

O PROCESSO LEGISLATIVO NA REPÚBLICA DO CAZAQUISTÃO¹

THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN.

Amandykova Saule Koshkenova²

RESUMO

O artigo investiga o processo legislativo na construção do parlamentarismo e do constitucionalismo no Cazaquistão. A autora especifica o procedimento de aprovação de um projeto legislativo perante o Parlamento da República o Cazaquistão.

PALAVRAS-CHAVE: Cazaquistão. Processo Legislativo.

ABSTRACT

The paper investigates law making process in the making of parliamentarism and constitutionalism in Kazakhstan. The author defines the stages of passing a bill in Parliament of the Republic of Kazakhstan.

KEY-WORDS: Kazakhstan. Law making process.

¹ Artigo recebido em 07 de outubro de 2010. Texto traduzido por Frederico Eduardo Z. Glitz.

² Professora e Doutora em Direito. Titular da Cadeira E.A.Buketov na Universidade Estatal de Karaganda.

A República do Cazaquistão, após ter-se declarado um Estado Democrático de Direito, incorporou os valores do Constitucionalismo, usualmente adotado por países civilizados e desenvolvidos. Um desses valores imutáveis é o parlamentarismo.

O processo parlamentar cazaque traz grande interesse prático e teórico, razões pelas quais tem, atualmente, chamado atenção de cientistas e advogados para diversos pontos do procedimento legislativo.

Por outro lado, o processo legislativo cazaque não se limita ao procedimento parlamentar. Ao contrário da Constituição de 1993 que previa o *Soviet* Supremo como único órgão legislativo (art. 62)³, a Constituição de 1995 estabelece maior variedade de entes com capacidade legislativa.

Reserva-se ao Parlamento, a competência legislativa para as questões de maior interesse da sociedade cazaque, assim como as principais normas e atendimento aos princípios reitores da sociedade. No entanto, ao mesmo tempo, também o Poder Executivo detém alguma competência normativa, definida pela Constituição, ainda que em número limitado e enumerado de casos (art. 53)⁴.

Frise-se que também a República do Cazaquistão está constitucionalmente vinculada à separação dos Poderes, o que mantém independência substancial e hierárquica em relação aos demais. A divisão desses Poderes obedece à esfera de atuação do Estado na vida social.

É, portanto, competência do Parlamento promulgar definitivamente as leis, de tornar imutáveis emendas à Constituição e de aprovar a Constituição. Por outro lado, a Constituição de 1995 estabeleceu que emendas à Constituição poderiam ser feitas apenas por referendo ou pelo Parlamento, desde que por iniciativa da Presidência da República. (artigo 53)⁵.

Além do Parlamento, por permissão constitucional, também o chefe do Poder Executivo pode promulgar decretos com força normativa (artigo 45). A Constituição prevê essa possibilidade quando: (i) por voto de dois terços dos membros de cada uma das Câmaras do Parlamento, em sessão conjunta, por iniciativa da Presidência, são

³ Constituição da República do Cazaquistão (1993), Almaty, 1993.

⁴ Constituição da República do Cazaquistão (1995) com alterações e emendas de 07.10.1998 e 21.05.2007 Almaty, 2007.

⁵ Constituição da República do Cazaquistão (1995) com alterações e emendas de 07.10.1998 e 21.05.2007 Almaty, 2007.

O PROCESSO LEGISLATIVO NA REPÚBLICA DO CAZAQUISTÃO

delegados, por período não superior a um ano, poderes para tanto (artigo 53) e (ii) quando o projeto de lei de iniciativa da Presidência é considerado prioritário e urgente e é obstaculizado com a omissão do Parlamento, entrando em vigor enquanto não se aprova uma lei sobre mesmo assunto (artigo 61)⁶.

Percebe-se, portanto, que a função legislativa parlamentar é, em alguma medida, limitada constitucionalmente. Além disso, carece o Parlamento de um papel mais ativo neste processo legislativo, uma vez que a Lei de Referendos republicanos limitou consideravelmente os poderes para a promoção de Emendas Constitucionais (artigo 2º), tornando a competência parlamentar muito mais estreita se comparada ao texto Constitucional de 1993⁷. O próprio texto constitucional atual (art. 61, 3 da Constituição de 1995) permite debate sobre o maior ou menor papel do Parlamento cazaque.

Assim, por exemplo, o Parlamento pode aprovar leis sobre a personalidade e capacidade jurídica, direitos civis, liberdade, obrigações e responsabilidade das pessoas físicas e jurídicas, propriedade e outros direitos.

Se esta norma é interpretada em sentido amplo, o Parlamento, por uma questão de fato, pode ser habilitado com direitos ilimitados na atividade legislativa. Assim, por exemplo, seria factível se concluir pela possibilidade de ampla competência para edição de leis em matéria econômica. Isso com base no entendimento de que “*capacidade*” é a atribuição da possibilidade de um sujeito de direito ser titular de “*direitos*” e “*obrigações*” e, portanto, poder dispor de “*propriedade*”.

Embora a atual Constituição cazaque tenha definido a competência legislativa, ela o fez de forma não muito precisa, o que tem demandado maior estudo para diferenciar as competências parlamentares das presidenciais. Ainda que as legislaturas anteriores não tenham conseguido resolver este problema, alguma experiência parece ter sido ganha.

A solução em princípio é apontada pela própria Constituição: a relevância da matéria tratada. Neste caso, os parlamentares deveriam responder a pergunta sobre qual

⁶ Constituição da República do Cazaquistão (1995) com alterações e emendas de 07.10.1998 e 21.05.2007 Almaty, 2007.

⁷ Lei Constitucional sobre o Presidente da República do Cazaquistão de 26.12.1995 com alterações e emendas de 06.05.1999. Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1995. Nº 24. Artigo 172; Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1999. Nº 10. Artigo 343.

a questão que mereceria regulação naquele momento. Com base nesta resposta seria possível estabelecer uma distinção entre a lei e a ordem normativa de nível provincial⁸. Isso porque os atos normativos provenientes do Parlamento seriam “leis”, uma vez que é ele o supremo órgão legislativo da República do Cazaquistão.

Se, por outro lado, estivessem definidos outros órgãos com competência legislativa, os atos normativos deles provenientes deveriam receber nomenclatura diversa. Em nossa opinião eis o que deveria ocorrer com o ato promulgado pelo Presidente da República, por exemplo.

Além disso, seria oportuno esclarecer quais questões estariam sujeitas à regulação por lei. Poderíamos, por exemplo, enunciar: matérias constitucionais e de funcionamento dos órgãos supremos do Estado; questões de funcionamento dos elementos do sistema político; direitos e liberdades individuais; cidadania; referendo republicano; política da lei marcial e estado de emergência; sufrágio e sistema eleitoral.

Outra questão relevante é a definição da iniciativa legislativa. Este rol poderia estar previsto constitucionalmente. Assim, se o Presidente da República tem a iniciativa legislativa, o Parlamento pode exercer seu controle, contribuindo para o sistema de freios e contrapesos da organização do poder. A elaboração de um processo legislativo equilibrado é considerada importante para a consolidação do Parlamentarismo cazaque.

Já do ponto de vista procedimental, a apreciação do projeto de lei se inicia com sua apresentação perante a Câmara dos Deputados (*Mazhilis*) do Parlamento Cazaque. De acordo com o regulamento da Câmara, este projeto deve prever: (i) uma nova legislação, (ii) uma alteração da legislação em vigor ou (iii) uma resolução normativa do Parlamento orientando a aplicação da legislação em vigor⁹.

Esta fase é significativa por lançar as bases do novo corpo legislativo, de modo que se exige do legislador uma postura escrupulosa e crítica. Foi um fenômeno muito

⁸ Lei Constitucional sobre o Parlamento e o *status* dos deputados da República do Cazaquistão de 16.10.1995 com alterações e emendas de 11.04.1997, 12.03.1999 e 06.05.1999. Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1995. № 21. Artigo 124; Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1999. № 10. Artigo 342.

⁹ Lei Constitucional sobre o Referendo Republicano de 02.11.1995 com alterações e emendas de 06.05.1999. Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1995. №22; Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1999. № 10; 2001. №8.

O PROCESSO LEGISLATIVO NA REPÚBLICA DO CAZAQUISTÃO

comum, por exemplo, na história cazaque, a alteração de leis recém passadas. Daí porque se exige daquele que propõe o anteprojeto uma série de documentos que vão desde uma explicação fundamentada de motivos sobre a necessidade de aprovação da lei, indicando os objetivos, principais dispositivos e consequências previsíveis se a lei for aprovada; demonstração econômico-financeira da execução da legislação; relação dos atos normativos que serão modificados ou invalidados pela nova legislação, bem como, os eventuais regulamentos que se farão necessários; o eventual projeto de Resolução do Parlamento sobre a promulgação da lei; pareceres de peritos independentes.

Convém destacar, ainda, que tais etapas não são rígidas, podendo ser alteradas a depender da natureza do anteprojeto submetido. Além disso, existe uma etapa de preparação preliminar. Se, contudo, adotarmos por padrão o procedimento de aprovação de uma lei parlamentar comum, após a apresentação, seguir-se-á a análise preliminar do projeto de lei pela Comissão correspondente.

O Regulamento do Parlamento (art. 71) salienta que a preparação do projeto de lei para consideração pela Câmara de Deputados não deve exceder 120 dias desde o momento da sua apresentação¹⁰, ao mesmo tempo, em que o Regulamento da Câmara de Deputados especifica, que a tramitação do projeto de lei deve ocorrer em 30 dias. Se a lei, contudo, for considerada urgente, este prazo é reduzido para 7 dias.

Em seguida o projeto é analisado nas sessões da Câmara, devendo ser encaminhado aos deputados com antecedência mínima de 10 dias para sua apreciação em plenário. Em nossa opinião o projeto deve passar por pelo menos duas audiências na Sessão Plenária do Parlamento para que se decida se ele deve ser enviado ou não para o referendo. Se o projeto se refere à matéria constitucional, o número de audiências é aumentado para três leituras perante a Sessão Plenária.

Uma vez aprovado o projeto, pela maioria de votos, ele segue para o Senado para a correspondente apreciação pelo prazo máximo de 60 dias. O Senado pode rejeitar ou aprovar o projeto, total ou parcialmente. Mas se aprovado, por maioria de votos, o projeto segue para a ratificação do Presidente, no prazo de 10 dias. Se rejeitado, o

¹⁰ Lei sobre Comitês e Comissões do Parlamento da República do Cazaquistão de 07.05.1997 Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1997.№ 9; 1999.№ 12.

projeto retorna à Câmara que, por dois terços dos votos ou por decisão da Comissão de Conciliação, pode aprová-lo.

O Presidente pode, em até 30 dias, devolver o projeto para o Parlamento, com suas objeções (totais ou parciais). A legislação define a ordem especial de superação do poder de veto do presidente, que constitui uma etapa especial do processo legislativo. Neste caso o Parlamento tem o prazo de 30 dias para avaliá-las e, não o fazendo, têm-se como aceitas. As objeções presidenciais são derrubadas pelo voto de 2/3 dos membros de cada uma das casas do Parlamento.

Uma questão sobre a qual ainda pesa dúvida é se o Parlamento poderá continuar os seus esforços na aprovação da lei que tenha sido rejeitada. Não há resposta para este questionamento nos Regulamentos de nenhuma das Casas parlamentares ou qualquer outro ato normativo.

Outra pergunta para qual não se encontra uma resposta clara é se a Presidência da República e o Parlamento gozam da mesma competência para propor emendas constitucionais. A interpretação literal do dispositivo do art. 91 da Constituição da República parece indicar que também o Parlamento teria esta competência desde que motivasse a Presidência, por meio de Resolução, a convocar um referendo nacional.

Ainda que se trate de uma questão sem uma resposta definitiva por parte da doutrina cazaque, entendemos que a discussão é de fundamental importância para a definição do processo legislativo. Não é suficiente, em termos de procedimento legislativo, o estabelecimento de prazos para o exame de projetos, mas uma análise mais aprofundada da matéria que está sendo apreciada. Quanto melhor é o processo de elaboração de uma lei melhor serão as leis produzidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAZAQUISTÃO. Constituição da República do Cazaquistão (1993), Almaty, 1993.

CAZAQUISTÃO. Constituição da República do Cazaquistão (1995) com alterações e emendas de 07.10.1998 e 21.05.2007 Almaty, 2007.

CAZAQUISTÃO. Lei Constitucional sobre o Presidente da República do Cazaquistão de 26.12.1995 com alterações e emendas de 06.05.1999. Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1995. Nº 24. Artigo 172; Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1999. Nº 10. Artigo 343.

CAZAQUISTÃO. Lei Constitucional sobre o Parlamento e o status dos deputados da República do Cazaquistão de 16.10.1995 com alterações e emendas de 11.04.1997, 12.03.1999 e 06.05.1999. Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1995. Nº 21. Artigo 124; Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1999. Nº 10. Artigo 342.

CAZAQUISTÃO. Lei Constitucional sobre o Referendo Republicano de 02.11.1995 com alterações e emendas de 06.05.1999. Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1995. Nº22; Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1999. Nº 10; 2001. Nº8.

CAZAQUISTÃO. Lei sobre Comitês e Comissões do Parlamento da República do Cazaquistão de 07.05.1997. Boletim do Conselho Supremo da República do Cazaquistão. 1997. Nº 9; 1999. Nº 12.

CAZAQUISTÃO. Regulamentos do Parlamento da República do Cazaquistão Nº 3, 1996.

ZIMANOV S.Z. Constitution and Parliament of the Republic of Kazakhstan. Almaty, 1996. Jety Jargy.