

# BRAZYLIA

ARTUR OLECHNO

## Uwagi wprowadzające

Brazylia (Federacyjna Republika Brazylii) jest największym pod względem powierzchni i liczby mieszkańców państwem Ameryki Południowej. Powierzchnia kraju wynosi nieco ponad 8,5 mln km<sup>2</sup>, co stanowi ponad 47,5% powierzchni całego kontynentu. Położona w środkowowschodniej części Ameryki Południowej nad Oceanem Atlantyckim, Brazylia graniczy od północy z Wenezuelą, Gujaną, Surinamem oraz Gujaną Francuską, od zachodu z Kolumbią, Peru, Boliwią, Paragwajem i Argentyną, a od południa z Urugwajem. Łączna długość granic wynosi 16885 km, z czego długość linii brzegowej liczy 7491 km.

Brazylię zamieszkuje ponad 192 mln osób. Średnia gęstość zaludnienia nie jest wysoka i wynosi 22 osoby/km<sup>2</sup>. Według oficjalnych danych połowa obywateli Brazylii deklaruje się jako ludzie rasy białej. Ponad 40% mieszkańców to ludność mieszana – Mulaci i Metysi. Murzyni stanowią około 7% ogółu ludności, natomiast Indianie 1%. Brazylia jest prawdopodobnie krajem z największą ilością mieszkańców poza kontaktem cywilizacyjnym. Ocenia się, że żyje tam co najmniej 67 takich plemion. Poziom urbanizacji był do niedawna niezbyt wysoki, ale od wielu lat szybko wzrasta i obecnie w miastach mieszka już ponad 75% ogółu ludności.

Ponad 90% mieszkańców kraju deklaruje się jako ludzie wierzący. Brazylijski Kościół katolicki jest największą narodową wspólnotą wiernych na świecie. Katolicy stanowią blisko 75% ogółu wiernych. Ok. 15% należy do kościołów protestanckich.

Językiem urzędowym jest portugalski. W gminie São Gabriel da Cachoeira językami urzędowymi są dodatkowo języki indiańskie: nheengatu, tukano i baniwa. Ponadto w użyciu jest ok. 180 innych języków brazylijskich Indian oraz języki: włoski, hiszpański i niemiecki.

W latach 1822–1960 stolicą największego kraju Ameryki Łacińskiej było Rio de Janeiro. W dniu 1 kwietnia 1960 r. przeniesiono ją do nowo wybudowanego miasta – Brasílii. Miasto to, liczące 2,7 mln mieszkańców, położone na Wyżynie Brazylijskiej, tworzy odrębną jednostkę podziału administracyjnego – dystrykt federalny. Brazylia jest państwem federacyjnym i dzieli się na 26 stanów (port. *estado*).

Brazylia jest krajem przemysłowo–rolniczym, jednym z najlepiej rozwiniętych gospodarczo państw Ameryki Łacińskiej. Produkt krajowy brutto (PKB) wyniósł w 2010 r. 11 094 USD na 1 mieszkańca. Brazylia jest krajem zasobnym w surowce naturalne. Wydobywa się głównie wysokoprocentowe rudy żelaza, ropę naftową i gaz ziemny, węgiel kamienny, rudy manganu, niklu, chromu, cynku, miedzi oraz złoto, kamienie szlachetne (diamenty) i rudy uranu. W energetyce ponad 90% produkcji energii elektrycznej dostarczają elektrownie wodne. W przemyśle przetwórczym dominuje przemysł rolno–spożywczy, hutnictwo żelaza i metali kolorowych, przemysł metalowy, elektrotechniczny oraz włókienniczy.

Ważną gałęzią gospodarki Brazylii jest też rolnictwo, w którym dominuje plantacyjna uprawa ziemi. Uprawia się głównie kawę (największa produkcja w świecie), kakaowiec, bawełnę, trzcinę cukrową, kukurydzę, ryż, agawę, soję i owoce cytrusowe. Hodowla (przede wszystkim bydła, owiec i trzody chlewnej) ma charakter ekstensywny. Duże znaczenie gospodarcze ma eksploatacja lasów (pozyskanie drewna i kauczuku), które zajmują prawie 60% powierzchni kraju.

Brazylia jest członkiem–założycielem ONZ i członkiem większości wyspecjalizowanych organizacji ONZ, członkiem grupy G20, Światowej Organizacji Handlu, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej oraz organizacji regionalnych i subregionalnych, jak np.: Wspólnota Państw Portugalskojęzycznych (CPLP), Unia Łacińska, Organizacja Państw Iberoamerykańskich, Organizacja Państw Amerykańskich, Mercosur (Mercosul) czy Unia Narodów Południowoamerykańskich. Brazylia należy również do grupy państw rozwijających się (BRICS).

## **1. Geneza systemu rządów**

W 1500 r., za sprawą Pedro Alvaresa Cabrala, żeglarsza w służbie króla Manuela I, Brazylia z rąk przybyłych rok wcześniej Hiszpanów przeszła pod panowanie Portugalii. Za rządów portugalskiego ministra króla Józefa I, markiza de Poobala, wprowadzono zarząd kolonii pod kierownictwem wicekróla oraz przeniesiono stolicę z Bahii do Rio de Janeiro. W 1755 roku prawa Indian zostały zrównane z prawami wolnej ludności.

W XIX w. Brazylia uzyskała niepodległość w sposób pokojowy. Kiedy w 1807 r. wojska francuskie wkroczyły do Portugalii, przyszedł król Jan VI, a ówczesny regent Portugalii – książę Jan, opuścił kraj i w styczniu 1808 r. przybył z rodziną królewską do Rio de Janeiro. W ten sposób Brazylia do 1821 r. stała się siedzibą monarchii i centrum imperium portugalskiego. W 1820 r. wybuchła rewolucja w Portugalii. Powstały rząd tymczasowy zażądał powrotu króla do kraju. W zwołanym przez króla Jana VI Zgromadzeniu Konstytucyjnym (portugalskich Kortezach) zasiedli przedstawiciele wszystkich części imperium, w tym również

Brazylii. Po wyjeździe Jana VI władzę w Brazylii jako regent objął jego syn Piotr. 3 czerwca 1822 r. zwołał on Generalne Zgromadzenie Konstytucyjne i Ustawodawcze w celu przygotowania konstytucji dla Brazylii.

Władze w Lizbonie unieważniły dekryty wydane przez regenta, nakazały księciu powrót do Portugalii i wszczęły postępowanie karne przeciwko szefowi brazylijskiego rządu. Gdy posłaniec z tymi wiadomościami w dniu 7 września 1822 r. odnalazł księcia nad brzegami rzeki Ipiranga, miał on krzyknąć: „niepodległość lub śmierć”. Dzień ten uznawany jest za datę proklamowania niepodległości Brazylii. Władzę nad Cesarstwem Brazylii objął były regent jako Piotr I. 3 maja 1823 r. w Rio de Janeiro zebrało się Zgromadzenie Narodowe, którego zadaniem było uchwalenie konstytucji. W wyniku nieporozumień deputowanych z cesarzem zgromadzenie rozwiązano, a pierwsza konstytucja Brazylii została oktrojowana przez Piotra I w dniu 25 marca 1824 r.

Konstytucja ustanawiała monarchię, w której Cesarstwo Brazylii było zrzeszeniem politycznym wszystkich obywateli. Stanowili oni źródło władzy sprawowanej przez przedstawicieli – cesarza i dwuizbowe Zgromadzenie Narodowe, składające się z Izby Deputowanych oraz Senatu. Interesującym rozwiązaniem było przyjęcie czwórpodziału władzy, gdzie w nawiązaniu do pism francuskiego myśliciela Beniamina Constanta, cesarz stanowił czwartą władzę, tzw. moderującą (miarkującą), czuwającą nad niezależnością, równowagą i harmonią między egzekutywą, na czele której stał, legislatywą i władzą sądowniczą. Cesarz był osobą świętą i nietykalną, nieponoszącą żadnej odpowiedzialności, z szerokimi prerogatywami.

Z początku Brazylia była państwem scentralizowanym, jednak już w 1834 r. przewidziano utworzenie zgromadzeń prowincjonalnych. Konstytucja mówiła o prawach I generacji, dopuszczała jednak niewolnictwo, zniesione dopiero w 1888 r.

Cesarstwo Brazylii w XIX w., mimo pewnej stabilności ram konstytucyjnych, ewoluowało w stronę systemu parlamentarno–gabinetowego. Coraz częściej pojawiały się postulaty osłabienia władzy cesarza i podporządkowania rządu parlamentowi. W 1831 r. cesarz abdykował na rzecz swego pięcioletniego syna Piotra, w imieniu którego władzę sprawowała Rada Regencyjna. Cesarz Piotr II objął rząd w 1840 r. i sprawował je nieprzerwanie do roku 1889, kiedy to antyrządowy spisek doprowadził do obalenia cesarstwa. 15 listopada tego roku Brazylia została proklamowana republiką.

Dwa lata później, w dniu 24 lutego 1891 r., brazylijski Kongres przyjął nową konstytucję, wprowadzającą na wzór amerykański trzy istotne nowości ustrojowe: system prezydencki, federalizm i sądową kontrolę konstytucyjności prawa. Władza ustawodawcza została powierzona Kongresowi Narodowemu, złożonemu z Izby Deputowanych oraz Senatu. Władza wykonawcza należała do pochodzącego z wyborów powszechnych Prezydenta Republiki. Do wyboru była wymagana

bezwzględna większość głosów, a w przypadku nieuzyskania tejże przez żadnego z kandydatów wyboru miał dokonać Kongres spośród dwóch kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów wyborców. Na czele systemu sądów stał zaś Najwyższy Sąd Federalny. Praw wyborczych nie posiadali jednak analfabeci, stanowiący ok. 70% mieszkańców oraz kobiety.

Tzw. pierwsza republika przetrwała faktycznie do 1930 r., kiedy to, w wyniku rewolucji wywołanej kryzysem ekonomicznym, opozycja nie dopuściła do objęcia władzy przez prezydenta elekta, a na czele państwa stanął gubernator stanu Rio Grande de Sul – Getulio Vargas. Oficjalnie został on szefem Rządu Tymczasowego, by następnie 15 lipca 1934 r. zostać wybranym prezydentem republiki. Dzień później, 16 lipca 1934 r. została uchwalona nowa konstytucja, zachowująca ustrój prezydencki i przyznająca prawa wyborcze kobietom. W praktyce G. Vargas sprawował władzę dyktatorską, wzorując się na Włoszech B. Mussoliniego. Już we wrześniu 1937 r. został wprowadzony w państwie stan obłężenia, a 10 listopada tego roku prezydent promulgował nową autorytarną konstytucję. W swoich założeniach nawiązywała do polskiej konstytucji kwietniowej z 1935 r. i stąd była nazywana w Brazylii „polską”. Najwyższą władzą w państwie był prezydent, wybierany w procedurze bardzo zbliżonej do ówczesnych polskich rozwiązań konstytucji kwietniowej. A więc przez kolegium elektorów, a w przypadku wskazania przez urzędującego prezydenta innego kandydata – w wyborach bezpośrednich przez naród. W dwuizbowym Parlamencie Narodowym Senat został zastąpiony przez Radę Federalną, złożoną przez przedstawicieli prezydenta i stanów.

W praktyce ani wybory, ani przewidziany w przepisach przejściowych plebiscyt w sprawie konstytucji nigdy nie zostały przeprowadzone. System władzy, istniejący w latach 1937–1945, określa się mianem „nowego państwa”, którego kres przyniósł rok 1945, w którym armia zmusiła prezydenta do ustąpienia z urzędu, obawiając się mimo zarządzonych przez G. Vargasa wyborów prezydenckich kolejnych niedemokratycznych ruchów.

W dniu 18 września 1946 r. nowo wybrane Zgromadzenie Konstytucyjne uchwaliło nową konstytucję, wprowadzającą ustrój demokratyczny, ale zachowującą prezydencki system rządów. Przywrócono Senat i instytucję wiceprezydenta, również usuniętą w poprzedniej ustawie zasadniczej.

G. Vargas nie utracił jednak popularności. Był wybrany senatorem i deputowanym, by w 1950 r. ponownie objąć urząd prezydenta. W 1954 r., z powodu krytyki opozycji, braku poparcia w siłach zbrojnych oraz zamieszania w sprawę zamachu na jednego z przywódców opozycji, popełnił samobójstwo.

W dniu 21 kwietnia 1960 r. Prezydent Juscelino Kubitschek de Oliveira dążący do szybkiego rozwoju gospodarczego kraju, zdecydował o przeniesieniu stolicy państwa do nowo wybudowanego w tym celu miasta – Brasílii.

W 1961 r., po objęciu urzędu prezydenta przez Janio Quadrosa, doszło do uchwalenia przez Kongres poprawki do konstytucji wprowadzającej ustrój parlamentarny na wzór niemiecki. Zmiany miały być poddane pod referendum przewidziane na 1965 r. Nowelizacja ustawy zasadniczej przewidywała osłabienie urzędu prezydenta poprzez utworzenie urzędu premiera, który miał stać na czele rządu i odpowiadać politycznie przed Kongresem. Referendum w sprawie poprawek do konstytucji przeprowadzono wcześniej, bo już w 1962 r. W tym krótkim okresie brazylijski system parlamentarny nie funkcjonował najlepiej. W niecałe półtora roku upadły trzy kolejne gabinety, a stabilizacji rządów nie sprzyjały spory między kolejnym prezydentem João Goulartem a jego prawdopodobnymi rywalami do reelekcji – byłym prezydentem J. Kubitschkiem i Carlosem Lacerdą. Nie dziwi zatem, że większość obywateli opowiedziała się za przywróceniem systemu prezydenckiego, co stało się faktem po uchwaleniu kolejnej poprawki do konstytucji z 6 stycznia 1963 r.

W 1964 r., piastujący od 1961 r. urząd prezydenta Joao Goulart, został obalony w wyniku zamachu stanu. Władze w kraju przejęła junta wojskowa, deklarująca chęć obrony kraju przed zagrożeniem ze strony komunizmu. Władze wojskowe wydały 9 kwietnia 1964 r. tzw. akt instytucjonalny nr 1, który utrzymywał w mocy konstytucję z 1946 r., jednocześnie wprowadzając do niej wiele poprawek. Zamach stanu nie oznaczał automatycznego rozwiązania Kongresu. Jednak, na mocy specjalnie wydanych aktów, wielu polityków zostało pozbawionych mandatów parlamentarnych oraz praw politycznych na okres 10 lat, a w 1965 r. rozwiązano partie polityczne i wprowadzono pośrednie wybory na urząd prezydenta i stanowiska gubernatorów. Następne nowelizacje armia przeprowadzała na drodze kolejnych aktów instytucjonalnych, wprowadzających zmiany do istniejących uregulowań ustrojowych.

W nowej konstytucji, promulgowanej przez prezydenta 27 stycznia 1967 r., zmieniona została nazwa państwa na obowiązującą do dziś Federacyjną Republikę Brazylii. Rozszerzono władzę prezydenta, stojącego na czele państwa i rządu. Wybierany przez Zgromadzenie Elektorów na 5 lat, posiadał m.in. prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, zawieszania sesji Kongresu oraz pozbawiania parlamentarzystów ich mandatów przedstawicielskich w przypadku, gdyby przez swoją działalność stanowili niebezpieczeństwo dla państwa.

Na mocy aktu instytucjonalnego nr 5 z 1968 r., prezydent dyktator Artur da Costa e Silva rozwiązał Kongres, sprawując właściwie nieograniczoną władzę w formie dekretów.

Do istotnych zmian konstytucji doszło 17 października 1969 r. na mocy poprawki konstytucyjnej nr 1. Zmiany nie dotyczyły kwestii ustrojowych, ale obejmowały znaczną część przepisów ustawy zasadniczej. Wprowadzały bardziej autorytarne rządy niż pierwotna wersja ustawy zasadniczej z 1967 r., ale mniej re-

presyjne w porównaniu do aktu instytucjonalnego nr 5, który formalnie przestał obowiązywać dopiero w 1979 r.

Druga połowa lat 70-tych była latami łagodzenia polityki represji i odchodzenia od systemu autorytarnego. W 1978 r., na mocy ustawy zapewniono powrót do kraju wszystkim emigrantom politycznym oraz przywrócono im prawa obywatelskie, a w 1979 r. przywrócono system wielopartyjny. W 1982 r. przeprowadzono pierwsze od wielu lat wolne wybory parlamentarne oraz wybory gubernatorów. Do decydującego starcia między obozem rządowym a demokratyczną opozycją doszło w 1985 r., kiedy Zgromadzenie Elektorów przygotowywało się do wyboru nowego prezydenta Brazylii. Cześć członków partii prowojskowej poparło kandydata opozycji Tancredo Nevesa. Jednak, w związku z nagłą śmiercią prezydenta elekta, urząd objął wiceprezydent elekt Jose Sarney – członek liberalnego skrzydła ugrupowania prowojskowego. Siły zbrojne, uznając wyniki wyborów zrezygnowały z decydującego wpływu na politykę.

Kolejna poprawka konstytucyjna przewidywała przeprowadzenie w dniu 15 listopada 1986 r. wyborów do Narodowego Zgromadzenia Konstytucyjnego – ciała ustawodawczego, pełniącego jednocześnie rolę konstytuandy. Zgromadzenie rozpoczęło prace w lutym 1987 r. Zostało podzielone na 8 komisji i 24 podkomisji, których zadaniem było przygotowanie konkretnych części nowej ustawy zasadniczej, z zaleceniem wysłuchania publicznego. Nowa, do dziś obowiązująca, siódma (ósma) w historii Brazylii ustawa zasadnicza, została przyjęta 5 października 1988 r., po dwudziestu miesiącach pracy i dwóch głosowaniach.

## **2. Konstytucja i jej zasady ustrojowe**

Konstytucja z 1988 r. jest aktem rozległym i dość szczegółowym. Liczy sobie 250 artykułów, niekiedy niezwykle rozbudowanych. Wpływ na taki kształt konstytucji miał fakt, że prezydent, w przeciwieństwie do ustaw zwykłych, nie posiadał prawa weta wobec konstytucji. W ten sposób, poprzez umieszczenie rozwiązań korzystnych dla wielu grup mających wpływ na prace konstytuandy, miano je uchronić przed ewentualnym przyszłym wetem prezydenta. Tak przyjęta konwencja ma wpływ na systematykę szczególną konstytucji, która wyróżnia dziewięć tytułów, rozdziały, sekcje, artykuły i paragrafy.

W swej pierwotnej wersji konstytucja była efektem wielu ustępstw, czego wynikiem jest blisko 300 naliczonych mało precyzyjnych regulacji, które miały przykryć kontrowersyjne rozwiązania i w założeniu winny być uregulowane w przyszłych ustawach zwykłych. Kazuistyka konstytucji jest powodem jej częstych nowelizacji. Do maja 2010 r. konstytucja Brazylii była zmieniana aż 64 razy.

Kolejną cechą charakterystyczną są rozbudowane przepisy przejściowe, których zadaniem było zapewnienie płynnego przejścia do nowej regulacji konstytucyjnej. Obok ostatniego rozdziału ustawy zasadniczej ustanowiono odrębną ustawę – przepisy konstytucyjne przejściowe. Przepisy przejściowe zawarte są ponadto w innych ustawach zwykłych oraz ustawach o zmianie konstytucji, a dodatkowo spotyka się wielokrotne nowelizacje samych przepisów przejściowych.

Tak sformułowane przepisy konstytucji pociągają za sobą kolejne konsekwencje. Zwraca się uwagę na problemy w przeprowadzaniu niezbędnych dla kraju reform, których podjęcie często musi być poprzedzone zmianą konstytucji. Te z kolei wymagają długich negocjacji na forum parlamentu, celem zebrania odpowiedniej większości. Spowalnia to prace deputowanych, których głównym zadaniem jest przecież uchwalanie ustaw zwykłych. Stąd spotykane opinie, że do chwili obecnej konstytucja z 1988 r., mimo swej objętości, jest w dalszym ciągu aktem niekompletnym.

Rozległa, acz niekiedy nieprecyzyjna regulacja konstytucyjna, wzmacnia pozycję sądownictwa, szczególnie Federalnego Sądu Konstytucyjnego, który bada zgodność prawa z ustawą zasadniczą oraz dokonuje wykładni przepisów konstytucji.

Ogólna charakterystyka podstaw ustroju państwa zawarta jest w preambule (zawierającej *invocatio Dei*) oraz w tytule I konstytucji, zatytułowanym „Zasady podstawowe”. Brazylia to republika związkowa, którą tworzy związek stanów, gmin oraz Dystryktu Federalnego. Zgodnie z art.1 Federacyjna Republika Brazylii jest demokratycznym państwem prawa, którego podstawy stanowią: suwerenność, obywatelstwo, godność osoby ludzkiej, społeczne wartości pracy i wolnej inicjatywy oraz pluralizm polityczny oraz niezależność i zharmonizowanie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 2). Konstytucja zawiera przepisy wykluczające nowelizacje. Zakaz obejmuje rewizje dążące do zmiany federalnego ustroju państwa, powszechnego, tajnego i bezpośredniego głosowania oraz zasady alternacji władzy, zasady podziału władz oraz praw i gwarancji indywidualnych (art.60).

Konstytucja z 1988 r. przyjmowała tradycyjny już dla Brazylii system prezydencki. Jednak w przepisach przejściowych przewidziano przeprowadzenie 7 września 1993 r. referendum, w którym obywatele mieli ostatecznie zadecydować o formie rządów (monarchia, republika prezydencka czy republika parlamentarna). Referendum w tej sprawie odbyło się nieco wcześniej, bo 21 kwietnia 1993 r. Przy ponad 74% frekwencji wyniki pokazały, że obywatele Brazylii w większości opowiedzieli się za republiką (66% głosujących, przy 10% głosów za restauracją monarchii) i prezydencką formą rządów (za jego pozostawieniem optowało 55,5% obywateli, przy niemal 25% głosujących za zmianą systemu na parlamentarno-gabinetowy). W ten sposób Brazylijczycy potwierdzili akceptację dla ponadstuletnie-

go modelu rządów, wprowadzonego wraz z proklamowaniem państwa w 1889 r. (poza wspomnianym eksperymencie parlamentarnym w latach 1961–63).

Jest to system nieco odmienny od wzorcowego systemu prezydenckiego Stanów Zjednoczonych Ameryki poprzez przesunięcie akcentów na korzyść Kongresu i tym samym pewne osłabienie władzy prezydenckiej. Organem władzy ustawodawczej jest dwuizbowy Kongres Narodowy, składający się z Izby Deputowanych oraz Senatu. Władzę wykonawczą sprawuje prezydent, który jest jednocześnie szefem rządu oraz bezpośrednio kieruje jego pracami. Władza sędziowska należy do niezawisłych sądów, na czele z Najwyższym Sądem Federalnym, będącym jednocześnie sądem konstytucyjnym. Konstytucja powołuje również jako odrębne instytucje: prokuraturę publiczną, adwokatów generalną unii, urząd obrońcy publicznego (art. 133) oraz bank centralny jako organ emisyjny federacji (art. 164). Brak jest wyraźnej separacji władz. Prezydent posiada inicjatywę ustawodawczą oraz prawo wydawania aktów z mocą ustawy. Ministrowie mogą być jednocześnie członkami parlamentu, a parlament posiada pewne uprawnienia kontrolne wobec rządu.

Za podstawowe cele republiki konstytucja uznaje: stworzenie wolnego, sprawiedliwego i solidarnego społeczeństwa, zapewnienie rozwoju narodowego, rozwiązanie problemu ubóstwa oraz zmniejszenie nierówności społecznych, jak również popieranie dobra wszystkich bez względu na pochodzenie, rasę, płeć, kolor skóry, wiek i wszelkie inne formy dyskryminacji (art. 3). W zakończeniu tytułu I konstytucja wskazuje podstawowe zasady, którymi państwo kieruje się w stosunkach międzynarodowych, m.in. niepodległości i samostanowienia narodów, prymatu praw człowieka, nieinterwencji i pokojowego rozwiązywania sporów między państwami, odrzucenia terroryzmu i rasizmu, przyznawania azylu politycznego oraz współpracy między narodami ze szczególnym uwzględnieniem Ameryki Łacińskiej.

Podmiotem i źródłem władzy państwowej jest lud, który sprawuje ją poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio w drodze referendum. Zarządzić referendum lub plebiscyt może wyłącznie Kongres, a decyzje w sprawie zmiany granic, łączenia oraz likwidacji stanów i gmin mogą być podjęte wyłącznie w drodze demokracji bezpośredniej. W Brazylii rozróżnienie plebiscytu i referendum polega na tym, że ta pierwsza instytucja jest głosowaniem ludowym przeprowadzonym przed opracowaniem i ustanowieniem aktu prawnego, a referendum jest głosowaniem w przedmiocie obowiązywania aktu prawnego ustanowionego przez organ państwowy. Poza omówionymi głosowaniami z 1963 i 1993 r. referendum ogólnokrajowe w Brazylii przeprowadzono jeszcze w 2005 r.

W ramach innej instytucji demokracji bezpośredniej 1% wyborców w skali kraju, zamieszkałych w co najmniej pięciu stanach i stanowiących nie mniej niż



0,3% wyborców w każdym z tych pięciu stanów, posiada prawo inicjatywy ustawodawczej.

Konstytucja posiada rozbudowany katalog praw i wolności zawarty w dwóch tytułach: II – Podstawowe Prawa i Gwarancje i VIII zatytułowanym Ład Społeczny. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa, a Brazylijczykom i cudzoziemcom zapewnia się nienaruszalność prawa do życia, wolność, równość, bezpieczeństwo i prawo własności w oparciu o niezwykle obszerną (77 punktów) listę zasad, odwołującą się m.in. do równości płci, zakazie łamania praw człowieka i tortur, wolności wypowiedzi i religii, rozdziału kościoła i państwa, nietykalności mieszkania, wolności zgromadzeń i stowarzyszeń. Konstytucja zabrania jednak zakładania stowarzyszeń o charakterze paramilitarnym i, co ciekawe, ogranicza prawo do tworzenia związków zawodowych, do jednego na danym obszarze.

Oddzielny katalog stanowią prawa społeczne, jak: prawo do nauki, ochrony zdrowia, pracy, wypoczynku, ubezpieczeń społecznych, ochrony macierzyństwa i dzieciństwa, pomocy ubezpieczonym (art. 6) i pracownicze, m.in. ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, odszkodowanie na wypadek nieuzasadnionego zwolnienia, wynagrodzenie minimalne, ośmiogodzinny dzień pracy czy urlopy wychowawcze (zasady art. 7 ujęte w 34 punktach).

Poszczególne części składowe federacji (26 stanów i dystrykt federalny) posiadają własne konstytucje oraz ustalony granicami konstytucji federalnej zakres autonomii. Władzę ustawodawczą stanowią wybierane w wyborach powszechnych jednoizbowe zgromadzenia stanowe. Na czele organów władzy wykonawczej stoi gubernator, również wybierany bezpośrednio przez mieszkańców. Obok prawa federalnego na terenie stanów obowiązuje prawo stanowe, stanowione przez organy ustawodawcze stanu i egzekwowane przez stanowe sądownictwo.

### 3. System partyjny

Rozdział V tytułu II ustawy zasadniczej został poświęcony partiom politycznym. Konstytucja gwarantuje wolność tworzenia i działalności partii politycznych. Pluralizm polityczny jest ograniczony zakazem tworzenia partii regionalnych oraz finansowania ich działalności przez podmioty zagraniczne. Sądem rejestrowym jest Wyższy Trybunał Wyborczy, przed którym corocznie partie polityczne składają sprawozdania finansowe.

Tuż po ogłoszeniu niepodległości pojawiły się pierwsze ugrupowania polityczne, głoszące z reguły hasła probrazylijskie lub proportugalskie. W drugiej połowie XIX wieku, na brazylijską scenę polityczną wkroczyły partie, wśród których można wyróżnić programy konserwatywne lub liberalne. W okresie tzw. Starej Republiki (1889–1930) w większości stanów władzę sprawowała, powołana w 1870 r., Partia

Republikańska. Po przejściu władzy przez Getulio Vargasa działalność partii politycznych była ograniczana, z okresem krótkiej odwilży w latach 1934–1937.

Nowe ugrupowania zaczęły zapełniać scenę polityczną ponownie po 1945 r. Byli lokalni koalicjanci rządu G. Vargasa z głębi kraju utworzyli Partię Socjal-Demokratyczną (PSD), a ci z dużych ośrodków miejskich Brazylijską Partię Pracy (PTB). Opozycjoniści zaś powołali do życia Unię Narodowo Demokratyczną (UDN). Zwycięzcą w pierwszych powojennych wyborach w 1946 r. została PSB, której kandydat – Eurico Gaspar Dutra (popierany też przez PTB) – objął również urząd prezydenta. W latach 1945–47 działała w Brazylii Partia Komunistyczna (PCB), która została jednak rozwiązana orzeczeniem Federalnego Sądu Najwyższego na początku 1948 r.

Pod koniec 1965 r. ówczesny prezydent dyktator, Castelo Branco, zapowiedział koniec systemu wielopartyjnego i wprowadzenie modelu dwupartyjnego: silnej partii władzy, którą została ARENA i lojalnej opozycji w postaci Brazylijskiego Ruchu Demokratycznego (MDB). W tle istniało jeszcze kilka mniejszych, niewiele znaczących partii.

Współczesny system partyjny ma swoje początki u schyłku rządów autorytarnych. W 1978 r. oficjalnie rozwiązano jedyne istniejące w okresie rządów junty wojskowej partie polityczne ARENA i MDB. Na scenie politycznej pojawiły się nowe partie, nie nawiązujące jednak swoim programem i nicodwołujące się do ugrupowań funkcjonujących przed zamachem stanu w 1964 r. Obecnie do najsilniejszych uczestników brazylijskiej sceny politycznej należy pięć partii politycznych.

Partia Pracujących (*Partido Dos Trabalhadores* – PT, 83 mandaty w Izbie Deputowanych w wyborach parlamentarnych w 2006 r., 10 w Senacie; 88 mandatów w Izbie Deputowanych w wyborach parlamentarnych w 2010 r., 15 w Senacie) jest największą partią lewicową i zwycięzcą ostatnich wyborów parlamentarnych w 2010 r. To z niej wywodzi się poprzedni Prezydent Brazylii, Luiz Inacio Lula da Silva, będący jednym ze współzałożycieli PT, oraz obecny Dilma Rousseff, będąca pierwszą kobietą w Brazylii piastującą ten urząd. Partia, utworzona w 1980 r. przez przywódców związkowych strajków w Sao Paulo, jest niezwykle zróżnicowana wewnętrznie. Zrzesza zarówno skrajnie lewicowych trockistów, jak i socjaldemokratów współpracujących z ugrupowaniami kościelnymi. PT posiada wpływy w całym państwie, szczególnie w dużych ośrodkach miejskich i środowiskach inteligenckich.

Partia Brazylijskiego Ruchu Demokratycznego (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro* – PMDB) jest najsilniejszą partią centrum i zwycięzcą wyborów parlamentarnych w 2006 r. Powstała w 1988 r. na bazie opozycyjnej w stosunku do rządów autorytarnych MDB. Przewodniczącym partii jest obecny wiceprezydent Michel Temer. Jej wieloletnim przywódcą był prezydent kraju w la-

tach 1985–1990, J. Sarney. Partia, początkowo centrolewicowa, przekształciła się w partię centrową z wieloma wewnętrznymi frakcjami.

Demokraci (*Democratas* – DEM) jest największą obecnie partią centroprawicową. Wcześniej, do 2007 r. działała pod nazwą Partia Frontu Liberalnego. Wywodzi się z byłej partii ARENA, wspierającej rządu autorytarne. Po jej rozwiązaniu byli członkowie utworzyli Partię Demokratyczno Społeczną, z której z kolei odłączyło się liberalne skrzydło w postaci PFL. Partia, mająca największe wpływy na północy kraju, wspiera gospodarkę rynkową i sprzeciwia się nadmiernej ingerencji państwa.

Partia Socjaldemokracji Brazylijskiej (*Partido da Social Democracia Brasileira* – PSDB) wyodrębniła się z PMDB w 1988 r. Chce uchodzić za nowoczesną partię socjaldemokratyczną na wzór europejski. W latach 1995–2003 prezydentem Brazylii był jeden z jej współzałożycieli Fernando H. Cardoso.

Partia Postępowa (*Partido Progressista* – PP) jest partią prawicową, założoną w 1995 r. jako Postępowa Partia Brazylii (pod obecną nazwą od 2003 r.). Partia powstała, podobnie jak PFL, na gruzach ARENA z połączenia Postępowej Partii Reform i Partii Postępowej. Jest to partia konserwatywna, deklarująca silne związki z kościołem i zwalczająca populistyczną lewicę.

Inne liczące się na dzisiejszej scenie politycznej ugrupowania to: centrowa Partia Republikańska (*Partido da Republica* – PR) i Brazylijska Partia Socjalistyczna (*Partido Socialista Brasileiro* – PSB). Ponadto kilkanaście innych mniejszych partii politycznych w miarę regularnie zdobywa mandaty parlamentarne.

Brazylijski system partyjny nie jest jeszcze w pełni ukształtowany i cechuje go bardzo duże rozdrobnienie. Partie są słabo zorganizowane, czego dowodem jest brak dyscypliny partyjnej, a co za tym idzie częste zmiany przynależności politycznej parlamentarzystów i pozostałych członków partii. Partie polityczne silne w jednym regionie kraju mogą mieć śladowe poparcie w innych. Nawet w jednej partii istnieją frakcje, różniące się pod względem programowym i nawzajem się zwalczające. Natomiast istotne znaczenie ma pochodzenie polityków, którzy reprezentując różne partie, współpracują chętnie ze sobą, jeżeli idzie o interesy poszczególnych stanów. Częstym zjawiskiem jest powiązanie wyborców nie z partiami, a z osobami polityków, co tym drugim pozwala bez ryzyka wyborczego na opuszczanie dotychczasowego ugrupowania i zakładanie coraz to nowych partii. Partie takie, tworzone w oparciu o charyzmę przywódcy, zwykle mają krótkotrwałą historię i po opuszczeniu przez lidera rozpadają się.

Proporcjonalny system wyborczy oraz brak progów wyborczych w wyborach do Izby Deputowanych sprzyja również rozdrobnieniu politycznemu parlamentu, w którym zwykle zasiadają przedstawiciele kilkunastu partii (zwykle blisko dwu-

dziestu). Wydaje się, że żadna z nich nie jest w stanie uzyskać trwałej większości parlamentarnej, przez co u władzy następują częste zmiany co i rusz nowych partii lub koalicji.

Od 1982 r. poszczególnym partiom politycznym przydzielone zostały odpowiednie liczby w celu ułatwienia głosowania analfabetom, początkowo od 1, później, kiedy okazało się że uczestników sceny politycznej jest znacznie więcej i potrzebne będą liczby dwucyfrowe, partie posiadają numery począwszy od 11.

#### 4. System wyborczy

Wybory do Kongresu odbywają się w oparciu o przepisy konstytucji i wielokrotnie nowelizowaną ustawę z 1965 r., która reguluje ponadto tryb przeprowadzenia wyborów do zgromadzeń stanowych i samorządu terytorialnego oraz na prezydenta, gubernatorów stanów i prefektów miast. Wspomniane wyżej rozdrobnienie polityczne i ciągle trwająca przebudowa systemu partyjnego, czy inaczej mówiąc jego niestabilność, w dużej mierze są efektem przyjętego systemu wyborczego.

W skład Izby Deputowanych wchodzi przedstawiciele ludu, wybierani w systemie proporcjonalnym w każdym stanie, terytorium i Dystrykcie Federalnym (art. 45 konstytucji). Ustawa określa metodę proporcjonalnego przydzielania mandatów partiom politycznym stosownie do wyników wyborów. Stany podzielone są na wielomandatowe okręgi wyborcze. Stosuje się tzw. listy zamknięte, przy dodatkowym zakazie blokowania list, nie wykluczając jednakże udziału w wyborach koalicji partii politycznych, z czego startujące ugrupowania chętnie korzystają.

W założeniu ustawodawcy kolejnym przejawem demokratyzacji życia politycznego miało być wprowadzenie parytetów wyborczych. Początkowo ustanowiony 25% parytet płci został powiększony i obecnie wynosi 30%.

Mandaty są dzielone stosownie do liczby uzyskanych głosów w okręgach, metodą prostej proporcjonalności Hare'a–Niemayera, czyli podział ilorazu liczb głosów oddanych na poszczególną partię i liczby mandatów przez liczbę oddanych głosów w okręgu. W ten sposób ustala się minimalną liczbę mandatów przypadających na partię lub koalicję. Pozostałe mandaty są rozdzielane przy zastosowaniu metody d'Hondta.

Brak jest progów wyborczych, co powoduje, wspomniane już, znaczne rozdrobnienie polityczne, np. w wyborach w 2006 r. do Izby Deputowanych weszli przedstawiciele blisko dwudziestu ugrupowań, natomiast w 2010 r. aż 22 ugrupowania mają swoich przedstawicieli w izbie niższej, a 15 w Senacie. Biorąc pod uwagę, że w Brazylii działa legalnie mniej niż 30 partii politycznych (w 2010 r. dwadzieścia siedem), kraj ten jest swego rodzaju ewenementem na skalę światową. Spotyka się ugrupowania, które otrzymują mandat dzięki uzyskaniu w okręgu ok.

1% ważnie oddanych głosów. Z drugiej strony brak jest partii politycznych, które są w stanie uzyskać samodzielnie wysoki wynik wyborczy.

Niewielki procent mandatów przypadający na poszczególne ugrupowania wymusza tworzenie koalicji parlamentarnych, powstających zwykle już przed wyborami. Często spoiwem koalicji jest wspólny kandydat w wyborach prezydenckich. Przykładem są ostatnie wybory z 2010 r., wygrane przez koalicję partii popierających kandydaturę Dilmy Roussef (PT, PMDB, PRB, PDT, PTN, PSC, PR, PTC, PSB, PCdoB), które uzyskały w sumie 311 mandatów w Izbie Deputowanych (43 w Senacie), przy 111 mandatach w tej izbie (oraz 10 w Senacie) koalicji partii popierających José Serrę (PSDB, DEM, PPS, PSOL).

Pełna liczba deputowanych, a także liczba przedstawicieli każdego stanu lub terytorium ustalana jest odrębnie w każdym wyborach w ustawie uzupełniającej stosownie do liczby ludności, z zastrzeżeniem, że obowiązujący system wyborczy dopuszcza nadreprezentację w Izbie niektórych stanów, nieproporcjonalnie do ich ludności, kosztem innych większych. Dla przykładu, największy stan Sao Paulo ma zaniżoną reprezentację w stosunku do liczby mieszkańców, a słabo rozwinięte stany środkowe czy północno-wschodnie zawyżoną. Każdy stan wybiera nie mniej niż ośmiu deputowanych (obecnie 11 stanów wybiera minimalną liczbę) i nie więcej niż siedemdziesięciu (sześć stanów wybiera ponad 30, Sao Paulo maksymalną liczbę), a każde terytorium wybiera po czterech deputowanych. Liczba członków Izby Deputowanych jest zatem ruchoma, choć od 1994 r. wynosi stale 513 deputowanych.

Zgodnie z art. 46 konstytucji Senat Federalny składa się z przedstawicieli stanów i Dystryktu Federalnego, wybieranych w jednej turze zgodnie z zasadą zwykłej większości. Obszar stanu i Dystryktu Federalnego stanowią okręgi wyborcze. Każdy stan i Dystrykt Federalny wybiera po trzech senatorów na 8-letnią kadencję, przy czym, co cztery lata wybiera się w okręgach jednego lub dwóch senatorów. W praktyce zatem występują okręgi jedno- lub dwumandatowe. W tym drugim przypadku każdy z wyborców dysponuje dwoma głosami. Liczba senatorów jest stała i wynosi 81. Może ona ulec zmianie tylko w sytuacji przyjęcia nowych stanów do federacji.

Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Brazylii, którzy ukończyli 18 lat oraz zostali zarejestrowani na listach wyborców. Praw wyborczych nie mają osoby pozbawione praw obywatelskich oraz niepotrafiące posługiwać się językiem urzędowym, co może być traktowane jako swego rodzaju cenzus wykształcenia. Rejestracja jest obowiązkowa dla wszystkich posiadających prawa wyborcze z wyjątkiem osób powyżej 70 roku życia, inwalidów oraz przebywających poza terytorium kraju.

Udział w wyborach jest obowiązkowy, a zwolnione mogą być jedynie osoby chore, przebywające za granicą lub poza stałym miejscem zamieszkania, a także

funkcjonariusze publiczni: cywilni i wojskowi, którym charakter służby uniemożliwia głosowanie. Ciekawym rozwiązaniem jest dopuszczenie obywateli, którzy ukończyli 16 lat oraz analfabetów do zarejestrowania się oraz głosowania, z tą różnicą, że ich udział w wyborach nie jest obowiązkowy. Prawo przewiduje szereg sankcji za nieusprawiedliwiony brak udziału w głosowaniu, jak np. grzywna w wysokości od 3% do 10% płacy minimalnej. Brazylia jest jedynym krajem kontynentu, w którym mogą występować również sankcje o charakterze politycznym, np. wykluczenie z konkursów na stanowiska publiczne, niemożność pełnienia niektórych funkcji publicznych, odmowa wydania paszportu lub dowodu osobistego, odmowa udzielenia pożyczki i kredytu przez państwowe banki i instytucje finansowe. Obowiązek głosowania wpływa oczywiście na wysoką frekwencję wyborczą, choć nie gwarantuje stuprocentowego udziału obywateli w głosowaniu.

Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom brazylijskim, posiadającym pełne prawa publiczne, wpisanym na listy wyborcze, stale zamieszkałym w danym okręgu wyborczym oraz obowiązkowo będącym członkiem partii politycznej przy zastosowaniu następujących cenzusów wieku: 35 lat dla kandydatów na prezydenta, wiceprezydenta i senatora; 30 lat dla kandydatów na gubernatora i wicegubernatora stanu i Dystryktu Federalnego; 21 lat dla kandydatów na deputowanego federalnego, deputowanego stanu, burmistrza, wiceburmistrza i sędziego pokoju oraz 18 lat dla kandydatów na radnego gminnego. Bierne prawa wyborcze nie posiadają analfabeci.

Głosowanie odbywa się w dniu wolnym od pracy. Do 1965 r. był to 3 października. Junta wojskowa przeniosła dzień wyborów na Święto Republiki obchodzone 15 listopada. W 1988 r. powrócono do głosowania 3 października (II tura odbywała się 15 listopada), by w 1998 r. ustalić dzień wyborów na pierwszą niedzielę października.

Specyfiką brazylijskich wyborów jest możliwość głosowania elektronicznego, przyjęta pioniersko na kontynencie już w 1995 r. Nowy sposób głosowania został zaakceptowany przez wyborców. W pierwszych tego typu wyborach w ten sposób głosy oddało ok. 32% obywateli. W krótkim czasie głosowanie elektroniczne stało się zasadą, a jedynie w wyjątkowych okolicznościach można było dopuścić do głosowania w sposób tradycyjny, za pomocą papierowych kart wyborczych. Od 2002 r. stosuje się w pełni elektroniczny system wyborczy. Wyniki wyborów z ponad 400 tysięcy elektronicznych urn znane są już w ciągu 3 godzin od zamknięcia lokali wyborczych. W wyborach większościowych kandydaci są umieszczeni na liście w losowej kolejności, a głos jest oddawany poprzez odznaczenie w kratce przy nazwisku kandydata. W wyborach proporcjonalnych możliwe jest wpisanie nazwiska kandydata lub jego numeru identyfikacyjnego, lub numeru ID jego partii. Możliwe jest zatem oddanie głosu na partię, jak i na kandydata. Głosy te są sumo-

wane. Wskazując zalety tego systemu, oprócz szybkich wyników, wymienić należy również łatwość głosowania i ograniczenie możliwości fałszerstw.

W związku ze zrównaniem kadencji szeregu organów państwowych na szczeblu centralnym i lokalnym, w ostatnich latach mamy w Brazylii do czynienia z tzw. elekcją powszechną (generalną). Przykładem są ostatnie wybory z 3 października 2010 r., kiedy to obywatele tego kraju spotkali się przy urnach, oddając głosy na Prezydenta Republiki, członków Izby Deputowanych, 2/3 składu Senatu, gubernatorów i organy uchwałodawcze wszystkich stanów oraz Dystryktu Federalnego.

## 5. Kongres Narodowy

Władza ustawodawcza Federacyjnej Republiki Brazylii należy do dwuizbowego Kongresu Narodowego, składającego się z Izby Deputowanych (*Camara dos Deputados*) oraz Senatu Federalnego (*Senado Federal*). Jest to najliczniejszy organ przedstawicielski w Ameryce Południowej. Prace obu izb regulują przede wszystkim przepisy konstytucji oraz regulaminów parlamentarnych. Kadencja Kongresu trwa cztery lata i nie może zostać skrócona.

Kongres pracuje w trybie sesyjnym. Sesja Kongresu rozpoczyna się wspólnym posiedzeniem obu izb. Przewodniczy posiedzeniu Kongresu przewodniczący Senatu Federalnego, natomiast pozostałe funkcje w prezydium Kongresu wykonywane są na przemian przez członków prezydium obu izb. Corocznie w stolicy federalnej Kongres zbiera się od 2 lutego do 17 lipca oraz od 1 sierpnia do 22 grudnia (nowelizacja konstytucji z 2006 r. zmieniła wcześniej obowiązujące terminy sesji od 15 lutego do 30 czerwca oraz od 1 sierpnia do 15 grudnia). Sesja wiosenna parlamentu nie może być zamknięta bez uchwalenia przez Kongres ustawy o założeniach budżetu. Sesja nadzwyczajna zostaje zwołana przez przewodniczącego Senatu w razie konieczności zaprzysiężenia prezydenta i wiceprezydenta, w przypadku ogłoszenia stanu obrony lub interwencji federalnej oraz wystąpienia o pozwolenie na ogłoszenie stanu oblężenia. Ponadto prezydent może zwołać sesję nadzwyczajną z własnej inicjatywy lub na wniosek przewodniczących izb, lub bezwzględnej większości ich członków w przypadku pilnej sprawy, lub w ważnym interesie publicznym.

Poza inauguracją sesji parlamentu izby obradują wspólnie w przypadku prac nad regulaminem Kongresu i przy tworzeniu służb wspólnych dla obu izb, w celu zaprzysiężenia prezydenta i wiceprezydenta oraz dla rozpatrzenia prezydenckiego weta. Poza tymi przypadkami izby obradują i pracują oddzielnie. Zgodnie z zasadą autonomii parlamentu obie izby tworzą własne regulaminy, określają wewnętrzną organizację i zasady funkcjonowania.

Pracami izb kierują ich przewodniczący, którzy wraz z czterema (dwoma w Senacie) wiceprzewodniczącymi i czterema sekretarzami tworzą prezydium

izby. Kadencja członków prezydium trwa dwa lata i nie może być pełniona bezpośrednio ponownie. Szczególną kompetencją obu prezydiów jest prawo wniesienia skargi o niekonstytucyjności do Federalnego Sądu Najwyższego.

Parlamentarzyści zgodnie z przynależnością partyjną organizują się w grupy partyjne, a te z kolei mogą tworzyć bloki parlamentarne pod wspólnym kierownictwem. Reprezentantem interesów poszczególnych stronnictw politycznych są ponadto liderzy partii, kolegium liderów, lider większości i lider mniejszości oraz tzw. lider rządu.

Każda z izb Kongresu tworzy komisje stałe oraz nadzwyczajne (tymczasowe), które możemy podzielić na szczególne (wewnętrzne w Senacie), śledcze i zewnętrzne. Obecnie funkcjonuje 16 komisji stałych w Izbie Deputowanych i 7 komisji stałych w Senacie. Członek Izby Deputowanych może zasiadać w składzie tylko jednej komisji, a Senatu w dwóch. Komisje szczególne powołane są do rozpatrzenia poprawek do konstytucji oraz projektów kodeksów. Tego typu komisje tworzy się ponadto w sytuacji, gdy nad projektem ustawy, ze względu na jego treść, pracują więcej niż trzy komisje stałe. Komisje śledcze mogą natomiast być powołane dla rozpatrzenia każdej sprawy, która jest istotna z punktu widzenia trwałości porządku konstytucyjnego, prawnego i społecznego państwa. Wreszcie komisje zewnętrzne tworzy się celem reprezentowania parlamentu w uroczystościach państwowych i międzynarodowych.

Izby mogą również tworzyć wspólne komisje, w tym komisje śledcze. Jedną z komisji, reprezentujących Kongres Narodowy funkcjonuje między obradami parlamentu wykonując zadania określone w regulaminie. Jest nią Komitet Reprezentatywny Kongresu Narodowego składający się z deputowanych i senatorów. Jego podstawowym zadaniem jest nadzór nad przestrzeganiem prerogatyw organów przedstawicielskich w okresie międzysesyjnym oraz zachowanie ciągłości w realizacji funkcji parlamentu. W wypadkach niecierpiących zwłoki, może nawet zawiesić obowiązywanie aktu normatywnego egzekutywy, jeżeli stwierdzi przekroczenie kompetencji prawotwórczej lub granic delegacji ustawowej. Ponadto Komitet wykonuje funkcje kontrolne wobec rządu i wyraża zgodę na wyjazd prezydenta z kraju na okres dłuższy niż 15 dni.

Ponadto konstytucja przewiduje powołanie komisji wspólnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących planu wieloletniego, dyrektyw budżetowych, corocznego budżetu i dodatkowych kredytów budżetowych oraz do kontroli wykonania budżetu.

Konstytucja w art. 53–56 omawiających status parlamentarzysty przyznaje deputowanym i senatorom szereg przywilejów, ale i ograniczeń. Członkowie Kongresu nie są związani instrukcjami wyborców, a zatem posiadają mandat wolny. Ustawa zasadnicza przyznaje deputowanym i senatorom immunitet. Od momentu objęcia mandatu członkowie obu izb korzystają z przywileju nietykalności



cywilnej i karnej w zakresie ich poglądów, wypowiedzi i sposobu głosowania. Nie mogą zostać zatrzymani, a także nie mogą ponosić odpowiedzialności karnej bez zgody odpowiednio Izby Deputowanych lub Senatu, za wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku. W takiej sytuacji wniosek do izby powinien być złożony w ciągu 24 godzin od zatrzymania, a ta w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów może pozbawić parlamentarzystę immunitetu. Odpowiedzialność za popełnione czyny członkowie Kongresu ponoszą przed Federalnym Sądem Najwyższym. Deputowani i senatorowie nie mają obowiązku składania zeznań, dotyczących informacji otrzymanych lub przekazanych w ramach sprawowania mandatu. Parlamentarzyści nie mogą być wcieleni do sił zbrojnych, a w czasie wojny tylko za zgodą właściwej izby.

Członków Kongresu obowiązuje zasada materialnej i formalnej niepołączalności stanowisk (art. 54 konstytucji). Nie mogą oni zawierać ani być stroną umów z przedsiębiorstwami posiadającymi koncesje na usługi publiczne, nie mogą zasiadać w zarządach i radach nadzorczych tych przedsiębiorstw oraz pobierać tam inne wynagrodzenia. Parlamentarzyści nie mogą również być właścicielami, prezesami i dyrektorami przedsiębiorstw, które świadczą usługi na rzecz państwa. Deputowani i senatorowie nie mogą jednocześnie zasiadać w obu izbach ani sprawować innego urzędu z wyboru.

Mandat parlamentarzysty wygasa w przypadku naruszenia zasady *incompatibilitas* lub, gdy odpowiednia izba uzna ich zachowanie za niegodne – „nie do pogodzenia z powagą parlamentu”, gdy utracą prawa publiczne, zostaną skazani prawomocnym wyrokiem sądu lub jeżeli bez usprawiedliwienia nie wezmą udziału w jednej trzeciej posiedzeń izby w sesji. O pozbawieniu mandatu za czyny niegodne izba decyduje zaledwie większością bezwzględną, co może budzić pewne zastrzeżenia związane z ryzykiem „walki politycznej” w takiej formie.

Wśród podstawowych funkcji Kongresu możemy wyróżnić funkcje: ustrojodawczą, ustawodawczą, kontrolną, kreacyjną, sądowniczą oraz pozostałe. Biorąc pod uwagę funkcje ustrojodawczą i ustawodawczą, rola ustrojowa obu izb parlamentu jest równorzędna. W innych zauważalnie silniejszą pozycję ma Senat.

Prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji posiadają: prezydent, 1/3 ustawowej liczby członków Izby deputowanych, 1/3 ustawowej liczby senatorów oraz ponad połowa stanowych zgromadzeń ustawodawczych, w których propozycję zmiany przyjmuje się zwykłą większością głosów (art. 60 konstytucji). Nowelizacja przyjmowana jest większością 3/5 głosów w każdej z izb Kongresu, a prezydent nie może jej zawetować.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje natomiast prezydentowi (w niektórych sprawach wyłączone), każdemu parlamentarzyste, komisjom parlamentarnym oraz obywatelom. Ponadto Prokurator Generalny, Federalny Sad Najwyższy i sądy wyższe posiadają na wyłączność inicjatywę ustawodawczą w zakresie swo-

jego działania, określonego w konstytucji. Projekt ustawy może być wedle uznania wniesiony do jednej z izb Kongresu z zastrzeżeniem, że projekty złożone przez prezydenta, Federalny Sąd Najwyższy i sądy w pierwszej kolejności są rozpatrywane w Izbie Deputowanych. Projekt, aby zostać ustawą, musi być uchwalony przez obie izby parlamentu w jednakowym brzmieniu. Jedna izba może proponować poprawki do projektów wniesionych i uchwalonych przez drugą izbę. Wówczas projekt jest ponownie omawiany przez tę drugą izbę. Ewentualne weto ustawowe prezydenta jest rozpatrywane na wspólnym posiedzeniu Izby Deputowanych i Kongresu.

Uchwalane przez Kongres ustawy możemy podzielić na zwykłe i uzupełniające. Te drugie mają charakter szczególnej gwarancji prawnej i dotyczą przede wszystkim funkcjonowania systemu politycznego, prawnego i gospodarczego państwa. W tej formie reguluje się m.in. organizację terytorialną państwa, ustrój sądownictwa i Adwokatury Generalnej Unii, ordynacje wyborcze, kodeksy, prawo budowlane czy prawo działalności gospodarczej. Ustawy uzupełniające uchwalane są bezwzględną większością głosów, a zwykłe większością głosów. Konstytucja dopuszcza możliwość głosowania ustaw w komisjach, ale na wniosek 1/10 członków izby projekt musi trafić pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym.

Specyficznie konstytucja reguluje problematykę uchwalenia budżetu. Projekty ustaw budżetowych, do których należą hierarchicznie ustawy określające wieloletnie plany finansowe, ustawy w sprawie dyrektyw budżetowych oraz coroczne ustawy budżetowe mogą być wniesione wyłącznie przez prezydenta. Coroczna ustawa budżetowa może być przyjęta przez parlament tylko w przypadku jej zgodności z odpowiednimi dyrektywami, a zmiana dyrektyw musi odpowiadać planom wieloletnim.

Wśród uprawnień kontrolnych Kongresu znajdują się: prawo żądania informacji i obecności od ministrów, w tym możliwość pisemnych zapytań z obowiązkiem odpowiedzi w ciągu 30 dni, działalność komisji śledczych, ocena i przyjęcie sprawozdania z wykonania budżetu, możliwość zawieszenia aktów wykonawczych prezydenta, wykraczających poza jego kompetencje prawodawcze. Poza tym przy pomocy Trybunału Obrachunkowego, parlament kontroluje finanse publiczne i dokonuje oceny legalności wydatków. Stała komisja wspólna obu izb, w przypadku powzięcia podejrzeń o niedozwolonych wydatkach, może żądać wyjaśnień od właściwego organu lub zwrócić się do Trybunału Obrachunkowego o zbadanie sprawy.

Realizując funkcję kreacyjną, Kongres powołuje 2/3 członków Trybunału Obrachunkowego, czterech członków Rady Republiki, a Senat samodzielnie wyraża zgodę na powołanie przez prezydenta: sędziów Federalnego Sądu Najwyższego, Wyższego Sądu Sprawiedliwości, Wyższego Sądu Pracy i Wyższego sądu Wojskowego, 1/3 składu Trybunału Obrachunkowego, gubernatorów terytoriów,

przewodniczącego Banku Centralnego, Prokuratora Generalnego Republiki (również zatwierdza złożenie z urzędu przed upływem kadencji) oraz szefów stałych przedstawicielstw dyplomatycznych.

Funkcja sędziowska realizowana jest wyłącznie przez Senat. Występuje on w roli trybunału stanu dla prezydenta i wiceprezydenta, członków Federalnego Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego Republiki i Adwokata Generalnego Unii za popełnienie deliktu konstytucyjnego oraz jeżeli pozostaje to w związku z czynem popełnionym przez prezydenta, również sądenia za delikt konstytucyjny ministrów stanu i dowódców sił zbrojnych.

Do pozostałych uprawnień Kongresu należą kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz w zakresie polityki społeczno-gospodarczej. Do pierwszej grupy należą: ratyfikacja traktatów i innych umów międzynarodowych oraz zgoda na wyjazd prezydenta lub wiceprezydenta z kraju na okres dłuższy niż 15 dni. Do drugiej: upoważnienie prezydenta do wypowiedzenia wojny, zawarcia pokoju, zezwolenia na pobyt obcych wojsk, a także zezwalanie na wprowadzenie stanu oblężenia, zatwierdzenie stanu obrony i interwencji federalnej, zawieszenie aktów prawnych egzekutywy oraz wyrażenia zgody na zwołanie referendum i plebiscytu. Trzecia grupa kompetencji to m.in. zatwierdzanie inicjatywy władzy wykonawczej dotyczącej energii jądowej, zezwalanie na poszukiwanie i wykorzystywanie zasobów wodnych oraz złóż mineralnych na ziemiach Indian, a także zbycie lub udzielenie koncesji na użytkowanie gruntów publicznych o powierzchni powyżej dwóch tysięcy pięciuset hektarów. Uprawnienia te Kongres realizuje za pomocą tzw. dekretów ustawodawczych (*decretos legislativos*), uchwalanych przez obie izby zwykłą większością głosów i wyłączonych spod weta prezydenta.

Poza wspólnymi uprawnieniami Kongresu niektóre kompetencje samodzielnie wykonuje Senat, m.in. udziela zezwolenia na międzynarodowe transakcje finansowe dotyczące interesów Unii bądź jej części, ustala limity skonsolidowanego długu oraz transakcji kredytowych Unii i jej części.

## 6. Prezydent Republiki i administracja federalna

Zgodnie z art. 76 konstytucji władza wykonawcza jest wykonywana przez Prezydenta Republiki, przy pomocy ministrów stanu. Prezydent i kandydujący z nim wspólnie wiceprezydent są wybierani w wyborach powszechnych na 4-letnią kadencję z prawem jednej reelekcji. Do 1994 r. kadencja wynosiła pięć lat (Prezydent J. Figueiredo sprawował urząd nawet sześć lat między 1979 a 1985 r.), a pierwotnie istniejący zakaz reelekcji, który właściwie obowiązywał od 1891 r., zniesiono w 1997 r. na fali południoamerykańskich reform przełomu XX i XXI wieku. Właśnie skracanie czasu kadencji oraz zmiany dotyczące możliwych reelek-

cji były uznane za przejaw demokratyzacji ustrojów konstytucyjnych państw regionu, w minionym wieku doświadczonych latami rządów dyktatorskich. Zmiany te miały na celu osłabienie silnych prezydentur, co służyłoby ograniczeniu ryzyka antydemokratycznych zagrożeń.

Zwycięzca wyborów przeprowadzanych w pierwszą niedzielę października, w roku poprzedzającym zakończenie kadencji urzędującego prezydenta, zostaje wyłoniony bezwzględną większością głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, w ostatnią niedzielę października przeprowadza się drugą turę głosowania, w której biorą udział dwaj kandydaci z największą ilością głosów w pierwszej turze.

Prezydent i wiceprezydent obejmują urząd w dniu 1 stycznia nowego roku po wyborach wraz ze złożeniem przysięgi na uroczystej sesji Kongresu Narodowego. Jeżeli w ciągu dziesięciu dni od wyznaczonej daty prezydent nie złoży przysięgi, urząd uznaje się za opróżniony.

W przypadku opróżnienia urzędu w trakcie kadencji lub niemożności sprawowania urzędu miejsce prezydenta zajmuje wiceprezydent. W dalszej kolejności pełnienie obowiązków prezydenta powierza się przewodniczącemu Izby Deputowanych, Senatowi Federalnego i Federalnego Sądu Najwyższego. W takiej sytuacji prezydenckie wybory przedterminowe przeprowadza się w ciągu dziesięciu dni od opróżnienia urzędu z zastrzeżeniem, że podczas dwóch ostatnich lat kadencji wyboru na oba urzędy dokonuje Kongres w ciągu trzydziestu dni od opróżnienia, a wybrane osoby piastują urząd jedynie do końca trwającej kadencji.

Wybory prezydenckie w Brazylii wpływają na całą scenę polityczną tego kraju. Co do zasady, małe partie nie mogą liczyć na dobry wynik swego kandydata w wyborach prezydenckich, wielkie zaś wykorzystują wynik wyborów głowy państwa w kampanii parlamentarnej. Jednak wybory w Ameryce Południowej potrafią być wyjątkiem od tej reguły, czego przykładem było zwycięstwo Fernando Collora de Mello – „człowieka znikąd” w 1990 r.

Prezydent Republiki jest jednocześnie głową państwa i szefem rządu. Posiadając silną legitymizację władzy, prezydent ma znaczący wpływ na politykę wewnętrzną i zewnętrzną państwa. Właściwie samodzielnie sprawuje władzę wykonawczą, wedle własnego uznania powołując i odwołując ministrów oraz kierując pracami rządu. Brak jest instytucji premiera, a ministrowie faktycznie nie tworzą odrębnego organu kolegiального. Parlament nie posiada żadnych argumentów prawnych, mogących wpływać na działalność prezydenta czy rządu, którzy nie ponoszą odpowiedzialności politycznej przed Kongresem. W Brazylii nie występuje możliwość udzielenia wotum nieufności, a procedura *impeachmentu* ma charakter nadzwyczajny. W odróżnieniu jednak od Stanów Zjednoczonych Ameryki ministrowie mogą sprawować jednocześnie mandat deputowanego lub senatora, a w przypadku gdyby nieobecność z tego tytułu wynosiła powyżej 120 dni, man-

dat parlamentarny zostaje zawieszony, a jego funkcje przejmuje czasowo wybierany wspólnie z członkiem Kongresu zastępca.

Liczba ministrów zmieniała się zauważalnie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Prezydent J. Sarney rozbudował gabinet do 27 członków. Jego następcą F. Collor, przeprowadził reformę administracji, redukując liczbę ministrów do 12 i zwalniając ok. 80 tys. pracowników administracji federalnej. Prezydent I. Franco ponownie rozbudował skład Rady Ministrów, który obecnie, za rządów D. Rouseff liczy 24 ministrów i 14 innych członków gabinetu.

Oprócz samych ministrów prezydent, jako zwierzchnik administracji federalnej, decyduje o obsadzie wielu stanowisk publicznych, co może być i jest argumentem przetargowym w relacjach z ugrupowaniami parlamentarnymi. Uprawnienia kreacyjne prezydenta sięgają 50 tys. urzędów w administracji publicznej. Do najważniejszych należy powoływanie za zgodą Senatu: sędziów Federalnego Sądu Najwyższego, Wyższego Sądu Sprawiedliwości, Wyższego Sądu Pracy i Wyższego sądu Wojskowego, 1/3 składu Trybunału Obrachunkowego, gubernatorów terytoriów, przewodniczącego Banku Centralnego, Prokuratora Generalnego oraz szefów stałych przedstawicielstw dyplomatycznych.

To ostatnie wynika z uprawnienia prezydenta do kierowania polityką zagraniczną państwa, z czym wiąże się również zawieranie traktatów międzynarodowych, podlegających następnie ratyfikacji przez Kongres oraz przyjmowanie listów uwierzytelniających od akredytowanych przedstawicieli państw obcych i organizacji międzynarodowych. Prezydent, również za zgodą parlamentu, podejmuje decyzję o wypowiedzeniu wojny i zawarciu pokoju.

Prezydent, jako naczelny dowódca sił zbrojnych, zapewnia cywilną kontrolę nad armią, mianuje dowódców poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, nadaje wyższe stopnie oficerskie, zarządza mobilizację oraz zezwala na pobyt obcych wojsk na terytorium kraju.

Prezydent również zarządza wprowadzenie na części lub całości terytorium kraju stanu obrony i stanu oblężenia oraz posiada prawo zawieszenia autonomii stanów wchodzących w skład Unii.

Istotnym uprawnieniem prezydenta, niewystępującym w klasycznym amerykańskim systemie, jest prawo inicjatywy ustawodawczej. W niektórych przypadkach prezydent posiada to prawo na wyłączność, mianowicie w kwestii projektów ustaw dotyczących liczebności i poboru do sił zbrojnych, struktury administracji i organizacji ministerstw, statusu urzędników administracji czy systemu podatkowego państwa. Do prezydenta należy również co roku przedłożenie projektu budżetu oraz obowiązek przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu.

Prezydent posiada prawo decydowania o zastosowaniu trybu pilnego przy uchwalaniu ustawy oraz prawo weta ustawodawczego. Weto prezydenta, zgłoszo-

ne wraz z uzasadnieniem w ciągu 15 dni roboczych od chwili otrzymania ustawy do podpisu, może dotyczyć całości lub części aktu, a prezydent może nawet np. zażądać usunięcia poszczególnych słów czy znaków przystankowych. Kongres bezwzględną większością w głosowaniu tajnym może odrzucić weto prezydenta na wspólnej sesji, zwołanej w ciągu 30 dni od otrzymania stanowiska głowy państwa.

Natomiast do tradycyjnych kompetencji głowy państwa należy prawo łaski, nadawanie odznaczeń i wyróżnień honorowych czy możliwość zwracania się z rocznym orędziem do Kongresu.

Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej, cywilnej ani administracyjnej, a dochodzenia wszczęte przed objęciem urzędu zostają zawieszane na czas sprawowania mandatu. Głowa państwa ponosi natomiast odpowiedzialność konstytucyjną, przy czym konstytucja szczególnie akcentuje czyny, które godzą w istnienie Unii, swobodne sprawowanie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej, swobody obywatelskie, bezpieczeństwa kraju, rzetelną pracę administracji, wykonanie budżetu oraz przestrzeganie prawa (art. 85). Prezydent ponosi ponadto odpowiedzialność karną za przestępstwa kryminalne przed Federalnym Sądem Najwyższym. O postawieniu prezydenta w stan oskarżenia z tytułu popełnienia deliktu konstytucyjnego lub przestępstwa decyduje Izba Deputowanych kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów. W przypadku deliktu konstytucyjnego prezydent sądzony jest przez Senat Federalny, który większością 2/3 konstytucyjnego składu podejmuje decyzję o pozbawieniu urzędu. Analogiczna instytucja *impeachmentu* ma zastosowanie również w stosunku do ministrów.

W momencie postawienia prezydenta w stan oskarżenia zostaje on zawieszony w sprawowaniu urzędu do czasu zakończenia procesu, jeżeli jednak w terminie stu osiemdziesięciu dni postępowanie nie zostanie zakończone, prezydent wraca do wykonywania swoich konstytucyjnych czynności. Proces jest kontynuowany, a wyrok skazujący oznacza usunięcie prezydenta z urzędu.

W 1992 r. doszło do jedyne, jak dotychczas, postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Fernando Collor de Melo, w wyniku zarzutów o nadużycie władzy, malwersacje finansowe i utrudnianie pracy organów federalnych, został postawiony w stan oskarżenia przez Izbę Deputowanych. Mimo złożenia rezygnacji przed zakończeniem procesu był już prezydent został uznany winnym i skazany na osiem lat pozbawienia praw obywatelskich. F. Collor nigdy nie przyznał się do winy i w 1994 r. Sąd Najwyższy formalnie oczyścił go z zarzutów z powodu braku wystarczających dowodów, co jednak nie oznaczało przywrócenia praw politycznych.

W czasie trwania procedury *impeachmentu* obowiązki głowy państwa przejął ówczesny wiceprezydent, Itamar Franco, który po ustąpieniu F. Collor de Mello formalnie objął urząd prezydenta i pełnił go do końca kadencji.

Do kompetencji prawodawczych prezydenta należy prawo wydawania aktów wykonawczych do ustaw oraz dekretów na podstawie bezpośredniego upoważnienia konstytucji w sprawach: 1) organizacji i funkcjonowania administracji federalnej, jeżeli nie pociąga to za sobą zwiększenia wydatków ani nie powoduje tworzenia lub zniesienia organów publicznych oraz 2) zniesienia funkcji lub stanowisk, które zostały opróżnione (art. 84 p. VI).

Innego rodzaju aktem prezydenta są tzw. rozporządzenia tymczasowe z mocą ustawy (art. 62 konstytucji). Akty te są następnie przekazywane do Kongresu, który ma kompetencję do przekształcenia środka tymczasowego w ustawę. Jeżeli Kongres odmówi akceptacji, traci on moc w ciągu 60 dni od ustanowienia. Jednak jeżeli parlament nie rozpatrzy w terminie 60 dni środka tymczasowego, jego obowiązywanie zostaje przedłużone jeden raz o kolejne 60 dni. Instytucja ta, mająca w założeniu być nadzwyczajną procedurą stanowienia prawa, przekształciła się w stałą praktykę. Otóż prezydent wydaje rozporządzenia tymczasowe, rząd przy pomocy przychylnych mu parlamentarzystów uniemożliwia jego rozpatrzenie na forum izb, a gdy te po przedłużeniu w końcu przestają obowiązywać z mocy prawa, prezydent ogłasza je ponownie.

Ponadto Kongres może upoważnić prezydenta do wydawania ustaw delegowanych w formie dekretów z mocą ustawy, z zastrzeżeniem regulacji pewnych materii konstytucyjnych.

Akty prezydenta wymagają kontrasygnaty ministra, który jednak w ten sposób, odmiennie niż w systemie parlamentarnym, nie przejmuje zań odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę wpływ osoby prezydenta na skład rządu, w praktyce nie występuje raczej sytuacja odmowy współpodpisania dokumentu przedłożonego przez prezydenta.

Organami doradczymi głowy państwa są Rada Republiki i Narodowa Rada Obrony. W skład Rady Republiki wchodzi wiceprezydent, przewodniczący Izby Deputowanych i Senatu Federalnego, liderzy „większości” i „mniejszości” obu izb Kongresu, minister sprawiedliwości oraz sześciu osób, mianowanych na trzyletnią kadencję przez prezydenta i dwie izby parlamentu (po dwie). Zadaniem Rady Republiki jest pomoc w sprawach dotyczących zawieszenia autonomii stanów, wprowadzenia stanu obrony i stanu oblężenia oraz innych problemach dotyczących bezpieczeństwa porządku konstytucyjnego państwa.

Natomiast Rada Narodowa, której członkami są wiceprezydent, przewodniczący obu izb oraz ministrowie obrony, sprawiedliwości, spraw zagranicznych i planowania, jest organem doradczym w kwestii suwerenności i bezpieczeństwa państwa, m.in. opiniuje wprowadzenie stanów nadzwyczajnych.

## 7. Władza sądownicza

Organizację sądownictwa w Brazylii determinuje federacyjna struktura państwa oraz charakterystyczny dla tego państwa podział na sądy powszechne oraz sądy specjalne (*Justiça especializada*), wśród których wyróżniamy sądy pracy, wojskowe i wyborcze. Natomiast sądy powszechne dzielą się na sądy federalne i stanowe. Na szczeblu federalnym funkcjonują zatem: Federalny Sąd Najwyższy, Wyższy Sąd Sprawiedliwości, federalne sądy regionalne i sędziowie federalni; Wyższy Sąd Pracy, regionalne sądy pracy oraz rady pojednawcze i sądowe; Wyższy Sąd Wyborczy, regionalne sądy wyborcze, sędziowie wyborczy oraz rady wyborcze; Wyższy Sąd Wojskowy, sądy i sędziowie wojskowi a także sądy specjalne utworzone w celu rozpatrywania drobnych spraw cywilnych i karnych oraz sądy pokoju.

Sądy najwyższe oraz sądy wyższe wydzielonych gałęzi sądownictwa, mające swoje siedziby w stolicy kraju, sprawują jurysdykcję na terytorium całego kraju. Obok sądów federalnych funkcjonują sądy i sędziowie stanowi oraz sądownictwo Dystryktu Federalnego i poszczególnych terytoriów.

Naczelnym organem władzy sądowniczej jest Federalny Sąd Najwyższy (IV stopień). Jest to jednocześnie najstarszy brazylijski sąd, powstały w 1808 r. (pod inną nazwą), a więc jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości. Od 1969 r. składa się z 11 sędziów zwanych ministrami (*Ministro* – podobnie sędziowie Wyższego Sądu Sprawiedliwości). Są oni powoływani przez prezydenta, za zgodą Senatu, wyrażoną bezwzględną większością głosów spośród obywateli mających ponad trzydzieści pięć i mniej niż sześćdziesiąt pięć lat, o uznanej wiedzy prawniczej i nieposzlakowanej opinii (wiek emerytalny sędziego wynosi 75 lat). Na czele sądu stoi przewodniczący, który wraz z zastępcą przewodniczącego są wybierani przez sędziów w głosowaniu tajnym na 3-letnią kadencję, z zakazem reelekcji. Tradycją jest oddawanie głosów na najstarszego sędziego, który jeszcze nie pełnił funkcji przewodniczącego oraz wybór na zastępcę przyszłego kandydata na przewodniczącego. W związku z tym, że sędziowie nie zwykli oddawać głosu na siebie, wyboru najczęściej dokonuje się 10 głosami.

Do zadań Federalnego Sądu Najwyższego należy m.in.: abstrakcyjna kontrola konstytucyjności prawa; badanie zgodności z konstytucją umów międzynarodowych zawieranych przez Brazylię; nadzór judykacyjny nad sądami w zakresie konkretnej kontroli aktów normatywnych; rozpatrywanie spraw o przestępstwa popełnione przez prezydenta, wiceprezydenta, członków Kongresu, własnych członków oraz prokuratora generalnego, a także rozpatrywanie spraw o przestępstwa i delikty konstytucyjne popełnione przez ministrów, sędziów sądów wyższych, członków Trybunału Obrachunkowego oraz szefów misji dyplomatycznych o charakterze stałym; rozstrzyganie sporów prawnych między federacją a stanami,



a także między Najwyższym Trybunałem Sprawiedliwości a innymi sądami oraz między sądami wyższymi i innymi sądami, jak również na podstawie konstytucji posiada jurysdykcję do rozstrzygania sporów między Brazylią a innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Tak szeroki zakres kompetencji oraz stosunkowo nieliczny skład powoduje, że jest on jednym z najbardziej przeciążonych organów sądowych na świecie, rozpatrującym około stu tysięcy spraw rocznie.

Jako sąd konstytucyjny Federalny Sąd Najwyższy bada zgodność ustaw oraz federalnych i stanowych norm administracyjnych z ustawą zasadniczą. Wniosek w sprawie zbadania niezgodności z konstytucją może złożyć prezydent, prezydium Izby Deputowanych, prezydium Senatu, prezydium Zgromadzenia Stanowego, gubernator stanu, prokurator generalny, Rada Federalna Związku Adwokatów Brazylii, partie polityczne reprezentowane w Kongresie oraz konfederacje związkowe lub ogólnokrajowe organizacje zawodowe (art. 103 konstytucji), a orzeczenia sądu są ostateczne. Konstytucja, w wyniku nowelizacji z 1993 r., przewiduje również odrębną procedurę badania zgodności aktu normatywnego z konstytucją (na wniosek prezydenta, prezydium Izby Deputowanych, prezydium Senatu lub prokuratora generalnego), której celem jest z jednej strony zapewnienie jednolitego stosowania konstytucji, a z drugiej ewentualna sanacja nieuzasadnionych orzeczeń o niekonstytucyjności wydanych przez sądy niższej instancji. Posiedzenia FSN są jawne, o od 2002 r. wszystkie są na żywo transmitowane przez państwową telewizję.

Wyższy Sąd Sprawiedliwości (wraz z pozostałymi wyższymi sądami specjalnymi tworzy III stopień sądownictwa) został powołany na mocy obecnie obowiązującej konstytucji w celu odciążenia FSN. W jego skład wchodzi co najmniej 33 sędziów powoływanych przez prezydenta, za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów. Do kompetencji Wyższego Sądu Sprawiedliwości należy sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem pozostałych sądów. Jest sądem kasacyjnym w sprawach przestępstw zwykłych oraz sądem kompetencyjnym w sporach pomiędzy sądami niższych instancji oraz między sądami i organami administracyjnymi federacji oraz między sądami i organami administracyjnymi różnych stanów. Jest również sądem apelacyjnym w sprawach osądzonych przez sądy niższych instancji w sytuacji, gdy naruszyły one prawa federalne lub gdy orzekając, opierały się wyłącznie na prawie lokalnym lub stanowym z pominięciem prawa federalnego.

Sądy federalne, jako sądy niższej (II) instancji, obejmują zazwyczaj swoją kognicją terytorium kilku stanów. W ich skład wchodzi co najmniej siedmiu sędziów, powoływanych również przez prezydenta. Sądy federalne są sądami odwoławczymi w stosunku do orzeczeń wydanych przez sędziów federalnych lub stanowych, którzy stanowią pierwszą instancję w brazylijskim systemie sądowniczym.

W celu uzupełnienia działalności sądów federalnych ustawa zasadnicza dopuszcza możliwość tworzenia sądownictwa stanowego w oparciu o przepisy konstytucji stanowych z zastrzeżeniem jednolitości systemu prawnego Brazylii.

Status sędziego regulują przepisy konstytucji oraz ustaw, których propozycje nowelizacji może przedłożyć jedynie Federalny Sąd Najwyższy, posiadający monopol inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Prokuratura Publiczna jest konstytucyjnym organem podległym bezpośrednio prezydentowi, który stoi na straży przestrzegania prawa oraz porządku demokratycznego. W jej skład wchodzi prokuratura federalna, prokuratura pracy, prokuratura wojskowa, prokuratura Dystryktu Federalnego i terytoriów oraz prokuratura stanów. Na czele Prokuratury Publicznej stoi Prokurator Generalny Republiki, powoływany na dwuletnią kadencję przez prezydenta za zgodą Senatu. Do zadań prokuratury należy inicjowanie procesów karnych i cywilnych, kontrola działalności sił porządkowych oraz stanie na straży autorytetu organów państwowych, m.in. poprzez egzekwowanie wykonania ich aktów. Prokuratura, wykonując swoje zadania, współpracuje z Ministerstwem Sprawiedliwości, któremu podlega policja federalna. Działalność Prokuratury Publicznej uzupełnia Adwokatura Generalna Unii, kierowana przez mianowanego na trzyletnią kadencję przez prezydenta adwokata generalnego. Jej głównym zadaniem jest reprezentowanie federacji wobec wszystkich instytucji oraz osób fizycznych i prawnych.

### Wybrana literatura

- K. Complak, *Parlament we współczesnej Ameryce Łacińskiej*, Wrocław 1994.
- K. Complak, *Rządy faktyczne w Ameryce Południowej (1930–1979)*, Wrocław 1990.
- R.A. Hudson (red.), *Brazil: A country study*, Washington 1997.
- H.G. James, *The Constitutional System of Brazil*, Washington 1923.
- Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii*, tłum. A. Wojtyczek–Bonnand, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2004.
- M. Kula, *Historia Brazylii*, Warszawa 1987.
- R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- D. Nohlen (red.), *Elections in the Americas: A Data Handbook. Volume 2, South America*, Oxford 2005.
- T.J. Power, *The Political Right in postauthoritarian Brazil, Elites, Institutions and Democratization*, University Park 2000.
- C. Souza, *Constitutional engineering in Brazil, The Politics of Federalism and Decentralization*, Ipswich 1997.
- J. Spyra, *Kongres Narodowy Federacyjnej Republiki Brazylii*, Warszawa 1999.
- J. Spyra, *System konstytucyjny Brazylii*, Warszawa 2001.
- P. Uziębło, *Wybrane zagadnienia prawa wyborczego Ameryki Południowej (po przemianach demokratycznych końca XX i początku XXI wieku i ich wpływ na systemy rządów)*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Systemy rządów. Dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, Warszawa 2007.