

MARCOS DE REFERÊNCIA PARA PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS NA ÁFRICA AUSTRAL

AGRADECIMENTOS

Os presentes *Marcos de Referência para Parlamentos Democráticos na África Austral* enquadram-se no contexto do objectivo estratégico do Fórum Parlamentar da SADC ligado ao Reforço das Instituições de Governação Democrática. Reconhecendo o parlamento como uma das instituições fundamentais de governação democrática, e até como sendo o elo que liga o Estado à sociedade, o Fórum Parlamentar da SADC elaborou estes importantes critérios mínimos para um quadro constitucional e legal, imperativos políticos bem como requisitos institucionais, financeiros, materiais e dos recursos humanos para parlamentos verdadeiramente democráticos.

A elaboração destes marcos de referência beneficiou do apoio financeiro e técnico do Projecto Global para o Reforço Parlamentar, que é um projecto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, da Friedrich Ebert Stiftung, do Gabinete para a Promoção da Democracia Parlamentar do Parlamento Europeu, da Fundação para o Reforço de Capacidades em África, da Associação Parlamentar da Commonwealth (CPA), da Iniciativa da Sociedade Aberta para a África Austral (OSISA), entre outras organizações. Os *Marcos de Referência para Parlamentos Democráticos* da CPA (2006), o documento *Parlamento e Democracia no Século XXI: Um Guia para as Boas Práticas* da União Interparlamentar e o documento de trabalho intitulado *Rumo à Elaboração de Padrões Internacionais para Parlamentos Democráticos* (2007) do Instituto Nacional Democrático para os Assuntos Internacionais, entre outras relevantes publicações, constituições, leis, regimentos internos de diferentes países e jurisdições, constituíram material de referência útil para a elaboração destes critérios potencialmente embrionários.

O Fórum Parlamentar da SADC agradece a todos os deputados, funcionários parlamentares, conselheiros de orientação e facilitadores de seminários que dedicaram o seu tempo e contribuíram com as suas ideias para este importante exercício. Por último, vai o mérito aos consultores Takawira Musavengana e Kimberly Smiddy por terem realizado a necessária pesquisa e compilado o presente documento.



PREÂMBULO

A reintrodução do multipartidarismo em África, no início da década de noventa, gerou um interesse renovado nas instituições da democracia. Contudo, essa vaga promissora de pluralismo não trouxe consigo o surgimento de parlamentos eficazes e eficientes capazes de assegurar o processo de democratização. Pelo contrário, a maior parte das novas democracias africanas caracteriza-se ainda pela dominação das estruturas do executivo, por poderes judiciais com pouca independência e por parlamentos fracos. Sem um desenvolvimento pleno dos três ramos do governo – o executivo, o legislativo e o judiciário – continuam limitadas as perspectivas de consolidação democrática no continente. Embora não se possa afirmar que a democratização garante, por si só, o surgimento de parlamentos eficazes, todas as democracias hoje têm, numa ou noutra forma, um parlamento. Os parlamentos eleitos constituem os elementos de base sobre os quais se erguem as democracias representativas.

Um parlamento ideal desempenha as seguintes funções chaves:

- (a) Pedir contas ao executivo, através da função de fiscalização dos ministérios e de outras estruturas do executivo;
- (b) Representar a nação na sua diversidade, quer de agrupamentos sociais, quer de círculos eleitorais;
- (c) Legislar para a boa governação do país, incluindo as iniciativas legislativas dos deputados;
- (d) Aprovar orçamentos nacionais, políticas fiscais e fazer a monitoria das despesas públicas;
- (e) Ratificar e incorporar na legislação interna convenções e tratados internacionais;
- (f) Resolver conflitos e disputas através de mecanismos pacíficos.

Existe consenso, entre os estudiosos da matéria, que a qualidade de desempenho de um parlamento pode ser avaliada examinando três factores essenciais: o seu impacto sobre as políticas, o grau de independência com que opera na elaboração da sua própria agenda, e em que medida os interesses sociais influenciam o processo de tomada de decisões.

Na África Austral, o executivo geralmente domina o parlamento, incluindo a determinação da sua agenda e calendário, bem como a nomeação de funcionários parlamentares. Em certos casos, o facto de, em grande escala, os ministros serem membros do executivo e do legislativo, assim como o seu número elevadamente desproporcional, têm resultado na redução da capacidade parlamentar de fiscalização. Invariavelmente, o executivo propõe a maior parte dos projectos de leis, enquanto as iniciativas legislativas dos deputados que não pertencem ao executivo continuam a ser um fenómeno raro e a elaboração de tais propostas é dispendiosa. Em muitos casos, o

parlamento é essencialmente uma instituição mais reactiva do que proactiva, incapaz, em grande parte, de responder suficientemente aos desafios, às oportunidades e emergências nacionais que se vão manifestando. Os sistemas de governo inspirados pelo modelo de Westminster, que prevalecem na maior parte dos países da África Austral, têm a tendência de comprometer o princípio da separação de poderes. Nos referidos sistemas, os ministros são essencialmente nomeados entre os integrantes do Parlamento, que, ironicamente, é a instituição que deve fiscalizar o seu desempenho. Embora haja vantagens inerentes a este estado de coisas, isto pode limitar as funções de fiscalização do executivo pelo parlamento.

Os cidadãos esperam muito dos seus representantes parlamentares e dos parlamentos em geral. Espera-se também dos deputados, para além do seu papel tradicional de legisladores, que prestem serviços às suas bases, talvez uma das funções mais influentes de um deputado em África. Nos países africanos, em muitas zonas rurais dependentes da agricultura, espera-se que os deputados prestem serviços sociais e ajudem a financiar projectos de desenvolvimento, com os seus próprios meios. Isto limita a capacidade de desempenho pelos deputados das demais funções parlamentares que são igualmente importantes. Estas funções concorrentes, e muitas vezes em conflito, impõem grandes desafios aos deputados que, em muitos casos, têm muito pouco ou não têm nenhum apoio humano e material para auxiliar o seu trabalho.

Embora alguns parlamentos africanos tenham começado a exercer maior autonomia e a fiscalizar o executivo, o papel dos parlamentos na África Austral continua a ser limitado pelas muito poderosas estruturas do executivo. Na maior parte dos países da África Austral, as condições existentes para a análise orçamental não dão ao parlamento poderes, documentação e tempo suficientes para um escrutínio efectivo. A ironia é que alguns parlamentos nem sequer podem determinar os seus próprios orçamentos, muito menos obter oportunamente os recursos que lhes possam permitir levar a cabo os seus mandatos eficientemente e com eficácia. Embora as estruturas do executivo tenham começado a reconhecer a contribuição da sociedade civil no processo orçamental, muitas vezes espera-se simplesmente que o orçamento *passse pelo* parlamento, em vez de ser *examinado e aprovado* por ele.

Em alguns casos, o desenvolvimento parlamentar tem sido limitado pelos poderes constitucionais do parlamento. Embora alguns parlamentos possam ter poderes constitucionais, podem não ter a capacidade ou a disponibilidade de exercer esses poderes, devido à dinâmica política de partidos fortes e/ou de presidentes fortes. Partidos políticos fracos e recursos humanos, financeiros e infra-estruturais inadequados limitam seriamente a capacidade de o parlamento e suas comissões exercerem as funções que, constitucionalmente, lhes cabem.

RAZÃO DE SER DOS PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS

Os desafios acima delineados ressaltam claramente as seguintes questões:

- (a) Como pode o parlamento – enquanto instituição representativa e voz dos cidadãos – ser fortalecido para melhor estar ao serviço do princípio da separação de poderes?
- (b) Quais são, em termos constitucionais, legais, normativos e institucionais, as condições mínimas para um parlamento democrático?
- (c) Como deve um parlamento democrático relacionar-se com os outros ramos do governo, em geral, e com o executivo, em particular?
- (d) Quais são, em termos organizativos, financeiros, dos recursos humanos e operacionais, as condições fundamentais necessárias para um desempenho parlamentar profissional da melhor qualidade?
- (e) Que condições estruturais devem ser criadas para permitir que os partidos políticos, as organizações da sociedade civil e os grupos de interesse exerçam uma influência sobre o trabalho do parlamento?

É com base nos desafios acima expostos e questões afins que o Fórum Parlamentar da SADC propõe marcos de referência mínimos para um desempenho parlamentar eficaz e desenvolvimento na África Austral. Estes marcos de referência expõem a agenda de reformas parlamentares para todos os Parlamentos Membros. Destinam-se a ser um espelho para a auto-avaliação, medindo o desempenho dos parlamentos da SADC. O que é essencial para este processo é o objectivo geral visando reforçar, no âmbito do governo e da governação, a capacidade, o papel e a autonomia funcional dos parlamentos enquanto instituições eleitas.

Na África Austral, a incorporação destes marcos de referência nos sistemas internos, através de relevantes reformas parlamentares e constitucionais, e a reorientação dos sistemas de valores, vai dar um verdadeiro significado ao lema “Governos do povo, para o povo e pelo povo!”

DEFINIÇÕES

Para o presente documento, as seguintes definições têm aplicação:

- Eleições** Um processo através do qual os representantes públicos são escolhidos para desempenharem funções no parlamento ou no governo provincial/regional e local.
- Comissão Eleitoral** Órgão encarregue da organização e gestão de eleições nacionais, provinciais/regionais e autárquicas, também denominado órgão de gestão de eleições.
- Juízes** Os juízes presidentes, os juízes do tribunal supremo e os juízes dos tribunais superiores, excluindo os magistrados.
- Conselho Superior da Magistratura Judicial** Um órgão criado para receber, rever as propostas de nomeações para os postos de juízes de tribunais superiores e, em certos casos, fazer entrevistas e recomendações ao Chefe do Estado.
- Parlamentar** Membro de qualquer câmara do parlamento.
- Assembleia Nacional** Câmara do Parlamento eleita por voto popular ou directo.
- Parlamento** O ramo legislativo do governo ou Estado, distinto dos ramos executivo e judiciário. O Parlamento tem uma ou duas câmaras.
- Funcionários partidários** Funcionários que trabalham com políticos, partidos políticos e grupos parlamentares para promover a agenda e os manifestos desses partidos.
- Comissões de tutela** Comissões que fiscalizam ministérios ou repartições do governo.
- Presidente** O Chefe político do ramo legislativo do governo ou do Estado.

- Presidentes** O Presidente de uma Assembleia Nacional ou de uma Câmara do Parlamento e os seus substitutos legais.
- Votação por chamada** Um sistema de votação na assembleia em que o nome do deputado é chamado em voz alta, devendo o deputado responder ao voto quer pela afirmativa quer pela negativa. Isto acontece particularmente quando não se pode decidir a partir do voto por aclamação ou quando uma certa minoria de deputados não concorda com a decisão do Presidente da Mesa. Onde é usada a votação electrónica para o efeito, a mesma faz parte da definição de votação por chamada.
- Secretário-geral** O Chefe dos serviços parlamentares, também chamado, em certos países, por Secretário do Parlamento.
- Grupos especiais** Associações profissionais, sindicatos de trabalhadores, grupos de interesse e grupos sociais historicamente desfavorecidos e marginalizados, incluindo as mulheres, a juventude e os portadores de deficiências.
- Assentos especiais** Assentos parlamentares reservados para grupos especiais da população ou grupos de interesse.
- Conferência dos Líderes dos Grupos Parlamentares** Órgão que gere a agenda de trabalhos do parlamento.

MARCOS DE REFERÊNCIA PARA PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS NA ÁFRICA AUSTRAL

1. INTRODUÇÃO: VALORES CENTRAIS DOS PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS

A Região da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) tem em comum valores centrais que caracterizam os parlamentos democráticos. Alicerçados na história colonial e em disposições constitucionais, estes valores manifestam-se numa variedade de formas em diferentes países da SADC. Em certos casos, estes valores já se encontram incorporados na arquitectura constitucional e legal, e nas actividades de alguns parlamentos, enquanto noutros, estes valores continuam a carecer de intervenções urgentes e concretas para colmatar o fosso entre as aspirações, as políticas e a prática.

2. ACESSIBILIDADE

2.1 *Os Cidadãos e a Imprensa*

2.1.1 O Parlamento é acessível e aberto aos cidadãos, às organizações da sociedade civil e à comunicação social, sob a única condição de uma segurança pública e requisitos de trabalho demonstráveis.

2.1.2 O Parlamento assegura que a comunicação social tenha o devido acesso aos debates do parlamento, sem comprometer o funcionamento adequado do parlamento e o seu regimento interno.

2.1.3 O Parlamento tem uma estrutura apartidária de relações com a comunicação social.

2.1.4 O Parlamento promove um entendimento público do seu trabalho.

2.1.5 As normas relativas à indumentária no parlamento são culturalmente inclusivas e não limitam indevidamente o acesso ao público.

2.2 *Línguas*

- 2.2.1 Sempre que a Constituição ou as regras parlamentares preverem o uso de muitas línguas de trabalho, o Parlamento assegurará a interpretação simultânea dos debates e a tradução das actas. As referidas línguas incluem o uso do Braille, mímica e dispositivos auditivos.

3. GOVERNAÇÃO ÉTICA

3.1 *Transparência e Integridade*

- 3.1.1 O Parlamento exige dos deputados e dos funcionários altos níveis de responsabilidade, transparência e integridade na gestão de todas as questões pessoais, públicas e parlamentares.
- 3.1.2 O Parlamento aprova legislação visando a aplicação de códigos de conduta parlamentar, incluindo regras sobre conflitos de interesse e aceitação de presentes por parte dos deputados e dos funcionários parlamentares.
- 3.1.3 O Parlamento aprova legislação exigindo que os legisladores e os funcionários declarem todo o seu património financeiro e os seus negócios.
- 3.1.4 Os Parlamentos têm mecanismos internos visando prevenir, detectar e levar a tribunal deputados e funcionários envolvidos em práticas corruptas.

4. REPRESENTATIVIDADE

- 4.1 O sistema eleitoral assegura que a composição do parlamento reflecta a vontade do povo expressa através do processo de votação realizado em conformidade com os instrumentos continentais e regionais para eleições democráticas.
- 4.2 Relativamente ao aludido em 4.1, a composição parlamentar reflecte a diversidade social da população relativamente ao género, à língua, à religião e ao grupo étnico, entre outros elementos.

5. ORGANIZAÇÃO DO PARLAMENTO

Para que o parlamento seja uma instituição eficiente e eficaz, é preciso um mínimo de requisitos em termos estruturais e organizativos. Os presentes marcos de referência visam não só erguer estruturas parlamentares formais, como também visam consolidar o pluralismo político multipartidário. Isto requer uma estrutura organizativa que garanta a separação efectiva de poderes e a autonomia do Parlamento em relação à interferência do executivo. Além disso, deve haver mecanismos institucionais suficientes para facilitar as contribuições sociais para os processos parlamentares e promover a prestação de contas

pelos deputados aos círculos eleitorais que os elegeram, em particular, e ao público, em geral. O que é o mais importante é que a estrutura organizativa do parlamento deve ser estabelecida de forma a facilitar todas as funções essenciais de um parlamento, nomeadamente a sua função legislativa, a função de representação, a função de aprovação do orçamento e a função de fiscalização.

5.1 *Regimento Interno*

5.1.1 O Parlamento elabora e adota o seu próprio regimento interno, tendo em conta as melhores práticas regionais.

5.1.2 Só o parlamento tem o poder de aprovar e emendar o seu regimento interno, desde que seja revisto pelo judiciário apenas em casos de natureza constitucional.

5.1.3 Como parte da sua função de aconselhamento, o departamento jurídico do Parlamento procede à verificação final de todos as propostas de leis e do regimento interno, para garantir a conformidade com a Constituição.

5.2 *Sessões*

5.2.1 Só o Presidente da Assembleia Nacional tem o poder de convocar as sessões ordinárias do parlamento, podendo as sessões extraordinárias e especiais ser convocadas pelo chefe de Estado, em consulta com o Presidente da Assembleia Nacional.

5.2.2 O Parlamento reúne regularmente e por períodos suficientemente longos para os deputados, o plenário e as comissões se engajarem suficientemente nas suas tarefas, incluindo o trabalho ligado aos círculos eleitorais.

5.2.3 O Parlamento elabora o seu próprio calendário.

5.2.4 A sessão do parlamento só é prolongada em consulta com o Presidente.

5.3 *Plenário*

5.3.1 Um terço dos deputados pode fazer uma petição ao Presidente da Assembleia Nacional para a convocação de uma reunião extraordinária do parlamento¹.

¹ A aplicação deste marco de referência pode variar segundo o país, desde que a Constituição ou o Regimento Interno permita que uma minoria dos deputados faça uma petição para a convocação de uma sessão extraordinária do Parlamento.

5.4 *Agenda do Plenário*

5.4.1 A agenda do parlamento é estabelecida por uma Conferência dos Líderes dos Grupos Parlamentares presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional. A Conferência incluirá o Presidente da Assembleia Nacional, líderes dos partidos com assentos parlamentares e/ou grupos partidários, entre outros elementos, sendo a referida agenda distribuída aos deputados muito antes das reuniões plenárias. Este órgão às vezes chama-se Comissão dos Trabalhos do Parlamento, Comissão do Regimento Interno, Comissão das Comissões ou Mesa Directiva. Sempre que a composição do referido órgão inclua membros do executivo, o número dos mesmos não deve ser superior ao dos deputados.

5.4.2 O Parlamento tem o direito de emendar a proposta da agenda do plenário que atribui equitativamente tempo de intervenção tanto ao governo como aos deputados que não são membros do governo.

5.5 *Debate no Plenário*

5.5.1 O Parlamento cria e segue procedimentos claros para a estruturação dos debates e determinação da ordem de precedência das moções apresentadas pelos deputados.

5.5.2 As regras parlamentares não são alteradas na Câmara. A renúncia ou suspensão das regras é aceite muito antes das reuniões plenárias pela Conferência dos Líderes dos Grupos Parlamentares.

5.5.3 O Parlamento tem uma distribuição equitativa das moções, dos relatórios das comissões, das declarações ministeriais e projectos de leis, bem como de questões ligadas aos círculos eleitorais.

5.5.4 O Parlamento acorda uma oportunidade significativa para os legisladores debaterem, em sessão aberta, os projectos de leis e analisarem os relatórios das comissões, antes de os mesmos serem adoptados ou submetidos ao voto.

5.5.5 Em cada reunião plenária, o Parlamento reserva um espaço de tempo para assuntos que ficaram por debater na reunião anterior.

5.6 *Votação no Plenário*

- 5.6.1 A votação durante o plenário é pública. O Parlamento torna públicas quaisquer exceções a esta regra e faz uma notificação prévia antes de proceder a um voto secreto.
- 5.6.2 O Parlamento cria e segue procedimentos justos e transparentes para que uma minoria especificada de deputados possa exigir que seja utilizado um método registado de votação.
- 5.6.3 Quando um parlamento utiliza uma votação por chamada, é dada ao público a oportunidade de saber como os deputados votaram.
- 5.6.4 Todos os deputados têm direito a um voto na câmara.

5.7 *Presidentes*

- 5.7.1 Os deputados têm o direito de eleger os seus próprios Presidentes.
- 5.7.2 Os Presidentes são imparciais na realização das suas tarefas.
- 5.7.3 Há uma representação equitativa no género na eleição dos Presidentes.
- 5.7.4 Os Presidentes são eleitos por voto secreto.
- 5.7.5 O termo compulsivo das funções de um presidente segue o devido processo estabelecido pelo regimento interno do próprio parlamento. Tal termo não significa a saída do parlamento, uma vez que um presidente pode tornar-se um simples deputado.
- 5.7.6 As estruturas do executivo não têm poder de pôr termo às funções dos Presidentes.

5.8 *Sistema de Comissões*

- 5.8.1 O Parlamento tem comissões permanentes e comissões temporárias.
- 5.8.2 A composição das comissões reflecte a composição dos partidos políticos no parlamento e a igualdade de género, e faz tudo para incluir todos os partidos e os deputados independentes.
- 5.8.3 A escolha dos membros das comissões é da responsabilidade de uma comissão presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional, tendo como membros os chefes dos grupos ou bancadas parlamentares.
- 5.8.4 Salvo raras exceções, os membros das comissões permanecem nessas funções pelo período da legislatura.

- 5.8.5 Os presidentes e vice-presidentes das comissões são eleitos pelos membros das respectivas comissões, reflectindo a igualdade de género.
- 5.8.6 As reuniões e as audiências das comissões parlamentares são abertas ao público, excepto as da Comissão dos Trabalhos do Parlamento. O Parlamento pode, no entanto, criar procedimentos transparentes para reuniões e audiências das comissões à porta fechada.
- 5.8.7 O Parlamento notifica com antecedência o público sobre reuniões ou audiências das comissões.

5.9 *Poderes das Comissões*

- 5.9.1 Toda a legislação é encaminhada para uma comissão parlamentar apropriada para efeitos de parecer, antes de ser submetida ao debate em plenário. Esta disposição também diz respeito aos projectos de leis e outras formas de legislação, tais como os regulamentos.
- 5.9.2 As comissões parlamentares têm o poder de pedir que haja consultas públicas sobre legislações e qualquer assunto em análise.
- 5.9.3 As comissões parlamentares têm o poder de propor emendas à legislação.
- 5.9.4 As comissões parlamentares têm o direito de consultar e/ou contratar peritos, sempre que a necessária perícia não seja disponível no Parlamento.
- 5.9.5 As comissões parlamentares têm o poder de convocar pessoas, assim como mandar entregar documentos e registos na posse de estruturas do executivo e próximas do executivo, para os examinar.
- 5.9.6 O Parlamento determina e faz aplicar sanções por violação dos seus poderes e os das suas comissões.

6. **COMISSÃO DOS SERVIÇOS PARLAMENTARES**

Para que o Parlamento possa levar a cabo o seu mandato, precisa de pessoal profissional altamente qualificado e competitivamente remunerado. A melhor prática emergente na região é que seja criado um órgão dos serviços parlamentares, muitas vezes chamado de Comissão dos Serviços Parlamentares, separado e distinto da Comissão da Função Pública, para aumentar a capacidade dos recursos humanos do parlamento e profissionalizar os serviços de apoio parlamentar. Um tal órgão determinaria, entre outras coisas, os termos e condições de serviço dos deputados e dos funcionários parlamentares, para aumentar a autonomia do parlamento e reduzir a sobreposição entre o trabalho do ramo legislativo e o do ramo executivo.

6.1 *Disposições Gerais*

- 6.1.1 O Parlamento cria uma comissão independente dos serviços parlamentares ou equivalente, para determinar a remuneração e outros termos e condições de serviço para os deputados e funcionários parlamentares.
- 6.1.2 Os funcionários do parlamento não fazem parte da função pública geral, nem são regidos pelos regulamentos da mesma.
- 6.1.3 Onde aplicável, é estabelecida uma distinção entre funcionários partidários e não partidários.
- 6.1.4 São colocados à disposição do Parlamento recursos humanos, materiais e tecnológicos suficientes para apoiar as suas operações e as das suas comissões.

6.2 *Administração Parlamentar*

- 6.2.1 O ramo administrativo do parlamento é chefiado por um Secretário-geral que é um funcionário do Estado cujas funções são protegidas contra indevidas pressões políticas.
- 6.2.2 O Secretário-geral é escolhido e nomeado pela Comissão dos Serviços Parlamentares.
- 6.2.3 O Secretário-geral responde perante o parlamento, e a duração do seu mandato é superior à duração da legislatura.
- 6.2.4 Embora os funcionários parlamentares possam pertencer a partidos políticos, não são, enquanto estiverem ao serviço do parlamento, activos em actividades político-partidárias.
- 6.2.5 O Parlamento estabelece um código de conduta para os funcionários, com vista a garantir, entre outras coisas, que estes não se sirvam da sua filiação aos partidos políticos para exercerem uma influência partidária sobre o funcionamento do parlamento.

6.3 *Recrutamento e Promoção*

É comum a existência de funcionários partidários e apartidários nos parlamentos. Os funcionários partidários são contratados para servirem apenas os deputados do seu partido, proporcionar perícia técnica e dar apoio administrativo ao partido a nível do parlamento. Os funcionários apartidários são contratados como funcionários do Estado e servem os deputados de todos os partidos políticos.

- 6.3.1 Os funcionários apartidários são recrutados e promovidos com base no mérito e dentro do princípio de igualdade de oportunidades.
- 6.3.2 Os funcionários apartidários podem pertencer a partidos políticos, mas não deverão nem ter funções nesses partidos, nem ser activos em actividades partidárias durante o seu mandato ao serviço do parlamento.
- 6.3.3 No processo de recrutamento e de promoção dos funcionários, a Comissão dos Serviços Parlamentares não faz discriminação com base em etnia, religião, credo, sexo, deficiência física ou filiação partidária dos referidos funcionários apartidários.
- 6.3.4 O Parlamento tem recursos suficientes para recrutar funcionários suficientes e adequadamente remunerados, para cumprir com as suas responsabilidades.

6.4 *Função da Comunicação Social*

- 6.4.1 O Parlamento tem um órgão apartidário de relações com a comunicação social, dotado de pessoal próprio. Esse órgão é suficiente e constantemente financiado pelo parlamento e está sob o controlo administrativo do [Gabinete do Secretário-geral] [Secretariado-geral].
- 6.4.2 O Parlamento tem um website regularmente actualizado, para aumentar e promover a troca de informações e a interacção com os cidadãos e o mundo exterior.
- 6.4.3 Os registos parlamentares existem em todas as línguas oficiais, incluindo Braille, e são de fácil acesso para os deputados, funcionários parlamentares e cidadãos.
- 6.4.4 Através da divulgação das reuniões do plenário e das comissões, os cidadãos têm acesso aos debates parlamentares, servindo-se das ferramentas de multimédia, tais como a Internet, a radiodifusão e as transmissões televisivas em directo.
- 6.4.5 Jornalistas credenciados são autorizados a cobrir os debates parlamentares, independentemente dos pontos de vista políticos dos órgãos da comunicação social.

7 **FUNÇÃO LEGISLATIVA**

A função legislativa é provavelmente a função mais básica de qualquer parlamento. Em certos parlamentos, esta função é realizada com indevida deferência e interferência do executivo, resultando em parlamentos com uma autoridade puramente formal. Em parlamentos democráticos vibrantes, a função legislativa implica muito mais do que emendas ou aprovação de legislações propostas pelo executivo. Os parlamentares podem também submeter propostas de legislação para debate. É esta característica, entre outras,

que distingue um parlamento proactivo de um parlamento reactivo que se limita a aprovar legislações sem as submeter ao escrutínio. Ligado à função de legislação está o importante trabalho que consiste na aprovação do Orçamento Geral do Estado. A capacidade de executar eficazmente esta função depende de muitos factores que requerem uma cabimentação de recursos que visa aumentar a capacidade do parlamento na análise do orçamento, com a necessária cooperação do executivo. É comum a função legislativa incluir o poder de emendar a Constituição. O exercício dessas funções sensíveis deve ser feito de modo participativo, transparente e democrático.

7.1 *Disposições Gerais*

- 7.1.1 A aprovação pelo parlamento é necessária para a aprovação de toda a legislação, incluindo o orçamento e quaisquer orçamentos suplementares.
- 7.1.2 Não se faz recurso a decretos para circunscrever a função legislativa do parlamento. Só se tem recurso aos mesmos quando o parlamento não estiver em sessão, sujeito à ratificação pelo Parlamento.
- 7.1.3 O Parlamento aprova todas as subvenções, garantias e empréstimos, tanto os internos como os internacionais.
- 7.1.4 Os parlamentos aprovam todos os tratados, protocolos e convenções.
- 7.1.5 Em sistemas bicamerais e parlamentaristas de governação (ao contrário de um sistema presidencialista), só a câmara eleita por via popular (a Assembleia Nacional) tem o poder de propor um voto de não confiança no executivo.
- 7.1.6 Uma câmara onde a maioria dos membros não é eleita por sufrágio directo não pode indefinidamente negar ou rejeitar um projecto de lei financeira.

7.2 *Processo legislativo*

- 7.2.1 Num parlamento bicameral, há funções claramente definidas para cada câmara na aprovação de legislação.
- 7.2.2 A principal função legislativa é exercida pela câmara eleita por sufrágio directo. Sempre que existir uma segunda câmara, a mesma tem um papel secundário.
- 7.2.3 O parlamento tem o poder de anular um veto imposto pelo executivo.
- 7.2.4 São dadas oportunidades para contribuições feitas pelo público no processo legislativo, incluindo o fornecimento atempado das relevantes informações ao público.
- 7.2.5 Os deputados têm iniciativa legislativa e propõem emendas aos projectos de leis ou à legislação já existente.

- 7.2.6 Os custos da consulta pública, redacção jurídica, impressão e distribuição das propostas de leis dos deputados bem como das notificações são da responsabilidade do parlamento. A melhor prática consiste em o parlamento ter os seus próprios redactores de textos legislativos.
- 7.2.7 O Parlamento notifica adequada e previamente os deputados e cidadãos sobre todas as reuniões e as suas respectivas agendas.
- 7.2.8 Aos deputados é acordado um tempo razoável para consultarem as suas bases e quaisquer partes interessadas sobre os projectos de legislação, incluindo as emendas constitucionais.
- 7.2.9 As propostas de leis da iniciativa dos deputados são submetidas às mesmas exigências das demais iniciativas de leis, incluindo a notificação prévia.

7.3 *Poderes Financeiros e Orçamentais*

- 7.3.1 A proposta de Orçamento Geral do Estado carece da aprovação do parlamento. O parlamento tem o poder de emendar o orçamento antes de o aprovar.
- 7.3.2 O parlamento tem um período razoável de tempo para rever a proposta do orçamento, que adequa as necessidades à base dos recursos, distribui equitativamente os recursos e estabelece as prioridades nacionais.
- 7.3.3 O parlamento tem uma comissão de orçamento ou de finanças que procede à análise da proposta do Orçamento Geral do Estado (ou sua estimativa) e apresenta o devido relatório ao Parlamento.
- 7.3.4 Os parlamentos têm um serviço de orçamento parlamentar, criado por lei, com pessoal qualificado, para ajudar na análise do orçamento e na monitoria da implementação do mesmo, dando a conhecer ao Parlamento pelo menos uma vez por trimestre.
- 7.3.5 Só o parlamento tem o poder de determinar e aprovar o seu próprio orçamento. Os recursos aprovados serão disponibilizados ao Parlamento em porções trimestrais ou anuais.

7.4 *Delegação do Poder Legislativo*

- 7.4.1 O parlamento pode delegar alguns dos seus poderes legislativos ao executivo. Estes poderes são, no entanto, de natureza temporária, claramente definidos e confirmados pelo Parlamento.
- 7.4.2 O parlamento reserva-se o direito de retirar qualquer poder delegado.

7.5 *Emendas Constitucionais*

- 7.5.1 Na ausência de um referendo nacional, as emendas constitucionais carecem da aprovação de dois terços de todos os deputados.
- 7.5.2 Todas as propostas de emendas da Constituição são publicadas no Diário da República pelo menos 30 dias antes do respectivo debate em plenário.

8 **FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO**

Para que o parlamento possa exercer efectivamente a sua função de fiscalização, é necessária a cooperação do executivo. A fiscalização sobre o executivo é muitas vezes mal interpretada tanto pelo executivo como pelo parlamento. A fiscalização não é nem um exercício destinado a criticar tudo, nem a embaraçar o governo. Visa, sim, aumentar a responsabilização e promover a governação democrática através do exame minucioso das políticas do governo, das despesas e das nomeações a cargos públicos. A função de fiscalização vai para além da fiscalização dos ministérios e das estruturas do governo. Inclui também os órgãos constitucionais e os órgãos semi-estatais. Neste respeito, os membros do executivo que fazem parte do parlamento não são tantos ao ponto de reduzir o potencial de fiscalização do parlamento. Por exemplo, quando os ministros são também deputados, um executivo grande pode fazer com que sejam muito poucos os deputados que não são do executivo e que lhe possam fiscalizar o desempenho.

8.1 *Disposições Gerais*

- 8.1.1 Sempre que a Constituição não tenha as necessárias provisões para o efeito, o Parlamento aprova legislação visando assegurar que os membros do Conselho de Ministros não causem um desequilíbrio do poder no Parlamento, que possa resultar na redução da capacidade de fiscalização parlamentar.
- 8.1.2 O parlamento fiscaliza as actividades de todos os ministérios e estruturas do executivo.
- 8.1.3 O parlamento recebe relatórios anuais e procede ao exame minucioso das actividades de todos os órgãos governamentais e constitucionais independentes, tais como a comissão dos direitos humanos, o provedor de justiça, o chefe das procuradorias públicas e o protector público, entre outras entidades.
- 8.1.4 O parlamento tem mecanismos suficientes e eficazes para obter informações do executivo e dos órgãos estatutários.

- 8.1.5 A autoridade de fiscalização do parlamento inclui uma fiscalização significativa dos serviços de segurança e das empresas estatais.
- 8.1.6 A autoridade fiscalizadora do Parlamento inclui a fiscalização do cumprimento dos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos, incluindo aqueles que dizem respeito à igualdade de género e à justiça socioeconómica.
- 8.1.7 Na sequência da declaração de um estado de urgência, o Chefe do Estado procura, dentro de um prazo razoável, solicitar a aprovação do parlamento.
- 8.1.8 O parlamento aprova legislação visando proteger os informadores (“denunciadores”) e as testemunhas que apresentem uma informação credível sobre actividades corruptas e ilegais.
- 8.1.9 O Parlamento tem processos eficazes para assegurar que o executivo responda aos relatórios e às recomendações das comissões parlamentares substancial e atempadamente.

8.2 *Comissões de Inquérito e Aprovação de Nomeações*

- 8.2.1 O parlamento aprova uma lei para garantir o direito do parlamento de criar comissões de inquérito. Tais comissões têm o poder de obrigar os membros do governo e os cidadãos a comparecerem e prestarem depoimentos sob juramento.
- 8.2.2 O Parlamento analisa as indicações presidenciais para nomeação a cargos em instituições públicas independentes de apoio à democracia. É precisa também aprovação parlamentar para se pôr termo ao mandato das pessoas assim nomeadas.

8.3 *Fiscalização Financeira e Orçamental*

- 8.3.1 O Parlamento assegura que as comissões das contas públicas forneçam aos deputados, em geral, e aos partidos da oposição e deputados independentes, em particular, uma oportunidade significativa de se engajarem numa fiscalização efectiva do orçamento. A esse respeito, o Presidente da Comissão das Contas Públicas ou seu equivalente deve ser da oposição².

² Nem todos os países da África Austral têm Comissões de Contas Públicas como nos sistemas legislativos inspirados do modelo de Westminster. Neste respeito, durante os debates, foram expressos fortes sentimentos sobre este marco de referência que requer que as Comissões da Contas Públicas sejam presididas pela oposição. A ideia foi que a presidência de qualquer comissão parlamentar deve seguir o processo ‘democrático’ através do qual os presidentes são quer eleitos pelos deputados da Comissão quer nomeados pelo partido maioritário.

8.3.2 As Comissões das Contas Públicas têm acesso às contas, registos e outra documentação conexas ligadas às despesas públicas, para poderem proceder a uma análise significativa da exactidão de tais relatórios.

8.3.3 Há um Gabinete do Verificador Geral independente e supremo que leva a cabo auditorias e apresenta relatórios atempados ao Parlamento.

8.4 *Não Confiança e Impugnação de mandato*

Em sistemas presidenciais com limite de mandatos, não se pode compulsivamente pôr termo às funções do executivo a não ser que haja impugnação do mandato do Chefe de Estado com vista à sua destituição. Nos sistemas parlamentares, pode se pôr termo ao mandato de um membro do executivo através de um voto de não confiança. Sempre que o Parlamento passa um voto de não confiança no Governo, o Governo é obrigado a apresentar a sua demissão, resultando na formação de um novo Governo ou em eleições gerais.

8.4.1 O Parlamento tem mecanismos para impugnar o mandato dos dirigentes no executivo, censurá-los (em sistemas presidenciais) ou expressar não confiança no governo (em sistemas parlamentares).

8.4.2 O Parlamento elabora regras de impugnação dos mandatos de maneira isenta e imparcial.

8.5 *Relação entre o Parlamento e o Poder Judicial*

8.5.1 É necessário o consentimento do Parlamento na indicação e confirmação de juízes.

8.5.2 O parlamento confirma as nomeações, com base em recomendações feitas pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial ou através de procedimentos criados para proteger o processo de nomeação de influências político-partidárias ou outras influências.

8.5.3 Há também mecanismos para o parlamento impugnar o mandato de juízes por crimes graves. Os referidos crimes graves são definidos por lei.

9 FUNÇÃO DE REPRESENTAÇÃO

A representação é uma das mais valiosas funções do Parlamento. Nos sistemas com círculos eleitorais, a ligação entre os eleitores e as instituições políticas processa-se através da ligação entre os deputados e os seus círculos eleitorais. Nos sistemas de representação proporcional, os eleitores estão muito ligados aos partidos políticos como veículos da representação no Parlamento. Seja qual for o sistema, os métodos e o ambiente de trabalho dos deputados devem ser reforçados de forma a facilitar a interacção e a comunicação com o eleitorado.

9.1 *A Natureza Representativa dos Parlamentos*

9.1.1 O número de assentos no Parlamento e a resultante proporção dos cidadãos por deputado visa facilitar as relações significativas entre os deputados e o eleitorado, tendo em conta a equidade, a comunidade de interesse e as características geográficas.

9.2 *Relações com o Círculo Eleitoral*

Embora esta secção tenha a ver principalmente com sistemas eleitorais maioritários, estes marcos de referência podem também ser adaptados ao contexto local pelos países com o sistema de representação proporcional.

9.2.1 O Parlamento proporciona a todos os deputados recursos adequados e apropriados para permitir que cumpram com as suas responsabilidades para com o seu círculo eleitoral.

9.2.2 O Parlamento cria gabinetes de círculos eleitorais, assim como garante recursos humanos, financeiros e materiais suficientes para promover as relações efectivas com os círculos eleitorais.

9.2.3 O pessoal do gabinete dos círculos eleitorais é recrutado pelo parlamento com o concurso do respectivo deputado.

9.2.4 Os gabinetes dos círculos eleitorais são organizados e geridos de maneira isenta.

9.3 *Representação Internacional*

Os parlamentos nacionais dos países da SADC são membros de vários órgãos parlamentares regionais e internacionais, tais como o Fórum Parlamentar da SADC, o Parlamento Panafricano, a Associação Parlamentar da Commonwealth e a União Interparlamentar. Os parlamentos recebem também várias formas de assistência técnica e são apoiados por parceiros internacionais tais como o PNUD, entre outros. Os deputados também beneficiam, na sua qualidade de membros de organizações regionais e internacionais, de programas de formação. Este direito que os deputados e funcionários parlamentares têm de se associarem com instituições semelhantes é um aspecto importante de interligação, reforço parlamentar, mobilização de recursos e desenvolvimento profissional tanto para os deputados como para os funcionários parlamentares.

9.3.1 Sujeito às directrizes relativas à política externa geral do país, o parlamento tem o direito de receber ajuda ao desenvolvimento para o reforço da sua capacidade institucional. Essa ajuda inclui assistência técnica e assessoria, ligações e trocas de experiência com outras organizações parlamentares e inter-parlamentares.

9.3.2 O tipo de ajuda, o orçamento e a utilização desses fundos são determinados pelo Parlamento de uma maneira transparente e responsável.

10 **ELEIÇÕES E ESTATUTO DA ASSEMBLEIA NACIONAL**

10.1 *Eleições de Deputados*

10.1.1 O Parlamento promulga todas as leis necessárias para criar um órgão de gestão eleitoral independente com o objectivo de assegurar eleições livres, justas e credíveis.

10.1.2 Os deputados são eleitos através do sufrágio universal e igual, e voto livre e secreto, de acordo com os instrumentos regionais e continentais para eleições democráticas.

10.1.3 As eleições são realizadas regular e periodicamente.

10.1.4 Os deputados indicados ou nomeados pelo Chefe de Estado não deverão constituir mais do que 5 por cento de todo o efectivo da Assembleia Nacional.

10.1.5 A escolha dos deputados para assentos reservados a grupos especiais baseia-se em princípios não partidários.

10.1.6 O parlamento toma as medidas apropriadas para ajudar os deputados a aumentar os seus conhecimentos e as suas habilidades, através de educação contínua e acções de formação.

10.2 *Ilegibilidade dos Candidatos*

10.2.1 As restrições relativas à ilegitimidade dos candidatos não são baseadas em religião, credo, género, etnia, raça, estado civil ou deficiência física. Contudo, são permitidos requisitos ligados à cidadania, idade ou residência.

10.2.2 O parlamento promulga leis visando determinar a ilegitimidade dos candidatos.

10.2.3 Nos sistemas com círculos eleitorais, as taxas pagas pelos candidatos devem ser razoáveis e de custo acessível, para não excluir indevidamente potenciais candidatos.

10.2.4 As pessoas que foram condenadas por crimes graves não são ilegíveis de se candidatarem para as eleições.

10.2.5 As medidas de discriminação positiva utilizadas para encorajar a participação política de grupos marginalizados são elaboradas de forma restrita suficiente apenas para cumprir precisamente objectivos definidos e limitados.

10.2.6 Os parlamentos aprovam leis que exigem que os partidos políticos cumpram com as disposições do Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento.

10.2.7 Os deputados não têm a obrigação de prestar um juramento religioso contra a sua consciência antes de ocuparem os seus assentos no parlamento. Os deputados são autorizados a fazer uma declaração solene. Os juramentos e as declarações solenes aludem à lealdade à Constituição e ao Estado, e são administrados pelo Juiz Presidente ou seu representante.

10.3 *Incompatibilidade de Funções*

10.3.1 Os deputados não ocupam simultaneamente cargos no [executivo] judiciário, ao mesmo tempo que são funcionários públicos do executivo, trabalhadores ou membros do conselho de direcção de uma empresa estatal. Um deputado não pode ser simultaneamente Presidente e dirigente de um governo local³. Sempre que o Procurador-geral da República for também um deputado, sê-lo-á por inerência de serviço.

³ Durante o workshop de Setembro de 2010, em Luanda, os participantes foram de opinião que o facto de um ministro ser ao mesmo tempo membro do executivo e do ramo legislativo constitui uma contradição ao princípio da separação de poderes. Defenderam a ideia segundo a qual os ministros não podiam ao mesmo tempo ser deputados. Por esta razão, defendeu-se a inclusão da palavra 'executivo' no marco de referência 10.3.1 que trata da Incompatibilidade de Funções.

10.3.2 O Procurador-geral da República não é simultaneamente o Ministro da Justiça.

10.4 *Imunidade*

10.4.1 Os deputados gozam de imunidade relativamente a qualquer coisa dita no decurso dos debates parlamentares e no interior das instalações do parlamento.

10.4.2 O executivo não tem nenhum direito ou poder de levantar a imunidade dos deputados. Só o parlamento pode anular privilégios parlamentares e levantar a imunidade de um deputado.

10.4.3 Um antigo deputado continuará a gozar de protecção por qualquer discurso e/ou declaração que tenha feito durante o seu mandato.

10.5 *Mandato, remuneração, condições de serviço e infra-estruturas*

Para os deputados desempenharem cabalmente as suas funções e irem ao encontro das expectativas da sociedade, devem ser deputados em tempo integral. Por isso, os seus salários e termos e condições de serviço devem ser competitivos e à altura dessa expectativa. Isto terá um efeito positivo no sentido de atrair profissionais e outro pessoal qualificado para se candidatarem para o parlamento, tendo esse facto o potencial de aumentar a qualidade da influência do parlamento e a sua contribuição para a consolidação da democracia.

10.5.1 O Parlamento dará aos deputados uma remuneração justa e adequada.

10.5.2 Os salários e subsídios dos deputados são do conhecimento público.

10.5.3 As condições de serviço são as mesmas para todos os partidos. As diferenças tais como privilégios especiais para os titulares de alguns cargos são determinadas de forma transparente.

10.5.4 O Parlamento oferece infra-estruturas adequadas, incluindo gabinetes indicados e outras comodidades, tais como condições de cuidados para as crianças.

10.5.5 O Parlamento é acessível às pessoas portadoras de deficiências.

10.5.6 Todas as formas de remuneração e infra-estruturas são alocadas numa base não discriminatória.

10.5.7 Em sistemas com círculos eleitorais, o Parlamento cria as condições para que haja

gabinetes apartidários nos círculos eleitorais, sustentando-os.

10.6 *Renúncia e Revogação de Mandatos*

10.6.1 Os deputados têm o direito de renunciar ao mandato.

11 **PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS PARTIDÁRIOS E GRUPOS DE PRESSÃO**

Numa democracia multipartidária, os partidos políticos são importantes veículos de mobilização política e social, bem como de propaganda eleitoral. Os partidos políticos juntam pessoas com as mesmas opiniões num grupo coeso guiado por ideologias, princípios e valores particulares. Num sistema parlamentar, os grupos partidários e os grupos de pressão dão plena expressão às liberdades de associação e à expressão política. Duas das mais importantes funções dos partidos políticos são o desenvolvimento de opções de políticas públicas e a preparação de líderes. Precisam, por isso, de ser encorajados e estimulados.

11.1 O Parlamento determina por lei o funcionamento dos partidos políticos.

11.2 Os deputados deverão gozar do direito à liberdade de associação.

11.3 Qualquer restrição sobre a legalidade dos partidos políticos deverá ser definida em termos restritos na lei e deverá estar em conformidade com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e as relevantes convenções regionais e continentais.

11.4 Os deputados têm o direito de se associarem e formarem grupos de pressão e grupos partidários, o mesmo direito de que gozam os cidadãos. Os deputados têm o direito de formarem grupos de interesse.

11.5 O Parlamento reconhece o maior partido de oposição como sendo a oposição oficial, acordando o devido reconhecimento, a devida remuneração e as devidas condições ao seu líder e garantindo legalmente o estatuto do referido cargo.

11.6 Todos os partidos têm as devidas oportunidades para participar nos debates.

11.7 Ao longo da duração do mandato, um deputado continua como membro do partido em nome do qual foi eleito, a não ser que haja uma boa razão para o deputado renunciar à qualidade de membro do referido partido, ou se o deputado for expulso do partido contra a sua vontade. Se um deputado desejar filiar-se num outro partido,

torna-se necessário o recurso a uma eleição parcial, em sistemas com círculos eleitorais

- 11.8 Nos sistemas baseados em círculos eleitorais, na eventualidade de ser expulso do seu partido, o deputado perde o seu assento no Parlamento.
- 11.9 Um deputado que é eleito como independente pode continuar a ser independente, ou pode trabalhar com um partido com assento parlamentar sem ter de perder o seu mandato.
- 11.10 Um voto de consciência contra o seu partido não é considerado como mudança de partido.
- 11.11 Os partidos deverão ter financiamento a partir do erário público, em proporção do número de assentos parlamentares. Esta é uma disposição protegida por lei.