os membros das Câmaras pudessem ser chamados a executar? A Comissão central não o crê. O Congresso Constituinte assinou os atos ordinários da vida parlamentar, as opiniões manifestadas por meio de discursos e votos, mas não quis, certamente, excluir os outros atos para cujo cumprimento os membros das Câmaras têm necessidade das mesmas garantias de inviolabilidade, das mesmas condições de segurança.

A Constituição confere às Câmaras o direito de investigação, dado sobretudo como um meio de vigiar os atos do poder. Aqui não se tratam, como nas sessões ordinárias, de opiniões e votos; tratam-se de atos de natureza distinta e que podem ter um caráter hostil ao governo. Pode admitir-se que o Congresso tenha desejado negar para estes atos as garantias que consagra a opiniões e votos? Ninguém o afirmará. E qual seria a razão desta diferença? Se houvesse, seria em favor da tese que sustentamos. Os deputados encarregados de uma investigação são delegados da Câmara, representam-na, e neste caráter devem gozar, mais que os simples membros do Parlamento, que em seus discursos expressam apenas seu pensamento, da irresponsabilidade conferida a estes por seus votos e opiniões.

Se os membros do Parlamento não estivessem submetidos ao poder disciplinar da Câmara a que pertencem, pelos atos que praticassem neste caráter, seriam então julgados pelos tribunais ordinários. Ora, o Parlamento pode ser chamado a investigar acerca de abusos que se tenham cometido na administração da justiça; onde estaria a segurança dos membros da Câmara que tomassem parte nesta investigação, se, ao término das sessões, os tribunais pudessem conhecer de tais atos? Faz-se, entretanto, uma objeção, que, a nosso ver, não tem fundamento. Diz-se: as imunidades conferidas pelo art. 44 constituem uma exceção, é um princípio que as exceções devem estar estritamente circunscritas aos termos em que hajam sido consagradas.

Pensamos que este axioma de direito não pode ser invocado no caso "sub judge". A disposição do art. 44 não é uma exceção, é

Sómente os membros do Parlamento podem invocar o princípio de irresponsabilidade consagrado pelo art. 44, que não se estende àqueles que, embora participando dos trabalhos parlamentares, não façam parte das Assembleias: ministros não parlamentares, comissários do Rei etc.

A proteção do art. 44 abrange a publicação oficial dos discursos nos Anais parlamentares e Relatórios analíticos, assim como a reprodução destes discursos na imprensa cotidiana.

A irresponsabilidade é perpétua, prolongando-se após o fim do mandato do representante ou senador.

A irresponsabilidade é de ordem pública, pois é estabelecida no interesse da função. Em consequência, o parlamentar não pode renunciar a esta imunidade. Sua renúncia não teria qualquer valor jurídico.

O princípio da inviolabilidade é fixado pelo art. 45:

"Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre durant la session qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert."

Os parlamentares podem invocar este princípio mesmo antes de terem prestado juramento — escreve Pierre Wigny, comentando: Esta tese é juridicamente justificada, pois que o parlamentar obtém seu título da proclamação do resultado da eleição pelo escrutório eleitoral sob condição resolutória da invalidação de sua eleição pela Câmara a que pertença.

A inviolabilidade parlamentar é sancionada pelo art. 158 do Código Penal que comina penas contra os juizes, oficiais do ministé-

um princípio, é uma regra de direito constitucional indispensável para o funcionamento regular das instituições; é a consagração da independência dos dois ramos do Poder Legislativo; se fôsse um favor pessoal conferido aos membros de ambas as Câmaras, que se deve limitar, seria desconhecer completamente a importância do preceito. As Câmaras não seriam independentes se os senadores e representantes pudessem, pelos atos que executassem no exercício de suas funções, ser submetidos a uma jurisdição que não a da própria Câmara a que pertenciam. A hipótese aventada anteriormente, de uma investigação na administração da Justiça, prova-o até a evidência. Fazer julgar os membros das Câmaras por atos de suas funções pelos tribunais, seria subordinar o Poder Legislativo ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

O princípio do art. 44 não deve, pois, ser aplicado de uma maneira restritiva: deve ser extensivo a todos os atos que um membro do Parlamento execute no exercício de suas funções, porque todos exigem a mesma independência. Obstar-se-á, entretanto, que o sistema que sustentamos pode dar lugar a abusos. Certamente; mas estes abusos serão apenas ocasionais, individuais, e o Parlamento poderá fazer justiça imediata. O sistema contrário causaria abusos muito mais graves, produzindo perturbações irremediáveis no funcionamento de nossas instituições. A seção central é de opinião que o artigo 44 consagra uma imunidade real, geral e absoluta em favor de todos os atos que os membros do Parlamento sejam chamados a desempenhar no exercício de suas funções. A Câmara não poderia, ainda que quisesse, concordar com a autorização que se pede.

O art. 45 sanciona uma garantia pessoal, temporária, em favor dos membros do Parlamento que tenham sido acusados por infrações ordinárias e estranhas ao exercício de suas funções. Este artigo não pode ser invocado em apoio da solicitação apresentada.

A seção central esclareceu a questão que examinamos com os precedentes de nossa legislação e discussões do Congresso, mas nada encontramos, nem nas informações oferecidas sobre os artigos 44 e 45, nem nos debates desta Assembleia, que se possa invocar em apoio de uma ou outra opinião.

Mas a interpretação que damos ao art. 44 acha-se confirmada por um discurso pronunciado em 1833, pelo Sr. Lebeau, Ministro da Justiça, e que, reproduzido no "Comentário à Constituição" de Thonissen, diz: "O artigo 45 assegura uma inviolabilidade legal a cada membro por sua conduta parlamentar, isto é, seus atos não podem ser matéria de uma acusação judicial; tal é o princípio que prevalece em todos os governos de regime representativo, onde um preceito análogo tenha sido inscrito nas leis constitucionais. E Thonissen não vacila em afirmar que este é o verdadeiro sentido do artigo 44."

Parecer de Victor Tesch, antigo Ministro da Justiça, proferido pela seção central, sobre a autorização solicitada para processar o deputado Lucq, que, como Presidente da Comissão de Investigação Escolar, foi acusado de atos arbitrários e ilegais. Depois de longo e importante debate, a Câmara adotou estas conclusões por 56 votos contra 23.

rio público ou da polícia judiciária e todos os demais oficiais públicos que, sem as autorizações prescritas, tenham gozado este privilégio.

O art. 77 do Regimento da Câmara estipula:

"Il est constitué pour chaque demande d'autorisation de poursuites d'un représentant ou pour chaque demande de suspension de poursuites déjà engagées, une commission spéciale de six membres, nommés par la Chambre sur proposition du président.

La commission entend éventuellement le membre intéressé. Celui-ci peut demander d'être entendu. Il peut se faire représenter par un de ses collègues.

Dans les débats ouverts par l'assemblée, en séance publique, sur une des demandes au n.º 1, peuvent seuls prendre la parole le rapporteur de la commission, le membre intéressé ou un membre de l'assemblée le représentant, un orateur pour et un orateur contre."

4 — Subsídios

De acôrdo com o artigo 52 da Constituição, os membros da Câmara de Representantes gozam de subsídios anuais de 12.000 francos. Já os senadores, segundo o art. 57, não têm direito a subsídio, mas fazem jus a uma indenização por suas despesas, que é fixada em 4.000 francos anuais.

Pierre Wigny esclarece que a diferença de terminologia tem uma importância prática. O subsídio do representante é sujeito a impostos, enquanto que a indenização dos senadores é inteiramente livre de impostos.

A título acessório, os representantes e senadores têm outros direitos que observaremos com a transcrição dos artigos 52 e 57 da Constituição:

"**Art. 52** — Chaque membre de la Chambre des représentants jouit d'une indemnité annuelle de 12.000 francs.

Il a droit, en outre, au libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par l'Etat.

La loi détermine les moyens de transport que les représentants peuvent utiliser gratuitement en dehors des voies ci-dessus prévues.

Une indemnité annuelle à imputer sur la dotation destinée à couvrir les dépenses de la Chambre des représentants peut être attribuée au président de cette assemblée.

La Chambre détermine le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension qu'elle juge à propos d'instituer." (alteração de . . . 15-11-1920, substituindo a emenda de 7-9-1893. O texto primitivo dizia: "Chaque membre de la Chambre des représentants jouit d'une indemnité mensuelle de 200 florins pendant toute la durée de la session. Ceux qui habitent la ville où se tient la session ne jouissent d'aucune indemnité.")

"**Art. 57** — Les sénateurs ne reçoivent pas de traitement.

Ils ont droit, toutefois, à être indemnisés de leurs débours; cette indemnité est fixée à quatre mille francs par an.

Ils ont droit, en outre, au libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par l'Etat.

La loi détermine les moyens de transport qu'ils peuvent utiliser gratuitement en dehors des voies ci-dessus prévues." (alteração de 15-10-1921. O texto de 1831 dizia, apenas: "Les sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité.")

XIII — ORGANIZAÇÃO DO PARLAMENTO

1 — Regimento Interno

Dispõe o art. 46 da Constituição que cada Câmara determina, por seu Regimento, o modo segundo o qual exerce suas atribuições.

A Constituição impõe certas regras fundamentais relativas ao funcionamento das Câmaras: publicidade das sessões (art. 33), modalidades de votação (arts. 38 e 39), adoção

de projeto de lei (art. 41), direito de emenda (art. 42) — mas estas regras só se tornam vivas e eficazes quando completadas e interpretadas por regimentos detalhados.

A independência das Câmaras encontra sua contrapartida na soberania do Governo — comenta Pierre Wigny. O Executivo regula sua organização e sua atividade.

2 — Mesa Diretora

Dispõe o art. 37 da Constituição que, em cada sessão legislativa, cada uma das Câmaras nomeia seu Presidente, seus Vice-Presidentes, e compõe sua Mesa Diretora.

A escolha da Mesa Diretora, por eleição, é uma conquista democrática. Somente após esta operação, a Câmara se torna um verdadeiro corpo constituído, capaz de exercer suas funções constitucionais.

Na abertura da sessão legislativa, tanto a Câmara como o Senado são dirigidos por uma Mesa Provisória, ocupando o mais velho de seus membros o cargo de Presidente e os quatro mais jovens preenchendo as funções de Secretários (art. 1.º do Regimento da Câmara de Representantes e art. 1.º do Regimento do Senado).

Em caso de renovação, a Câmara, sob a direção da Mesa Provisória, verifica os poderes de seus membros e proclama os representantes ou senadores cujas eleições foram declaradas válidas. (37)

Após a verificação dos poderes, as Câmaras procedem à eleição da Mesa Diretora.

A Câmara de Representantes, em escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos (38), procede, sucessivamente, às seguintes eleições:

- a) Presidente
- b) Primeiro-Vice-Presidente
- c) Segundo-Vice-Presidente

Em seguida, por escrutínio de listas (39), procede à eleição:

- a) dos três outros Vice-Presidentes
- b) dos seis Secretários

Quando a Câmara estiver constituída, comunicará ao Rei e ao Senado (art. 4 — Regimento da C. de Rep.)

No Senado, a eleição da Mesa definitiva realiza-se após a verificação de poderes dos membros eleitos pelo corpo eleitoral e pelos conselhos provinciais, designação dos senadores nomeados conforme os artigos 1.º e 2.º da lei de 21-10-1921 e verificação de seus poderes (40) (art. 8 — Reg. Senado).

Procede-se, separadamente, às eleições para:

- a) Presidente
- b) 1.º-Vice-Presidente
- c) 2.º-Vice-Presidente
- d) 3.º-Vice-Presidente
- e) Seis Secretários
- f) Cinco Questores (alteração do Regimento do Senado a 17-6-1924 e 25-11-1930)

A eleição dos Secretários e dos Questores é feita pelo escrutínio de lista (adotado a 3-12-1896 e 25-11-1930).

Todas as eleições são feitas pela maioria absoluta de votos.

Salvo para a eleição do Presidente, se após o primeiro turno nenhum membro obtiver a maioria absoluta, nova eleição se realizará, candidatando-se apenas os dois membros mais votados na votação anterior. É eleito o que obtiver o maior número de votos.

Em todos os casos de empate, são preferidos os mais velhos.

(37) Vide maiores detalhes sobre a verificação de poderes in "Parlamentares — Eleição: verificação de poderes".

(38) No terceiro turno é suficiente a maioria simples. No caso de empate, é nomeado o mais velho. Os votos brancos e nulos não são computados para o cálculo da maioria (art. 10 — Reg. Cam. Rep.).

(39) O Presidente fixa, se for necessário, o prazo no qual as candidaturas devem ser apresentadas. Neste caso, a lista dos candidatos é distribuída aos membros da Câmara. Se o número de candidatos corresponder ao número de vagas a preencher, (o ou) os candidatos apresentados são proclamados eleitos. (art. 10, n.º 5 e 6, do Reg. da Cam. de Rep.).

(40) Vide *Parlamentares — Eleição: Senado*.

Estas mesmas regras são aplicadas a tôdas as eleições e apresentações de candidatos confiados ao Senado.

O Presidente só é eleito se obtiver a maioria absoluta de votos dos membros presentes. Se, no segundo turno, nenhum dos candidatos obtiver esta maioria, a sessão é suspensa e a eleição dos membros da Mesa adiada para a sessão seguinte (art. 9 do Reg. do Senado, com as modificações de 17-6-24, 6-7-39 e 2-5-45).

Quando o Senado estiver constituído, comunicará ao Rei e à Câmara de Representantes. (art. 11 do Reg. Senado)

Presidente — Conforme o artigo 37 da Constituição, a Mesa é eleita para uma sessão legislativa. A prática, entretanto, amoldou esta regra em favor do Presidente, o qual, para o bom cumprimento de seu alto cargo de imparcialidade, necessita de uma certa continuidade de ação. Uma tradição se estabeleceu — sublinha Pierre Wigny. O Presidente permanece em função até sua substituição ou reeleição. Noutras palavras, êle exerce suas atribuições mesmo durante o recesso parlamentar entre duas sessões legislativas e durante o período de dissolução da Câmara.

A continuidade é ainda assegurada de outra forma: no intervalo que decorre entre duas eleições, o mesmo presidente é geralmente reeleito. Ainda após as eleições, procura-se mantê-lo em suas funções.

Deseja-se assegurar a salvaguarda das tradições e dos privilégios parlamentares.

Em relação às funções do Presidente, o único artigo da Constituição a precisar uma de suas atribuições é o art. 33 — “Cada Assembléia se transforma em comitê secreto, a pedido de seu Presidente ou de dez membros.”

De fato, as numerosas atribuições dos Presidentes da Câmara de Representantes e do Senado, são fixadas pelos seus respectivos Regimentos.

Na Câmara de Representantes, são funções do Presidente: (41) manter a ordem na Assembléia (art. 5.º, n.º 1), fazer observar o Regimento (art. 5.º, n.º 1), julgar da admissibili-

dade dos textos (art. 5.º, n.º 1), dar a palavra (art. 27, n.º 2), enunciar as questões (art. 5.º, n.º 1), anunciar os resultados das votações (art. 5.º, n.º 1), pronunciar as decisões da Câmara (art. 5.º, n.º 1), abrir e encerrar as sessões (art. 24, n.º 1), marcar a sessão seguinte e sua ordem do dia (art. 24, n.º 2), fixar o prazo no qual as candidaturas devem ser apresentadas (art. 10, n.º 5), fixar a ordem do dia das comissões, na falta da comissão e de seu presidente (art. 16, n.º 1), solicitar a uma Comissão a substituição de um relator em caso de sua ausência (art. 19, n.º 2), dar conhecimento à Câmara das Mensagens, Cartas e de todo o Expediente, com exceção dos textos anônimos (art. 5.º, n.º 3), chamar à votação os representantes presentes que não tenham votado (art. 38, n.º 3), decidir com os secretários sôbre o resultado na verificação de votação (art. 38, n.º 2), encerrar, com os secretários, a contagem de votos (art. 38, n.º 4), convidar os membros que se abstiveram de votar a esclarecer os motivos de sua abstenção (art. 41), incluir na ordem do dia de uma sessão os textos sem parecer (art. 57, n.º 3), receber o texto escrito das questões formuladas ao Governo (art. 71, n.º 1, e 72, n.º 1), receber o texto escrito das respostas (art. 71, n.º 2), receber os pedidos de interpelação, procedendo a sua leitura (art. 74, n.º 1 e 3), chamar nominalmente à ordem o representante que causar distúrbio (art. 43, n.º 1), manter o chamamento à ordem, após as explicações do representante interessado (art. 43, n.º 3), autorizar as derrogações aos n.ºs 2 e 4 do art. 63 (orçamentos) (art. 63, n.º 5), dispensar a publicação das informações estatísticas (art. 63, n.º 6), ordenar ao deputado excluído que se retire da Câmara e, em caso de recusa, suspender ou levantar a sessão (art. 44, n.º 4), proceder à leitura da declaração que propiciará a cessação dos efeitos da exclusão (art. 44, n.º 5), anunciar, em caso de tumulto, que a sessão será suspensa; se prosseguir o tumulto, en-

(41) Reconhecendo a alta missão do Presidente, a recente reforma do Regimento da Câmara dos Representantes (1962) teve como um de seus principais objetivos reforçar a auto-riedade presidencial tanto em matéria disciplinar quanto em matéria de organização dos trabalhos e aumentar seus poderes com o fito de assegurar o respeito às disposições regimentais.

cerrar a sessão (art. 45), proclamar o resultado das deliberações (art. 42, n.º 3), pronunciar ou propor a distribuição de um projeto de lei ou de uma proposição às Comissões (arts. 49, n.º 2, e 50, n.º 7), convocar as comissões na ausência de seu presidente (art. 15), convocar a Conferência dos Presidentes (art. 22, n.º 2), convocar e presidir a Comissão do orçamento (art. 59, n.º 2), formar Comissões especiais, a requerimento da Câmara (art. 13, n.º 1), assinar as atas (art. 26, n.º 6), participar da nomeação e dispensa do pessoal da Câmara (art. 90), exercer a ação de polícia em nome da Câmara (art. 91) (42), dar as ordens necessárias à guarda militar (art. 91), distribuir as presidências das Comissões entre os grupos políticos (art. 12, n.º 3), presidir a Comissão de revisão da Constituição, ou delegar esta atribuição a um Vice-Presidente (art. 84).

O Presidente para usar da palavra, em seu nome pessoal, deve deixar a cadeira da presidência (art. 5.º, n.º 2).

As atribuições do Presidente do Senado são semelhantes às do Presidente da Câmara. Sublinhemos que o Regimento do Senado dispõe que são funções do Presidente: manter a ordem, fazer observar o Regimento, conduzir e encerrar os debates, dar a palavra, enunciar as questões, anunciar os resultados das votações, pronunciar as decisões do Senado (art. 12), abrir e encerrar as sessões, marcar — após ter consultado a Assembléa — a sessão seguinte e sua ordem do dia (art. 17), suspender a sessão em caso de tumulto (art. 40), designar as Comissões às quais os projetos de lei serão enviados, quando o Senado não estiver reunido (art. 42), presidir de direito a Comissão a que pertença e as do Orçamento Geral e do orçamento extraordinário (art. 57), participar sempre da Comissão de Indicação ("adresse") (art. 67), exercer o policiamento do Senado (art. 76), participar sempre das delegações do Senado (art. 66), presidir de direito a Comissão de revisão da Constituição (art. 81).

O Presidente para usar da palavra, em seu nome pessoal, deve deixar a cadeira da Pre-

sidência (art. 12, § 1.º, com a modificação de 2-5-1945).

A par desta missão constitucional e regimental, outras funções têm um caráter consuetudinário e se justificam pela autoridade e prestígio inerentes ao cargo presidencial.

Pierre Wigny enumera as seguintes funções dos Presidentes (da Câmara de Representantes e do Senado):

Em caso de crise ministerial, o Chefe de Estado ouve em primeiro lugar as opiniões dos Presidentes. Esta tradição tem sua razão. Quando um Governo cai, o primeiro cuidado do Rei é o de conhecer os votos da nova maioria. Quem, além dos Presidentes, poderá interpretar com exatidão o alcance dos acontecimentos políticos recentes?

Quando o Governo se constitui, o Primeiro-Ministro permanece em contato estreito e permanente com os Presidentes. Um Ministério é criado com base em uma declaração ministerial e tem a missão de executá-la. Esta declaração traduzir-se-á por uma série de projetos de lei, preparados pelos departamentos ministeriais. Mas a tarefa só será cumprida quando as duas Câmaras os aprovarem, transformando-os em leis. Eis por que o Chefe do Governo e os Presidentes das Assembléas deverão entrar em acôrdo para a organização dos trabalhos parlamentares, assegurando a execução progressiva da política desejada pela maioria.

Há fatalmente um momento em que a confiança entre a maioria parlamentar e o Go-

(42) A lei de 2 de março de 1954 visa a prevenir e a reprimir os atentados ao livre exercício dos poderes soberanos estabelecidos pela Constituição. Dispõe o artigo 1.º que é proibido a toda pessoa estranha ao Parlamento e aos seus serviços penetrar sem motivo legítimo nos locais reservados aos membros das Câmaras Legislativas e aos serviços parlamentares, ou, em qualquer local das Câmaras, perturbar os trabalhos parlamentares por meio de ações, gestos, palavras etc. As infrações a estas disposições — determina o art. 2.º — são punidas, no que concerne à presença sem motivo legítimo, com uma pena de prisão de 1 a 7 dias e de multa de 1 a 25 francos, ou uma das penas somente; no que concerne aos outros feitos, de uma prisão de 3 dias a 6 meses e de uma multa de 26 a 200 francos, ou de apenas uma das penas. Tais punições dependem da denúncia do Presidente de uma das Câmaras legislativas.

vêro é menos cordial. É natural e habitual que neste momento o Chefe do Govêrno entre em contato com os Presidentes a fim de conhecer exatamente o estado da opinião parlamentar.

Em suma, o bom funcionamento de um regime político parlamentar supõe a colaboração constante do Executivo e do Legislativo. Isto implica em relações quase que constantes entre o Primeiro-Ministro e os Presidentes da Câmara de Representantes e do Senado, entre os chefes dos grupos políticos parlamentares e os ministros que representam seu partido no Govêrno.

Os vice-Presidentes exercem as mesmas atribuições que o Presidente, quando o substituem na condução dos debates (art. 6, Reg. Cam. Rep.).

As funções dos secretários são: supervisionar a redação da ata, ler as proposições, emendas e outros textos que devam ser comunicados à Câmara, anotar as resoluções, fazer a chamada nominal, anotar os votos, em uma palavra, tudo quanto fôr da competência da Mesa. (art. 7 do Reg. Cam. Rep.).

Os secretários podem usar da palavra nas discussões desde que no plenário (*idem*).

Mais ou menos nos mesmos termos está redigido o art. 13 do Regimento do Senado.

Na ausência do Presidente e dos Vice-Presidentes, o membro mais velho da Câmara preside a Assembléia ou suas delegações. Na falta dos secretários, os membros mais jovens os substituem (art. 8 do Reg. Cam. e art. 14 do Reg. do Senado — adotado a 28-12-1898).

Os Regimentos das Câmaras prevêm também a nomeação, por meio de eleição, dos questores. Estes não fazem parte da Mesa. Têm a seu cargo a economia parlamentar. Segundo os termos dos regimentos, devem encarregar-se do cerimonial, do material e das despesas. Os questores da Câmara e do Senado reúnem-se para deliberar em conjunto sobre a manutenção do Palácio. Os questores têm a alta direção dos serviços administrativos.

3 — Órgãos de Trabalho Parlamentar:

Grupos e Comissões

A — GRUPOS

Dispõe o art. 9 do Regimento da Câmara que os representantes podem se constituir em Grupos Políticos, os quais enviam à Presidência a lista de seus membros e indicam o nome de seu Presidente. Um representante só pode fazer parte de um Grupo Político. As modificações surgidas na composição de um Grupo político são levadas ao conhecimento do Presidente da Câmara com a assinatura do Presidente do Grupo. Para ser reconhecido, um Grupo político deve compreender pelo menos três membros.

Quanto à representação proporcional, estipula o art. 11 do Regimento que as nomeações às quais a Câmara deve proceder entre seus membros, com exceção das relativas à Mesa Diretora, fazem-se segundo a representação proporcional dos Grupos Políticos. A Câmara determina, sob proposta da Mesa, o número de lugares a atribuir a cada Grupo Político em cada caso.

A conferência dos presidentes — reza o art. 22 do Regimento — compreende o Presidente e os Vice-Presidentes da Câmara, os antigos Presidentes da Câmara, o Presidente e um membro de cada Grupo Político (43).

Salvo decisão em contrário da Comissão, um membro por Grupo Político não representado nesta Comissão pode participar dos seus trabalhos, sem voz deliberativa (44). Este membro e seu suplente eventual são designados por seu Grupo. O Presidente da Comissão é informado destas designações. É o que determina o art. 20, n.º 4, do Regimento da Câmara.

(43) A Comissão do Regimento esclarece que o membro de cada Grupo Político que assiste o Presidente do seu Grupo na Conferência dos Presidentes não deve necessariamente ser designado a título permanente, podendo ser substituído segundo as circunstâncias.

(44) A Comissão do Regimento esclarece que os citados Grupos Políticos devem adotar disposições, de forma que um mesmo membro assista às reuniões da mesma Comissão. Este membro pode eventualmente fazer-se representar por um suplente.

Uma das principais reformas do Regimento da Câmara dos Representantes (em 1962) teve por finalidade associar mais estreitamente à organização do trabalho parlamentar os Grupos Políticos, cuja existência até então não era reconhecida regimentalmente. (Introdução ao Regimento da Câmara dos Representantes por M. Pauwels, Secretário-Geral da Câmara de Representantes.)

O bom funcionamento da democracia parlamentar seria inconcebível na Bélgica sem os três Partidos tradicionais: o Partido Social Cristão, o Partido Socialista Belga e o Partido da Liberdade e do Progresso que é resultante do antigo Partido Liberal (45). Estas formações políticas, sólidamente organizadas, possuindo cada qual sua direção e seus escritórios de estudos, representam, na realidade, órgãos reguladores da democracia; são elas, com efeito, que asseguram aos eleitores a possibilidade de pronunciamento, por ocasião das eleições legislativas, sobre programas determinados. Os Partidos Políticos são, assim, o reflexo das diversas tendências da opinião pública. O Parlamento oficializou sua divisão prevendo a constituição dos Grupos Políticos, representativos dos Partidos. A maioria que se forma no Parlamento e sobre a qual o Governo no poder deve necessariamente se apoiar reflete a maioria da opinião pública. São por conseguinte os próprios cidadãos que se fazem, em cada eleição, os juizes do Governo. É o que sublinha Robert Senelle em *Le régime parlementaire de la Belgique*.

Pierre Wigny, acentuando a importante atuação dos Grupos Políticos, registra que, em alguns partidos, são nomeados os *whips*, de grande influência no Parlamento britânico. O termo *whip* = "chicote" dá a imagem destes membros encarregados da manutenção da disciplina e do respeito às ordens e que impedem a ausência de um membro do Grupo Político, no momento de votação que interesse ao programa do Partido.

B — COMISSÕES

Nos termos do antigo Regimento, duas vezes por ano, a Câmara se dividia, por sorteio, em cinco seções, não especializadas. Estas deliberavam simultaneamente sobre o mesmo texto,

após o que designava cada uma dois relatores que reunidos formavam a seção central encarregada de relatar o projeto ou proposição. Este processo complexo, originário das Assembléias anteriores à Revolução Francesa, tinha caído em desuso desde 1945 tanto em matéria legislativa quanto em matéria orçamentária. Uma tentativa feita em 1956 para sua readmissão fracassou completamente. Eliminando as seções do seu Regimento, a Câmara registrou um estado de fato, livrando-se também do opróbrio que constituíam estas normas que ela havia antigamente fixado mas que revogava regularmente. Estas considerações são feitas por Ivo Rens in *Le nouveau Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique*. E

- (45) Reunidos pelos Tratados de 1815, os Países Baixos e a Bélgica separaram-se após a Revolução Belga de 1830; com efeito, a reunião de 1815-1830 era fictícia, porquanto as duas nações eram praticamente independentes uma da outra desde 1578. Se suas instituições têm uma grande semelhança, os Partidos e a vida política apresentam uma diferença profunda. O regime dos Partidos belgas é inteiramente diferente do sistema holandês. No século XIX, a questão principal que dominava a vida política era, como na França, a questão da Escola Livre e do "Clericalismo". O clero católico favoreceu a criação, em torno da federação dos círculos católicos, de um partido fortemente organizado. Em contrapartida, desenvolveu-se um Partido Liberal, mais bem organizado que seus congêneres da Europa, graças ao apoio da Franco-Maçonaria. No fim do século XIX, a Bélgica vivia sob um regime de bipartidarismo (conservadores católicos, liberais), tendo seus partidos uma estrutura muito sólida.

O desenvolvimento de um Partido Socialista, apoiado pelas cooperativas, formou o tripartidarismo: o bipartidarismo pareceu reconstituir-se, em seguida, pela eliminação do Partido Liberal (como na Grã-Bretanha); mas a adoção da representação proporcional, em 1900, pôs fim a este processo e "salvou" o Partido Liberal. Este tripartidarismo se mantém sempre nas grandes linhas: os impetus do "rexisme" (1936) e do comunismo (1945) não se desenvolveram. Entre as duas grandes guerras, a dificuldade de constituir as maiorias conduziu à prática bastante frequente da "União Nacional", associando-se os três partidos para governos de unanimidade: entre 1918 e 1938, o sistema foi praticado 7 vezes, ora sob inspiração liberal, ora sob direção católica, ora sob ascendência socialista. Mantida durante a Segunda Guerra e após a liberação, esta União Nacional se dissolveu em 1949 com a questão real. O Partido Católico (que se chama hoje Partido Social Cristão) obteve a maioria absoluta nas eleições de 1950 e governou sozinho; mas perdeu em 1954.

(Maurice Duverger — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* — Presses Universitaires de France — 1958 — pág. 277.)

acentua o mesmo autor que mais importantes são as inovações surgidas no sistema das Comissões. Neste domínio principalmente, o processo da Câmara Belga assemelha-se à prática parlamentar francesa clássica, assinalada pelo determinante papel consagrado às comissões permanentes especializadas. (46)

Na vigência do antigo Regimento já esta Assembléia designava, ao início de cada legislatura, por representação proporcional, tantas Comissões permanentes quantos departamentos ministeriais compusessem o Govêrno, ou seja, vinte Comissões. (47) Estas Comissões, que contavam com 23 membros titulares e um determinado número de suplentes, eram presididas pelo Presidente da Câmara ou, por delegação, por um dos cinco Vice-Presidentes.

Este sistema original — é ainda Ivo Rens que comenta — apresentava uma vantagem, que era a de coordenar os trabalhos da Câmara e das Comissões, conferindo à Mesa Diretora a supervisão dos trabalhos. Em contrapartida, tinha o inconveniente de atrasar consideravelmente os trabalhos parlamentares. Foi o que observou M. Pierson em seu relatório oral perante a Câmara: "Geralmente, na nossa organização de trabalho, apenas dois ou três meios-dias por semana são dedicados à reunião das comissões. Quando um Vice-Presidente deve presidir cinco comissões, é evidente que o ritmo de trabalho de cada uma delas é tributário das reuniões previstas para as quatro outras."

Para dirimir esta dificuldade, o Regimento atual dispõe que doravante o presidente e cada um dos Vice-Presidentes presidirão de direito apenas uma das comissões de que participam, elegendo as demais seu Presidente, depois da renovação da Câmara. Mas para tanto deverão ter em consideração o parecer do Presidente da Câmara que, após ter eventualmente consultado a Conferência dos Presidentes, "distribuirá estes mandatos entre os grupos políticos, de acôrdo com uma proporcionalidade relativa". Assim, encontram-se conciliadas uma técnica belga tradicional, a solução do parlamentarismo francês clássico, que reconhece às comissões a escolha de seus presidentes, e o processo britânico, que deixa em princípio esta atribuição ao *Speaker*. A aplicação desta fór-

mula original teve como resultado acelerar o exame preparatório dos projetos de lei, que era precisamente o objetivo visado.

Robert Senelle ressalta que, se há alguns anos atrás o exame e as discussões se realizavam em sessão pública, presentemente o trabalho parlamentar se desenvolve em grande parte nas Comissões, cujos membros dedicam-se a um estudo profundo dos problemas e deliberam às vêzes longamente, a tal ponto que, em geral, o exame dos problemas está praticamente terminado antes de sua apreciação em plenário. Corolário imediato da diversidade e complexidade das matérias é que os membros do Parlamento são obrigados a uma especialização. Daí, somente os técnicos tomarem uma parte ativa nos debates, tanto em plenário quanto nas Comissões, fato que dá ao leigo a impressão de que somente um pequeno número de parlamentares se interessa pelos problemas em debate. Conseqüentemente, os Partidos têm o cuidado de assegurar sua representação no seio das Comissões através de um número suficiente de especialistas em matéria econômica, social, de política exterior etc.

Em princípio, todos os projetos de lei são enviados, tanto na Câmara como no Senado, à Comissão permanente competente.

Dispõe o art. 17 do Regimento da Câmara que as Comissões permanentes são encarregadas de examinar os projetos de lei e as proposições que o Presidente da Câmara lhes envia. No caso das proposições de lei, a distribuição às Comissões só é ordenada pelo Presidente da Câmara ou do Senado após ter sido decidida sua admissibilidade. (48)

Em princípio, há tantas Comissões permanentes quantos são os departamentos ministeriais. As Comissões são renovadas ao início

(46) Trata-se de uma característica do parlamentarismo francês clássico e não do processo britânico, sublinha Pierson ("Le nouveau Règlement de la Chambre").

(47) Havia igualmente uma Comissão de naturalização, uma de petições, uma de contabilidade e uma de biblioteca, com onze membros cada uma. Todas subsistem.

(48) Vide Função Legislativa: Iniciativa das Leis.

de cada legislatura. As atribuições e a denominação das Comissões Permanentes são fixadas pelo Presidente da Câmara de acordo com os serviços dos departamentos ministeriais. As Comissões Permanentes são compostas de 23 membros nomeados por representação proporcional dos Grupos Políticos. À metade do número de membros efetivos de cada Comissão Permanente ou Especial corresponde o número de suplentes. Em caso de ausência de um membro efetivo, é prevista sua substituição por um dos membros suplentes pertencentes à mesma lista. O Presidente da Comissão é informado desta substituição. A Comissão de reforma do Regimento esclarece que, embora reconheça que pertence principalmente aos interessados o direito de velar por sua substituição, é necessário modificar a última alínea de modo a permitir a designação de um suplente pelo grupo político quando o membro ausente negligenciou de fazê-lo. A reforma do Regimento procedida a 7 de fevereiro de 1956 previa que o membro titular seria o responsável pela sua substituição. (*Inter-Parliamentary Union — Constitutional and Parliamentary Information* — abril de 1956).

As Comissões são convocadas por seu Presidente ou, em sua falta, pelo Presidente da Câmara (art. 15, Reg. Cam.).

Cada Comissão se reúne em presença do Ministro competente ou, excepcionalmente, de funcionários delegados que o representam. A presença do Ministro que se faz geralmente acompanhar de seus funcionários assegura à Comissão a disposição de todos os elementos de ordem técnica. O relatório das deliberações indica os motivos pelos quais a Comissão adotou um determinado ponto de vista.

O art. 16 do Regimento da Câmara determina que a Ordem do Dia das reuniões das Comissões é fixada pela Comissão ou, em sua falta, por seu Presidente ou pelo Presidente da Câmara, sendo reservada prioridade aos orçamentos e projetos governamentais. As proposições, a pedido de seu autor, podem ser anexas à discussão dos projetos de lei cujo objeto for idêntico.

As Comissões podem constituir subcomissões de que determinam a composição e a competência. As subcomissões apresentam seus relatórios perante as Comissões que as criaram. O relator é nomeado pelas Comissões, de acordo com a maioria absoluta de seus membros. Desde que julguem útil, as Comissões podem nomear mais de um relator. O relatório contém, além da análise das deliberações da Comissão, as conclusões motivadas que propõem aprovação ou rejeição do projeto ou proposição ou ainda adoção das emendas formuladas. Os relatórios são aprovados pelo Presidente da Comissão, a menos que um membro requeira sua aprovação pela Comissão. Excepcionalmente os casos de urgência decidida pela Câmara, os relatórios das Comissões são traduzidos, impressos e distribuídos pelo menos três dias antes da discussão em plenário.

O número de reuniões das Comissões é muito desigual. Algumas, como a de Finanças, reúnem-se todas as semanas, outras apenas duas ou três vezes durante toda uma sessão legislativa.

Robert Senelle, criticando a curta duração das reuniões de Comissões, registra, entretanto, a vantagem de que, nos casos de problemas importantes cujo exame não pode ser concluído em uma semana, os Ministros, os membros e grupos de pressão têm tempo indispensável para reflexão. As rápidas reuniões de Comissão explicam também em parte o pequeno número de proposições de iniciativa parlamentar que ultrapassam o estágio de apresentação e distribuição. As proposições com maior oportunidade de tramitação são as de ordem técnica, preferentemente, e sua apresentação é limitada.

O prazo para apresentação dos relatórios é comunicado ao Presidente das Comissões pelo Presidente da Câmara. No caso em que não seja observado por culpa do relator, o Presidente da Câmara solicita à Comissão a designação de outro relator.

O autor principal de uma proposição tem o direito de assistir, com voto consultivo, as sessões da Comissão encarregada de examiná-la.

O autor principal de qualquer emenda tem o direito de se fazer ouvir pela Comissão encarregada de examiná-la. (49)

Todos os membros da Câmara têm o direito de enviar a uma Comissão observações escritas sobre os projetos ou proposições a elas distribuídos.

As Comissões podem solicitar audiência de pessoas ou organismos extraparlamentares, assim como solicitar o parecer de outra Comissão, mediante requerimento ao Presidente da Câmara.

Dois ou três Comissões podem organizar reuniões conjuntas. Robert Senelie comenta que a quem não estiver familiarizado com o processo da Câmara belga esta reforma pode parecer insignificante. Entretanto, ela rompe com uma tradição estabelecida e se traduzirá indubitavelmente por ganho de tempo. Antes da reforma, acontecia freqüentemente que uma Comissão, desejando ouvir o parecer de uma outra, via seus trabalhos retardados por uma semana ou mais.

Comissões Especiais

A Câmara pode formar Comissões Especiais para o exame de projetos de lei ou proposições determinadas. As Comissões Especiais são presididas por um Presidente eleito por seus membros ou pelo Presidente da Câmara, sem voto deliberativo. As Comissões Especiais nomeiam ainda um Vice-Presidente e um Secretário.

Salvo decisão em contrário da Câmara, a missão das Comissões Especiais termina com a apresentação do relatório sobre os projetos de leis ou proposições de cujo exame foram encarregadas.

Observe-se que, de acordo com o art. 81 do Regimento da Câmara, os projetos de indicação ("adresse") são redigidos por uma Comissão composta do Presidente e de dez membros designados pelo Presidente após consulta da Conferência dos Presidentes. Estes projetos são submetidos à aprovação da Câmara e impressos e distribuídos desde que aprovados.

A Comissão de Petições é constituída de 11 membros nomeados pela Câmara. A Comissão,

segundo o caso, decide enviar uma petição a um Ministro, a uma outra Comissão da Câmara, à Mesa Diretora ou apenas arquivá-la. (50)

Comissão de verificação de poderes: Vide "Composição do Parlamento — Verificação de poderes".

Comissão de diligência: Vide "Parlamentares — imunidades".

Comissão de orçamento: Vide "Função financeira — Orçamento".

Comissão de revisão de Constituição: Vide "Função constituinte".

Comissão de negócios estrangeiros: Vide "Função diplomática".

A Comissão Mista não é aconselhada na Reforma do Regimento. Na prática diária as duas Câmaras são muito ciosas de sua independência. Dificilmente admitem a reunião conjunta de suas Comissões. (51)

Em debate realizado, em 1956, sobre o controle parlamentar da atividade governamental (52), Ganshof van der Meersch (Professor da Universidade Livre de Bruxelas e membro do Conselho de Administração do Instituto Belga de Ciência Política), detendo-se no controle efetuado pelas Comissões, indagou se era excluída radical e completamente a reunião das Comissões da Câmara e do Senado e se tal reunião era proibida de forma absoluta pela

(49) Vide Discussão: Emenda.

(50) Constituição: Art 21 — "Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif."

Art. 43 — "Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres.

Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige."

(51) A Comissão Mista é largamente usada na França, como vimos in "O Poder Legislativo na França" (Revista de Informação Legislativa, n.º 9), e, atualmente, bastante freqüente entre nós.

(52) Vide maiores detalhes in "Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo": controle parlamentar".

independência das duas Casas que constitucionalmente supõe dois contrôles distintos. Em resposta, o relator — H. Lambotte (membro da Câmara de Representantes) — acentuou que as duas Assembléias são extremamente ciosas de suas respectivas competências. Só excepcionalmente se reúnem Comissões das duas Casas, resultando em geral uma conclusão que permite conciliar pontos de vista até então inconciliáveis. O relator finalizou lamentando que susceptibilidades impeçam freqüentes reuniões conjuntas das Comissões das duas Assembléias, as quais, certamente, eliminando numerosos mal-entendidos e equívocos, alcançariam um resultado prático valioso.

No Senado, os projetos de lei que lhe são enviados pelo Rei ou pela Câmara de Representantes, assim como suas exposições de motivos, são impressos em francês e neerlandês, distribuídos e enviados ao exame de uma ou de várias comissões reunidas, salvo o caso em que o Senado decreta urgência e discussão imediata (art. 42 do Reg. do Senado — modificado a 7-12-60).

Tais disposições não se aplicam aos projetos de orçamento enviados pela Câmara, os quais — com exceção do orçamento de Vias e Meios — não são objeto de exame em comissão, a não ser que o Senado ou a maioria dos membros da Comissão competente o requeiram (art. 59, alínea 4, do Reg. do Senado — modificado a 7-12-60).

Quando o Senado não estiver reunido, o Presidente designa as Comissões às quais os projetos e proposições de lei serão enviados. Os Presidentes destas Comissões são informados pelo Secretário-Geral a quem dão conhecimento da convocação de suas Comissões.

Na renovação do Senado e após a formação de sua Mesa Diretora, são nomeadas as Comissões Permanentes, cujas atribuições, relacionadas com os serviços dos departamentos ministeriais, são determinadas pela Mesa; são também nomeadas uma Comissão de Petições e uma de Naturalizações.

Cada Comissão compreende 22 membros, eleitos pelo escrutínio de listas, permanecendo em função até a seguinte renovação do Senado.

Em caso de vaga, a Mesa designa novo membro (art. 55 do Reg. do Senado, com as modificações de 17-6-24, 27-12-32, 26-7-34, 6-7-39 e 2-5-45).

As Comissões se reúnem por convocação de seu Presidente ou por iniciativa do Presidente do Senado. Cada Comissão escolhe um presidente, um vice-presidente e um secretário, cujos mandatos têm a duração de uma sessão legislativa.

A Comissão escolhe um relator para cada projeto ou proposição de lei. Pode escolhê-lo para um determinado projeto ainda em tramitação na Câmara de Representantes (art. 57, alíneas 1 e 2, do Reg. do Senado).

O relatório das Comissões contém, além da análise das deliberações, conclusões motivadas. Os relatórios são apresentados à Mesa no curso de uma sessão plenária, impressos nas duas línguas nacionais e distribuídos aos Senadores, no mais tardar na antevéspera, da discussão geral. Em caso de urgência, o Senado pode ordenar a leitura do relatório em sessão plenária. (Esta leitura é feita nas duas línguas.) (Art. 56 do Reg. do Senado.)

O Presidente do Senado preside de direito a Comissão a que pertencer, a Comissão do Orçamento Geral do Estado e a Comissão das receitas e despesas extraordinárias. Quando reunidas, as Comissões são presididas pelo Presidente mais idoso. (58)

Salvo decisão em contrário das Comissões, os membros do Senado podem assistir às reuniões das Comissões de que não participem e fazer-se ouvir, sem voto deliberativo. (art. 58 do Reg. do Senado — modificado em 17-6-24 e 2-5-45).

Comissões especiais — O Senado pode, sempre que julgar útil, nomear Comissões especiais, cujos membros são escolhidos por lista. (Art. 62 do Reg. do Senado — modificado em 17-6-24.)

(53) Comissão de Verificação de poderes: Vide "Parlamentares: Eleição"

Comissão de Orçamento: Vide "Função financeira: Orçamento".

Comissão de Revisão da Constituição: Vide "Função constituinte".

Comissão de Trabalho Parlamentar — Após cada renovação do Senado, é formada uma Comissão cuja missão é a de examinar o estado dos trabalhos da Assembléa e estabelecer um programa de trabalho indicando ainda as modalidades de sua aplicação e as condições de sua execução. Esta Comissão é composta do Presidente, dos Vice-Presidentes e de seis membros designados pela Mesa Diretora. O Governo especialmente avisado pelo Presidente do Senado pode assistir esta reunião e dar seu parecer. As proposições desta Comissão são submetidas à aprovação do Senado. (Art. 61 do Reg. do Senado — modificado a 2-5-45.)

4 — Sessão Legislativa

As sessões legislativas ("sessions") são as frações do ano durante as quais uma Assembléa é opta a exercer suas atribuições constitucionais.

A *Constituição belga reconheceu a limitação* das sessões, mas afirmou que as Câmaras devem reunir-se obrigatoriamente, pelo menos, quarenta dias por ano. É o que determina o art. 70, *caput*, e seu § 1.º:

"Les Chambres se réunissent de plein droit chaque année, le deuxième mardi de novembre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le Roi.

Les Chambres doivent rester réunies chaque année au moins quarante jours."

A soberania das Câmaras evidencia-se na sua reunião de pleno direito na segunda terça-feira de novembro. Um Governo mal intencionado não poderá, assim, evitar o contróle parlamentar, negligenciando em abrir a sessão ordinária.

Adiamento da abertura da sessão legislativa — O Rei pode adiar a abertura da sessão legislativa. Entretanto, êste adiamento não pode exceder de um mês, nem ser renovado na mesma sessão, sem o consentimento das Câmaras. É o que dispõe o art. 72 da Constituição.

Quis dar-se ao Executivo o poder de adiar as deliberações que poderiam ser perturbadas por desordens públicas ou acontecimentos externos.

Mas o constituinte tomou tôdas as precauções de forma a que o Executivo não pudesse abusar dêste poder. De fato — sublinha Pierre Wigny — o direito de adiamento não mais foi usado desde 1858. O último exemplo registrado teve a singularidade de ter sido o adiamento pronunciado no próprio dia da abertura da sessão legislativa ordinária (decreto real de 10-11-1857). O adiamento é sempre deliberado em Conselho de Ministros.

Paul Errera (*Traité de Droit Public Belge*) frisa que não se deve confundir o direito de adiamento, poder do Rei, com aquêle que possuem as próprias Câmaras de adiar para uma data que determinam o início da sessão legislativa, de acôrdo com as necessidades e o andamento de seus trabalhos.

Convocação extraordinária — O Rei tem o direito de convocar extraordinariamente as Câmaras (art. 70, § 3.º, da Constituição), durante o recesso, quando as circunstâncias o exigiam.

Pierre Wigny comenta que se implantou uma prática que se pode chamar de abusiva: as sessões só se encerram à véspera da abertura da sessão seguinte; de fato, as Câmaras reúnem-se permanentemente. E critica: não se diga que a necessidade é muito absorvente. Pessoas conscienciosas encontram sempre excelentes razões para trabalhar. Mas esquecem que estafam o Governo, incessantemente em estado de alerta, sem sossego para suas atividades.

As duas Câmaras devem reunir-se simultaneamente. Isto constitui uma proteção para o Parlamento, porquanto se pode temer que o Governo se desembarace de uma Câmara menos dócil, tentando governar com o apoio da outra. Esta disposição é aplicada de forma parcial na Bélgica; de acôrdo com o art. 59 da Constituição, tôda reunião do Senado realizada quando a Câmara não estiver reunida é nula de pleno direito. Inversamente, deve-se admitir como válida uma sessão da Câmara efetuada quando o Senado não estiver reunido. Esta é a opinião de Pierre Wigny.

Convocação de Pleno Direito — Quando a gravidade das circunstâncias exija, as Câma-

ras se reúnem de pleno direito. É o caso da morte do Rei. O art. 79 da Constituição dispõe que, no mais tardar 10 dias após o falecimento do Rei, as Câmaras se reúnem sem convocação. É interessante notar que, se as Câmaras tiverem sido dissolvidas antes deste fato, retomam suas funções até a reunião daquelas que devem substituí-las. Em certos casos particularmente graves, as Câmaras não se reúnem de pleno direito, mas a obrigação de convocá-las é constitucionalmente imposta ao Executivo. O art. 71 dispõe que, em caso de dissolução, o ato de dissolução contém a convocação dos eleitores dentro de 40 dias e das Câmaras dentro de dois meses. Ao mesmo prazo obedece a convocação das Câmaras novas após a dissolução de pleno direito ocorrida na declaração de revisão da Constituição (art. 131, alínea 3).

Segundo o art. 82, se o Rei se encontra na impossibilidade de reinar, os Ministros, depois de constatarem esta impossibilidade, convocam imediatamente as Câmaras.

5 — Sessões

As sessões ("séances") são as reuniões efetivas das assembleias legislativas para deliberações. São convocadas pelo Presidente.

Ao fim de cada sessão, a assembleia determina livremente a sessão seguinte.

O art. 33 da Constituição estabelece que as sessões das Câmaras são públicas. Entretanto, cada Câmara, a pedido de seu Presidente ou de dez membros, pode reunir-se em sessão secreta. A seguir, por maioria absoluta, a Câmara decide se a sessão deve tornar-se pública.

As atas das sessões públicas e das secretas, com a assinatura do Presidente, são conservadas nos arquivos da Câmara. Esta, porém, pode decidir que nenhuma ata será feita da sessão secreta (Art. 26, n.º 6 e 7, Reg. Cam.). O mesmo dispõe o Regimento do Senado (arts. 18 e 19).

6 — Ordem do Dia

De acordo com o antigo Regimento, a Ordem do Dia da Câmara dos Representantes devia ser estabelecida por um Comitê de trabalho

composto do Presidente, dos Vice-Presidentes, de seis delegados da Câmara representando sua composição política e dos antigos presidentes da Câmara, ainda membros da Assembleia. Na prática — registra Ivo Rens — este Comitê reunia-se muito raramente, e era o Presidente que tomava a iniciativa de propor a Ordem do Dia. Tal processo produzia muitas vezes difíceis debates em sessão plenária cada vez que a oposição se mostrava intransigente. Estes problemas levaram os autores do novo Regimento a substituir o citado Comitê pela Conferência dos Presidentes, instituição de origem francesa. Nos termos do art. 22 do Regimento da Câmara, a Conferência dos Presidentes compreende o Presidente e os Vice-Presidentes da Câmara, os antigos Presidentes da Câmara, o Presidente e um membro de cada Grupo Político. A Comissão de revisão do Regimento esclarece que o membro de cada Grupo Político que assiste o Presidente do seu Grupo na conferência dos presidentes não precisa ser necessariamente designado a título permanente, podendo ser substituído de acordo com as circunstâncias. Os Presidentes das Comissões Permanentes e das Comissões Especiais podem ser ouvidos, assim como o Primeiro-Ministro ou qualquer Ministro por este designado. A ordem dos trabalhos das sessões públicas estabelecida pela Conferência dos Presidentes é submetida à Câmara para ratificação. Não pode ser modificada senão por um voto de iniciativa do Presidente da Câmara, do Governo ou de um membro da Câmara apoiado por 12 representantes.

O Governo — diz Robert Senelle — exerce uma influência muito grande na fixação da ordem dos trabalhos das Câmaras legislativas. Cada semana, os Presidentes da Câmara e do Senado submetem-na à ratificação da Assembleia, após deliberação com o Governo, o qual pode a qualquer momento modificá-la por intermédio de sua maioria.

Ao fim de cada sessão o Presidente anuncia a Ordem do Dia da sessão seguinte.

O art. 61 do Regimento do Senado dispõe sobre o funcionamento da Comissão de Trabalhos Parlamentares, semelhante à Comissão prevista no antigo Regimento da Câmara e hoje

substituída pela Conferência dos Presidentes. A esta Comissão compete a elaboração da ordem do dia ⁽⁵⁴⁾.

De acôrdo com o art. 17, compete ao Presidente anunciar a ordem do dia da sessão seguinte.

J. M. Cotteret, analisando a ordem do dia nas Assembléias Parlamentares, escreve: a Assembléia, encarnando a soberania popular, deve organizar livremente seu próprio trabalho. Esta a razão pela qual o princípio de que uma Assembléia era sempre mestra de sua ordem do dia tornou-se indiscutível em direito público. Mas, diante da impossibilidade do Parlamento de impor-se uma disciplina suficiente para enfrentar eficazmente suas múltiplas tarefas, êste princípio foi cada vez mais atacado. Porém, tão ligado era ao regime parlamentar que o encontramos em todos os países onde êste regime existe... No Bundestag é o Conselho dos Doyens, na Bélgica, a Comissão do Trabalho Parlamentar ⁽⁵⁵⁾, em Luxemburgo, a Mesa, em Israel e no Japão, o próprio Presidente que fixa livremente a ordem do dia. Mas é principalmente na França, sob as III e IV Repúblicas, que a organização do trabalho parlamentar repousava essencialmente no estabelecimento da ordem do dia para Conferência dos Presidentes.

7 — Discussão

A boa ordem dos trabalhos é assegurada por disposições minuciosas do Regimento.

A discussão se inicia três dias após a distribuição do relatório de uma Comissão (art. 17, n.º 6) ou da lista dos projetos sem relatório, adotados pela Comissão sem qualquer modificação ou observação de importância (art. 57, n.º 1 e 2).

Entre as múltiplas modificações de detalhes, introduzidas no Regimento pela reforma de 1962, é particularmente significativa a determinada pelo art. 52, alínea 3: salvo decisão em contrário da Câmara, o texto adotado ou eventualmente emendado pela Comissão serve de base à discussão dos artigos.

A discussão dos projetos de lei e proposições comporta uma discussão geral e a dis-

cusão por artigos. A Câmara pode ainda determinar uma discussão de conjunto sôbre cada capítulo de uma proposição. (art. 52 do Reg.)

Apesar de já iniciada a discussão, o autor pode retirar sua proposição; entretanto, se um outro membro da Câmara a retoma, a discussão prossegue. (art. 53 do Reg.)

Na medida do possível, o Presidente dará a palavra aos oradores inscritos, alternando os discursos daqueles que se manifestarão pró ou contra as proposições em debate. (art. 27 do Reg.)

Nenhum orador será interrompido em seu discurso, a não ser para uma questão de ordem (art. 29, n.º 1). Se um orador se afastar da questão, será advertido pelo Presidente e, após dupla reincidência na falta, ser-lhe-á retirada a palavra (art. 29, n.º 1 e 2).

Ninguém poderá falar duas vêzes sôbre a mesma questão, a menos que a Assembléia decida em contrário (art. 30).

A Câmara delibera pelo voto de sentados e levantados sôbre tôdas as proposições de urgência. A urgência decidida pela Câmara tem por efeito suspender a aplicação das disposições sôbre prioridades e prazos (art. 33, n.º 2, do Reg.).

O nôvo Regimento limitou estritamente o tempo dos discursos (art. 31).

O Presidente ou vinte membros podem solicitar o encerramento de uma discussão. É permitido o uso da palavra, pró ou contra uma solicitação de encerramento, mas dentro de limites muito restritos. A Câmara decide pelo voto de sentados e levantados ante a consulta do Presidente.

As disposições regimentais do Senado são semelhantes às da Câmara, no tocante à discussão. Embora não possua os rigorosos limites de tempo impostos aos oradores pelo art. 31 do Reg. da Cam., determina o Reg. do Senado, em seu art. 22, que, salvo o autor e o

(54) Vide Comissões: Senado.

(55) Acrescentemos a Conferência dos Presidentes da Câmara de Representantes, com a reforma de 62.

relator de uma proposição, que poderão ser ouvidos quando o desejarem, ninguém poderá falar mais de duas vezes sobre a mesma questão, a menos que tenha uma autorização especial do Presidente. Este pode limitar a duração de qualquer discurso. Salvo autorização especial do Presidente, o tempo de que dispõe o orador não pode ultrapassar de uma hora.

8 — Emendas

Dispõe o art. 42 da Constituição:

“Les Chambres ont le droit d’amender et de diviser les articles et les amendements proposés.”

Tal direito é explicitado pelo Regimento da Câmara de Representantes: todo membro da Câmara tem o direito de apresentar emendas que devem aplicar-se efetivamente ao objeto preciso ou ao artigo do projeto ou da proposição que visam a modificar. As emendas são enviadas por escrito ao Presidente e não podem ser assinadas por mais de seis membros. São lidas pelo Secretário (art. 7, alínea 1), traduzidas, distribuídas aos membros da Câmara e remetidas à Comissão competente, que, em seu relatório, indicará o destino dado às emendas recebidas. O principal autor de uma emenda tem o direito de ser ouvido pela Comissão (art. 54).

A Câmara não delibera sobre uma emenda que não seja apoiada, no mínimo, por cinco membros. O autor tem a faculdade de justificá-la previamente por dez minutos, no máximo. Se a Câmara decide que a emenda deve ser enviada a uma Comissão, pode suspender a deliberação sobre a matéria (art. 55).

Quando forem aprovadas emendas a uma proposição ou rejeitados artigos desta, haverá uma segunda votação em outra sessão, marcada com o prazo mínimo de um dia. Nesta segunda sessão, são submetidos à discussão e votação apenas as emendas adotadas, os artigos rejeitados e novas emendas que sejam motivadas por estas adoções ou rejeições, sendo proibidas quaisquer outras emendas. As novas emendas assim motivadas poderão ser objeto de uma terceira votação, sendo a votação definitiva marcada para uma sessão fu-

tura, se assim o decidir a Assembléia. O voto definitivo, em todos os casos, é precedido por um voto único sobre o texto completo redigido nas duas línguas nacionais. (art. 56) (56)

O Regimento do Senado dispõe (art. 26) que as emendas são submetidas à votação antes da proposição primitiva e as subemendas antes das emendas.

Nenhuma proposição ou emenda pode ser assinada por mais de seis senadores (art. 43 — modificado a 17-6-1924).

Todo senador pode apresentar e justificar emendas, subemendas ou artigos adicionais, enviando-os por escrito à Mesa Diretora. As emendas, subemendas e artigos adicionais não podem ser submetidas à discussão se não forem apoiados por dois membros. Se forem apresentados após o encerramento da discussão geral, devem ser apoiados por cinco membros (art. 48, modificado a 17-6-1924 e 2-5-1945).

Se a Assembléia decidir enviar à Comissão uma emenda, subemenda ou artigo adicional, a deliberação pode ser suspensa (art. 49).

O art. 50 do Regimento do Senado dispõe sobre as votações seguintes, nas mesmas condições já estudadas na Câmara de Representantes.

9 — Votação

Determina o art. 38 da Constituição que toda resolução é adotada por maioria absoluta de votos, salvo o que fôr estabelecido pelos Regimentos das Câmaras em relação às eleições e apresentações. Em caso de empate de votos, a proposição é rejeitada. Nenhuma das duas Câmaras pode tomar qualquer resolução sem que a maioria de seus membros se encontre reunida (maiorias especiais são impostas pelos art. 47 — obrigatoriedade de dois terços dos votos para aprovação da lei que atribui o direito de voto às mulheres; art. 56, bis — obrigatoriedade de dois terços de votos para aprovação da lei que criar novas categorias de elegibilidade para os senado-

(56) Emendas ao orçamento — Vide “Função financeira — orçamento”.

res; artigo 62 — obrigatoriedade da presença de dois terços, no mínimo, dos membros componentes de cada Câmara, para a votação, e de dois terços dos votos para a aprovação da concordância das Câmaras, a fim de que o Rei possa ser Chefe de outro Estado; art. 131 — obrigatoriedade da presença de dois terços, no mínimo, dos membros componentes de cada Câmara, para deliberação, e de dois terços dos votos, para votação da revisão da Constituição).

O art. 39 da Constituição reza que os votos são emitidos em voz alta ou por sentados e levantados; a chamada nominal e a voz alta são exigidas para a votação das leis em seu conjunto. As eleições e apresentações de candidato fazem-se em escrutínio secreto.

E o art. 41 estipula que um projeto de lei não pode ser adotado por uma das Câmaras senão após ter sido votado artigo por artigo.

A adoção do processo eletrônico de votação levou à alteração do Regimento em 7-2-56. Atualmente, dispõe o Regimento da Câmara, detalhadamente, sobre os diversos modos de votação: mecânicamente ou por boletins assinados, sentados e levantados ou chamada nominal.

O art. 38 do Regimento exige a votação em voz alta após chamada nominal, em conclusão de debates sobre declaração governamental. A Comissão de Reforma do Regimento esclarece que há uma diferença entre "comunicação" e "declaração" do Governo. A primeira acarreta a responsabilidade e o destino do Governo, seja após sua constituição, seja no decorrer de sua existência, em seguida a modificação de seu programa ou de sua composição. Neste caso é exigida a chamada nominal dos parlamentares para votação em alta voz.

Em caso de dúvida sobre a regularidade de uma votação, o Presidente pode recorrer sempre à chamada nominal. Toda resolução é adotada por maioria de votos, salvo os casos de eleições e apresentações estabelecidos no Regimento. Em caso de empate de votos a proposição é considerada rejeitada.

É interessante notar os arts. 40 e 41 do Regimento da Câmara:

"Art. 40 — Lorsque plusieurs propositions de loi relatives à des intérêts particuliers ou locaux présentées ensemble et comprises dans un seul rapport, ne donnent lieu à aucune réclamation, il sera voté sur l'ensemble par un seul appel nominal."

"Art. 41 — Tout membre qui, présent dans la Chambre lorsque la question est mise aux voix, s'abstient de voter, sera invité par le président, après l'appel nominal ou le vote nominatif, à faire connaître les motifs qui l'engagent à ne pas prendre part au vote." (A propósito deste artigo, esclareça-se que todos os membros presentes no momento da votação e que não votarem são considerados como optantes pela abstenção.)

Robert Senelle registra, dentre as conclusões da Comissão encarregada da reforma das instituições, a sugestão para adoção do voto delegado, em condições limitadas, pelos parlamentares mandatários oficiais a uma organização internacional fora do território belga. Outra sugestão desta Comissão é a reforma do art 41 da Constituição, de maneira a permitir que um projeto examinado detalhadamente (artigo por artigo) em uma das Câmaras seja objeto somente de uma votação global na outra Casa do Parlamento. Deseja também que uma Assembléia só tenha a faculdade de deliberar sobre as emendas oferecidas pela outra Casa a um projeto já aprovado por aquela.

10 — Sanção

O art. 69 da Constituição estipula que o Rei sanciona e promulga as leis. O mesmo ato contém a sanção e a promulgação. A publicação é determinada pelo art. 129, que diz não ser obrigatório nenhuma lei, decreto ou regulamento da administração geral senão depois de ter sido publicado na forma determinada pela lei. (57)

(57) Vide lei de 31-5-1961 relativa ao emprego das línguas em matéria legislativa, apresentação, publicação e entrada em vigor dos textos legais e regulamentares: função legislativa.

Embora o art. 69 confira ao Rei a sanção das leis, o poder de veto jamais foi exercido na Bélgica. Escreve Roger Pinto que o veto é incompatível com a responsabilidade política dos ministros perante as Câmaras. Os mi-

nistros só se conservam no Governo mediante a confiança parlamentar. Em caso de conflito, devem demitir-se ou aconselhar ao Rei a dissolução das Câmaras, prevista no art. 71 da Constituição.



BIBLIOGRAFIA

Além da Constituição de 1831, com suas modificações, dos Regimentos da Câmara de Representantes e do Senado, das leis eleitorais e de contabilidade do Estado, assim como todos os demais textos legais constantes do "Manuel Parlementaire" (2 volumes — edição de 1962), citamos nesta pesquisa as seguintes obras:

- 1 — Burdeau, Georges — *Tratté de Science Politique* — vol. 5 — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence — 1953
- 2 — Campion, Lord e D. W. S. Lidderdale — *La procédure parlementaire en Europe* — Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques — Librairie Armand Colin — 1955.
- 3 — Constitutional and Parliamentary Information — Inter-Parliamentary Union — abril/1956.
- 4 — Cotteret, J. M. — *L'ordre du jour des Assemblées Parlementaires* — chronique constitutionnelle et parlementaire française — Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger — julho/agosto, 1961 — pág. 818.
- 5 — Desternay, Maurice — *Le fonctionnement du régime parlementaire en Belgique* — Bulletin Interparlementaire — Organe officiel de l'Union Interparlementaire — Genève — n.º 3 — 1961 — pág. 95.
- 6 — Dor, Georges — *Belgique — Le mouvement législatif de 1938 à 1949* — Annuaire de Législation Etrangère — Centre Français de Droit Comparé — Paris — 1954 — pág. 64.
- 7 — Duverger, Maurice — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* — Presses Universitaires de France — 1958.
- 8 — Errera, Paul — *Tratté de Droit Public Belge* — Paris, 1909.
- 9 — Institut Belge de Science Politique — *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale* — Debats de 17-3-56 — Librairie Encyclopedique — Bruxelles — 1957.
- 10 — Marcondes Filho, Alexandre — *Alguns Paramentos Estrangeiros* — DASP — 1958.
- 11 — Pauwels, M. — *Introduction — Règlement de la Chambre des Représentants* — Informations Constitutionnelles et Parlementaires — Union Interparlementaire — n.º 50 — abril/1962.
- 12 — Pinto, Roger — *Éléments de Droit Constitutionnel* — Lille — 1948.
- 13 — Rens, Ivo — *Le nouveau Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique* — Montecitorio — Rivista di Studi Parlamentari — n.º 5 — maio/1963 — pág. 31.
- 14 — Romero, Miguel — *El Parlamento* — tomo II — Buenos Aires — 1962 — pág. 284.
- 15 — Senelle, Robert — *Le régime parlementaire de la Belgique* — Montecitorio — Rivista di Studi Parlamentari — n.º 6 — junho/1964 — pág. 14.
- 16 — Senelle, Robert — *La révision de la Constitution Belge et l'adaptation aux réalités contemporaines* — Textes et documents — Ministère des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur — Bruxelles — n.º 200 — junho/1965.
- 17 — Union Interparlementaire — *Parlements*.
- 18 — Vanwelknhuyzen, A — *Belgique — Droit Public — Droit Constitutionnel — Revision Constitutionnelle* — Annuaire de Législation Française et Etrangère — Centre National de la Recherche Scientifique — 1963 — pág. 58.
- 19 — Wigny, Pierre — *Droit Constitutionnel — Principes et Droit Positif* — 2 volumes — Bruxelles — 1952.