TENDÊNCIAS DO CONSTITUCIONALISMO FRANCÊS (3.ª e 4.ª REPÚBLICAS)

ANNE-MARIE MACULAN *

1. Introdução; 2. O regimento interno das Assembléias; 3. Autonomia financeira das Assembléias; 4. Eleições dos parlamentares; 5. As comissões; 6. Estatuto dos parlamentares; 7. Conclusão.

1. Introdução

A 3.ª República, que durou 65 anos, de 1875 a 1939 — recorde de longevidade na história constitucional francesa — foi estabelecida por três leis constitucionais apenas, que nunca foram modificadas fundamentalmente. Estabelecia, como princípio, a primazia do Parlamento e, mais particularmente, da Câmara dos Deputados, cujos membros seriam eleitos por quatro anos, por sufrágio universal direto. Quanto aos membros do Senado, eram eles eleitos por nove anos, por sufrágio indireto e restrito e, em decorrência desta forma de escrutínio e da super-representação do campo, tornaram-se quase inamovíveis e cooptados, pelo menos até que uma reforma em 1884 introduzisse uma certa democratização. O Governo era responsável, politicamente, perante as duas assembléias, mas só dispunha de direito de dissolução quanto à Câmara dos Deputados. As duas assembléias votavam a lei de maneira igual. A evolução dos costumes políticos enfraquecia progressivamente o papel do Senado, considerado por demais conservador e imobilista, uma vez que fora concebido originariamente para servir de contrapeso à Câmara dos Deputados. O Governo viu-se também grandemente enfraquecido perante esta Câmara, uma vez que seu direito de dissolução caíra rapidamente em desuso e não fora jamais exercido. O peso do controle político

* Traduzido por Mariana Herescu.

da Câmara aumentou, tanto mais que os governos representavam apenas o resultado de uma coalizão temporária de dois ou três partidos, sem programa comum. Qualquer voto contrário da Câmara, mesmo sobre questões de importância secundária, acarretava automaticamente a demissão do Gabinete. A instabilidade ministerial era tão grande que podemos contar 100 governos entre 1875 e 1939. Este regime desmoronou-se por ocasião da invasão alemã e terminou oficialmente ao ser votada a lei de agosto de 1940, que outorgava todos os poderes ao Marechal Pétain.

A 4.ª República, que nascera da Constituição de 1946, adotada por *referendum* logo em seguida à guerra, desmoronou-se no meio das desordens políticas do mês de maio de 1958; e isto, depois que as instituições se revelaram incapazes de assegurar aos governantes uma autoridade suficiente para permitir-lhes enfrentar os problemas resultantes da guerra da Argélia, considerada, na época, oficialmente, uma simples rebelião contra a autoridade francesa. [1]

Entretanto, a Constituição da 4.ª República foi elaborada no entusiasmo da Libertação, por homens para os quais o ideal democrático, após as derrotas sangrentas dos regimes ditatoriais do tipo nazi-fascista, só poderia realizar-se num regime parlamentar, no qual as assembléias eleitas deveriam desempenhar um papel preponderante, porquanto emanavam diretamente do sufrágio popular.

Esta Constituição estabeleceu aquilo que é chamado, geralmente, um regime de assembléia, vale dizer, um regime no qual — segundo a definição de Michel Debré, em 1958 — a quase totalidade do poder legislativo e político está concentrado nas mãos de uma assembléia, da qual o governo é somente uma pálida emanação de segundo plano. Como a Assembléia é a depositária da soberania nacional, é ela o órgão supremo do qual tudo depende; suas decisões, sejam elas quais forem, têm força de lei; as sessões parlamentares são quase permanentes e as comissões tornam-se uma espécie de ministérios oficiosos. Na realidade, o regime parlamentar da 4.ª República, ainda que podendo ser efetivamente equiparado, até certo ponto, a um regime de assembléia, [2] caracterizou-se, sobretudo, por uma Assembléia Nacional cuja importância e falta de homogeneidade política não lhe permitiu enfrentar os graves problemas políticos e econômicos que se seguiram ao fim

[1] A Argélia era, então, administrativamente, um departamento francês, chefiado por um governador-geral que gozava de mais poderes do que um prefeito comum à testa de um departamento metropolitano.

[2] Os regimes políticos que mais correspondem à definição de um verdadeiro regime de assembléia são aqueles das repúblicas socialistas do Leste da Europa.

da II Guerra Mundial. Na ausência de qualquer partido majoritário, os governos de coalização sucederam-se num ritmo ainda mais rápido que o da constituição anterior: 23 em 12 anos.

No plano constitucional, a 4.ª República considerava-se um regime parlamentar; consagrava a primazia do Parlamento sobre os outros órgãos de estado e, dentro do Parlamento, a primazia da Assembléia Nacional sobre o Conselho da República.

A primazia do Parlamento encontrava-se assegurada pelo enfraquecimento das atribuições do Presidente da República, ao qual a Constituição reservava um lugar de menor importância, e pelo enfraquecimento do governo, que se encontrava numa situação de dependência total e permanente fiscalização pela Assembléia. Esta estava em sessão quase permanente e não podia interromper seus trabalhos mais de quatro meses por ano. Durante as férias parlamentares, a Mesa da Assembléia conservava seu poder de controle sobre o governo e podia convocar, a qualquer momento, a Assembléia. Em 1954, uma revisão constitucional permitiu restabelecer o sistema anterior, menos excessivo, de sessões ordinárias e extraordinárias: as primeiras deviam durar um mínimo de sete meses e as segundas só poderiam ser encerradas após o esgotamento da ordem do dia para a qual o Parlamento fora convocado. (Esta medida destinava-se, em princípio, a garantir que o governo não fosse atacado sobre assuntos não previstos. Art. 12). Assim, o governo não podia, na verdade, decidir quanto ao encerramento de uma sessão e seu direito de dissolução, ainda que reconhecido pela Constituição, não existia, pois que as condições necessárias para permitir-lhe exercê-lo eram tão complexas e numerosas que, na prática, o tornavam impossível.[3] A desconfiança dos parlamentares quanto ao direito de dissolução era muito aguda; consideravam-no um processo de exceção que só poderia ser empregado em circunstâncias muito graves, acarretando um mau funcionamento das instituições.

A adoção de uma moção de censura à política do governo exigia o voto da maioria absoluta; uma simples interpelação, ainda que seguida de um voto contrário, não podia acarretar a queda do governo. Na realidade, o processo da moção de censura nunca foi utilizado porque o próprio governo era levado a colocar a questão de confiança, já que o Presidente do Conselho (ou seja, o chefe do governo) devia, antes de colocá-la, conseguir o acordo de todos os ministros, o que era feito na véspera dos debates importantes, ainda que não fosse decidido claramente a colocação

[3] O Parlamento da 4.ª República foi dissolvido uma única vez, em 1955, pelo governo de M. Edgar Faure, e esta dissolução só foi possível graças a um erro de tática puramente acidental dos deputados.

da questão de confiança. A recusa da confiança devia ser votada pela maioria absoluta. No entanto, um único voto contrário, por uma questão secundária não deixava ficar no poder um governo saído de uma coalizão instável e mutante e acontecia mesmo que o Presidente do Conselho chegava a colocar a questão de confiança oficiosamente e, em caso de resposta negativa, considerava-se demitido.

Esta primazia nas relações entre o Executivo e o Legislativo beneficiava, principalmente, a Câmara dos Deputados, porque o governo não era responsável, politicamente, perante o Conselho da República. A posição de inferioridade deste último era ainda confirmada pelo fato de que, antes da reforma de 1954, o Conselho não gozava do direito de iniciativa legislativa: se um de seus membros queria apresentar um projeto de lei, devia apresentá-lo à Mesa da Câmara dos Deputados. Quando um texto de lei era votado em primeiro lugar pela Câmara, o Conselho só podia apresentar emendas sobre as quais deliberasse a Câmara. Em conseqüência da reforma de 1954, o Conselho teve o direito de votar, em primeira leitura, um texto de lei, antes de transmití-lo à Câmara. O sistema da "lançadeira" foi restabelecido: uma lei só era validamente votada quando as duas assembléias chegavam a um acordo quanto a um texto idêntico. Esta reforma, porém, trazia, além disso, outra restrição ao direito de iniciativa legislativa do Conselho: segundo os artigos 14 e 16, todo projeto de lei apresentado por um conselheiro da República só era aceitável se não acarretasse um aumento das despesas ou uma diminuição das receitas do estado. [4]

Após as agitações políticas resultantes dos acontecimentos da Argélia, em maio e junho de 1958, que demonstraram a necessidade evidente de uma reforma profunda do sistema, o governo do General De Gaulle apresentou um projeto de lei constitucional adotada em 3 de junho de 1958, que permitia uma derrogação do art. 90 da Constituição, o qual determinava o processo normal de revisão constitucional. Esta lei estatuía os princípios fundamentais que deveriam ser respeitados pelos redatores da futura constituição: o sufrágio devia ser a única fonte de todos os poderes; a separação dos Poderes Executivo e Legislativo devia ser respeitada, bem como o princípio da independência do Poder Judiciário; o governo era responsável, politicamente, perante o Parlamento. O processo excepcional de revisão previa a criação de uma comissão consultiva constitucional composta por 2/3 dos parlamentares e o recurso obrigatório ao *referendum* para a

[4] Este dispositivo constitui a origem das restrições da atual Constituição ao direito de iniciativa legislativa do Parlamento.

adoção de uma nova constituição. O texto foi elaborado por comissões governamentais. Em 29 de julho de 1958, a Comissão Consultiva começou seus trabalhos; um anteprojeto foi publicado em meados de julho, bem como um parecer da Comissão para o Presidente do Conselho. O projeto definitivo foi publicado no Diário Oficial de 5 de setembro e submetido ao *referendum* em 28 de setembro. A nova Constituição foi promulgada em 4 de outubro. M. Michel Debré, então Fiscal dos Selos (Ministro da Justiça), e um dos principais autores da Constituição, apresentou o projeto perante a Assembléia-Geral do Conselho de Estado, chamado a deliberar sobre este texto, e explicou quais tinham sido os objetivos dos autores. Declarou que a Constituição deveria estabelecer uma colaboração dos poderes: ..."um chefe de estado e um parlamento separados, enquadrando um governo saído do primeiro e responsável perante o segundo; entre eles, uma divisão das atribuições, dando a cada um importância idêntica no progresso do estado e assegurando-lhes os meios para solucionar os conflitos que constituem, em qualquer regime democrático, o preço da liberdade".

M. Michel Debré esboçou — para logo em seguida rejeitar-se, — as características de um regime presidencial que não correspondia, segundo ele pensava, nem às necessidades nem à situação política da França daquela época. É de se notar que, após a importantíssima reforma de 1962, esta descrição fictícia, que instituía a eleição do presidente da república por sufrágio universal, tornou-se a realidade atual do sistema em vigor. No curso de sua exposição, ele insistiu nos três pontos principais que tornavam original a nova constituição: o domínio da lei, o processo legislativo e financeiro, e os mecanismos do funcionamento parlamentar que deveriam permitir um "parlamentarismo racionalizado".

A Constituição de 4 de outubro de 1958 contém um preâmbulo e 92 artigos, divididos em 15 títulos. Trata, sucessivamente, dos princípios orgânicos do poder, numa ordem indubitavelmente reveladora: em primeiro lugar, o Presidente da República, depois, o Governo e, finalmente, o Parlamento.

Ao longo da 3.ª e 4.ª Repúblicas, o Parlamento perdeu muito de seu prestígio perante a opinião pública e de seus poderes perante o Executivo.

Levados por esta onda de antiparlamentarismo, os redatores da nova Constituição conseguiram amputar os poderes ilimitados de um Parlamento que expusera suas fraquezas e dissensões e perdera todo o crédito perante a opinião pública.

O Parlamento atual compõe-se de duas Câmaras: A Assembléia Nacional e o Senado, cujos estatutos, poderes e recrutamento são muito diferentes. Em tempo normal, estas duas Câmaras têm

sessões separadamente, só se reunindo em sessão conjunta no caso do art. 89 da Constituição, para proceder a uma reforma constitucional. [5]

2. O regimento interno das Assembléias

A estrutura e o funcionamento das duas Assembléias são determinadas pelo seu respectivo regimento. A importância deste texto é enorme; conforme já escrevia E. Pierre em 1902: "...o regimento, aparentemente apenas a lei interna das assembléias, um compêndio de dispositivos destinados a imprimir método ao desenrolar de uma reunião..., na realidade, trata-se de um instrumento temível na mão dos partidos, tendo freqüentemente maior influência do que a própria Constituição na marcha dos negócios públicos"; isto porque o processo parlamentar pode, às vezes, chegar até a modificar o sentido de um preceito constitucional. Se na Grã-Bretanha muitas regras constitucionais nasceram de detalhes do processo, na França, igualmente, o direito de interpelação e a votação de uma ordem do dia de confiança, considerados simples meios processuais, apareceram, de fato, num época em que a responsabilidade do governo perante o Parlamento não era prevista por lei alguma. Em 1958, controvérsias jurídicas muito violentas resultaram na oposição do Primeiro-Ministro aos parlamentares, quando da adoção deste regimento. A Constituição de 1958 incluiu em seu texto dispositivos de regimentos da 4.ª República, como o fizera, anteriormente, a de 1946, incorporando em seu texto dispositivos do regimento da Câmara dos Deputados da 3.ª República.

2.1 *Adoção do Regimento*

As Assembléias da 3.ª e 4.ª Repúblicas gozavam de inteira liberdade para estabelecer seu regimento, o qual, cada uma delas adotava soberanamente sob a forma de resolução (isto é, uma decisão tomada por uma única assembléia). Dizia-se que seu regimento devia estar em conformidade com a Constituição; não estando, porém, previsto qualquer controle da constitucionalidade, as assembléias tentaram, muitas vezes, transformar determinados dispositivos da Constituição: assim é que, em 1946, o Conselho da República, o qual não gozava do direito de interpelação, conseguiu incluir em seu regimento o processo da "matéria oral com debates", que tinha a mesma função que a interpelação.

[5] Este processo só foi utilizado uma única vez para modificar as datas das sessões parlamentares; todas as reformas importantes foram adotadas por *referendum*.

Os redatores da Constituição de 1958, com a preocupação de limitar os poderes invasores do Parlamento, reduziram sensivelmente sua soberania, submetendo a adoção do regimento das Assembléias ao controle do Conselho Constitucional, que devia deliberar no prazo de um mês após a apresentação do projeto. Um dispositivo julgado anticonstitucional não poderia ser aplicado. E mais, numerosos dispositivos que antigamente faziam parte do regimento, foram fixados por leis orgânicas ou decretos, ou mesmo incluídos na própria Constituição: a duração das sessões, o mandato dos presidentes das Assembléias, o acesso dos membros do governo às Assembléias, o princípio do voto pessoal, a publicidade dos debates, o número das comissões permanentes, o estabelecimento da ordem do dia, o processo orçamentário, o desenrolar dos debates, etc...

O regimento de cada Assembléia foi elaborado por uma comissão especial, depois de muitos contatos e com a colaboração dos membros do governo. A discussão do projeto definitivo suscitou violenta controvérsia com o Primeiro-Ministro, M. Michel Debré (Ministro da Justiça no momento da redação da Constituição e um de seus principais inspiradores). Os parlamentares queriam incluir em seu regimento o processo da matéria oral com debates, seguida de uma votação, o que o Primeiro-Ministro considerava como u'a modalidade suplementar de controle sobre o governo, além da moção de censura. Esta primeira crise política da 5.ª República foi, finalmente, cortada pelo Conselho Constitucional.

Havia dois conceitos opostos para apreciar a conformidade deste processo com a Constituição. A maioria dos parlamentares considerava que era necessário interpretar a Constituição inserindo-a na tradição representativa e parlamentar francesa, e qualquer lacuna ou ponto obscuro da Constituição deveriam ser interpretados conservando-se a fidelidade à tradição parlamentar, vale dizer, à norma da soberania do Parlamento, cujas únicas restrições só poderiam ser aquelas previstas expressamente no texto constitucional; conseqüentemente, a interpretação e aplicação da Constituição pelo regimento das Assembléias deviam respeitar esta norma.

O Primeiro-Ministro entendia, ao contrário, que a Constituição de 1958 rompia com a tradição e que não se poderia recorrer ao próprio texto ou aos trabalhos preparatórios para interpretar a constitucionalidade de novas medidas. Entendia ele que somente se poderia recorrer ao passado constitucional à medida que a constituição o fazia expressamente, não tendo os constituintes conservado o princípio da soberania ilimitada do Parlamento, mas, ao contrário, fizeram de tal maneira que tudo aquilo

que não fosse expressamente permitido às Assembléias, lhes fosse proibido. Segundo M. Michel Debré, a Constituição fixava rigorosamente as possibilidades do voto de censura contra o governo e não autorizava a criação, no regimento, de um processo paralelo àquele da moção de censura. "Em que medida", dizia ele, o "Regimento de uma assembléia pode aumentar os casos em que os parlamentares são chamados a votar, e em quais casos os parlamentares são autorizados a ter um direito de iniciativa maior que o fixado pela Constituição? O importante é que não haja votação nem quanto a uma ordem do dia, nem quanto a u'a moção e nem quanto a uma resolução, pois que, não se pode aumentar os casos de votação pelo regimento".

Foi apresentada uma emenda, por certos parlamentares, no sentido de autorizar a conclusão do debate após uma matéria oral pela simples votação de uma proposta de resolução, o que não poderia, de maneira alguma, colocar em jogo a responsabilidade do governo. Mas o Primeiro-Ministro opôs-se, novamente, a esta solução, e o problema foi, assim, reexaminado pela comissão especial encarregada do regimento, a pedido do governo. A comissão chegou a uma solução de compromisso: qualquer proposta de resolução apresentada por um parlamentar, ao mesmo tempo que qualquer matéria oral com debate, deveria ser submetida ao processo habitual, ou seja, obter a aprovação do governo para ser inscrita na ordem do dia e ser posta em discussão. Este compromisso tinha por objetivo permitir ao Parlamento expressar seu desacordo com a política do governo, sem, contudo, chegar à solução extrema da censura. O problema foi colocado nos mesmos termos perante a Assembléia Nacional e perante o Senado, tendo os senadores se mostrado particularmente favoráveis a este compromisso, que lhes teria permitido expressar sua opinião ao Governo, já que este não era politicamente responsável perante eles. Mas o Conselho Constitucional pôs fim ao conflito, declarando inconstitucional esta proposta de resolução, que teria se tornado uma forma de censura ao governo não prevista na Constituição.

3. Autonomia financeira das Assembléias

A nova Constituição, depois de limitar a liberdade das Assembléias para redigir seu regimento interno, ao instituir um controle da constitucionalidade, restringiu também a autonomia da qual gozavam tradicionalmente as Assembléias para estabelecer seu próprio orçamento de funcionamento. Até então, a organização dos serviços internos ou a elaboração de seu regimento só dependiam delas mesmas, independentemente de qualquer intervenção exter-

na; a gestão e o controle do orçamento sempre pertenceram à competência e exclusiva soberania de cada uma. Sob a 3.ª e 4.ª Repúblicas, os créditos necessários ao funcionamento de uma assembléia eram por ela fixados e incluídos, por ordem, no orçamento geral do estado. O decreto de 17 de novembro de 1958 modificou esta situação. Apesar de mantido o princípio da autonomia financeira das Assembléias parlamentares, os créditos de funcionamento constituem, atualmente, o objeto de proposta preparados pelos fiscais de cada assembléia. Em seguida, os fiscais das duas assembléias se reúnem numa comissão, comum, que delibera sob a presidência de um presidente da Câmara no Tribunal de Contas, assistidos por dois magistrados da mesma jurisdição, que somente opinam no curso das deliberações. Estas propostas de crédito são, em seguida, incluídas no projeto de lei orçamentária anual.

Os orçamentos particulares de cada Assembléia, são, portanto, preparados sempre separadamente por seus respectivos serviços, mas uma comissão comum, sob a direção de uma autoridade estranha ao Parlamento, prepara a exposição de motivos. Esta restrição à liberdade e à autonomia financeira, e esta ingerência externa foram ressentidas como medidas vexatórias pela maior parte dos parlamentares, ainda que, na realidade, estas modificações não tenham tido conseqüências profundas: em 1958, o conjunto dos créditos de funcionamento do Parlamento era inferior a 0,2% do orçamento total do estado; e mais, não era previsto qualquer processo de prestação de contas.

4. Eleições dos parlamentares

A Assembléia Nacional compreende 480 membros eleitos por cinco anos, por sufrágio universal direto. Para ser eleitor, é preciso ser cidadão francês, ser maior de 21 anos e não ser incapaz ou indigno, portanto, estar em pleno gozo de todos os direitos civis e políticos. O eleitor deve, ainda, estar inscrito numa lista eleitoral em sua comuna de residência, cuja revisão é feita anualmente. O voto não é obrigatório e a abstenção é sempre possível.

O Senado compreende 270 membros, eleitos por nove anos e renovados por terço cada três anos. O sufrágio é indireto, sendo o corpo eleitoral composto pelos deputados, pelos conselheiros gerais e pelos conselheiros municipais. O escrutínio é primeiramente por maioria e depois proporcional.

4.1 *O regime das sessões parlamentares*

As sessões são idênticas para as duas Câmaras. As sessões ordinárias são abertas nas datas fixadas pela Constituição (art. 28, re-

visto em 30 de dezembro de 1963). Sua duração é estritamente limitada no tempo e as mesmas são encerradas por decreto do Presidente da República.

Sob a 4.ª República havia, por assim dizer, apenas uma sessão anual permanente, não tendo o Executivo qualquer poder quanto à duração das sessões. Em 1954, uma primeira reforma autorizou o Presidente do Conselho a encerrar a sessão por decreto no fim de sete meses. Hoje, o Parlamento não é mais o dono de suas reuniões como o era anteriormente.

Há duas sessões por ano: a primeira é aberta em 2 de outubro e dura 80 dias, e é neste momento que é votado o orçamento; a segunda é aberta em 2 de abril e não pode exceder 90 dias. A duração total máxima atual é, portanto, inferior à duração mínima durante a 4.ª República. A duração real dos trabalhos parlamentares é ainda reduzida por incontáveis interrupções de sessões ou adiamentos de ordens do dia. No mês de junho de 1959, as Câmaras só se reuniram 14 dias, e, no mês de julho, 10. O governo permanece fora do controle parlamentar desde o começo do mês de janeiro até o fim do mês de abril.

O art. 29 prevê a possibilidade de sessões extraordinárias, seja a pedido do Primeiro-Ministro, seja a pedido da maioria dos membros da Assembléia Nacional, para uma ordem do dia determinada. No mês que segue o encerramento de uma sessão ordinária, o Primeiro-Ministro pode convocar o Parlamento, por um prazo que não pode ultrapassar 12 dias. Na Constituição de 1946, era a Mesa da Assembléia Nacional que continuava a controlar o governo durante o intervalo das sessões ordinárias, e que podia convocar o Parlamento se achasse necessário, ou a pedido do Presidente do Conselho ou de 1/3 dos deputados. A reforma de 1954 retirou à Mesa este direito, e exigiu, daí em diante, um requerimento da maioria dos deputados para que fosse convocada uma sessão extraordinária.

O atual art. 29, em sua redação, não mencionava o acordo ou recusa do Presidente da República: "O Parlamento está reunido". Mas o art. 30 dispõe que as sessões extraordinárias sejam abertas e encerradas por um decreto do Presidente da República, o que, pela redação do texto, parece ser apenas uma simples formalidade processual. Num determinado caso, o General De Gaulle pareceu considerar que este art. 30 lhe outorgava o direito discricionário de opor-se ao pedido dos parlamentares para reunir-se em sessão extraordinária.

Por força do art. 29, em 17 de março de 1960, o Presidente da Assembléia Nacional recebeu 287 pedidos de convocação de uma sessão extraordinária. O Presidente da República, numa carta

publicada, explicou sua recusa em assinar o decreto de convocação, alegando que os projetos do governo sobre a matéria não estavam concluídos, e que os grupos de pressão eram por demais poderosos no meio parlamentar. Escreveu notadamente:

"O texto constitucional só prevê a reunião do Parlamento em sessão extraordinária em condições excepcionalíssimas e atribui, especificamente ao Presidente da República a responsabilidade de decretá-la". Não parece que os dois artigos 29 e 30, que regem a matéria, possam autorizar uma interpretação tão extensiva dos poderes do Presidente da República. Ademais, os trabalhos preparatórios da Constituição eram muito claros a este respeito, tendo declarado M. Michel Debré em seu discurso de apresentação da nova Constituição ao Conselho de Estado: "sessões extraordinárias podem ser decididas à vontade do governo ou da maioria do Parlamento". Esta recusa de convocação em 1960 acarretou o pedido de demissão de um membro do Conselho Constitucional (o qual fora chamado a opinar) em sinal de protesto. Desde então, não houve novos pedidos de convocação que emanassem de parlamentares, não sendo, assim, possível saber qual seria, atualmente, a reação do Presidente da República face a um tal pedido.

Há, além disso, três casos de reuniões excepcionais e automáticas do Parlamento. Depois das eleições que se seguiram a uma dissolução da Assembléia Nacional, a Câmara se reunia de pleno direito, sem convocação, por 15 dias, se as eleições ocorressem fora dos períodos de sessões ordinárias. Quando o Presidente da República decide usar os poderes discricionários do art. 16, a Assembléia Nacional reune-se logo, de pleno direito, sem qualquer formalidade ou restrição; no entanto, quando o General De Gaulle a eles recorreu, de 23 de abril a 30 de setembro de 1961, o Parlamento entrou em férias normalmente, no final da sessão ordinária de julho, apesar daquele dispositivo contido no art. 16, que obrigou o Parlamento a permanecer em sessão durante todo o tempo em que estivesse em vigor. Finalmente, o Parlamento reúne-se especialmente, de acordo com o art. 18, para ouvir as mensagens do Presidente da República, as quais não ensejam debates.

4.2 *Estrutura interna das assembléias*

A Mesa * da Assembléia Nacional ou do Senado é um organismo encarregado da administração geral da Assembléia e da direção

* N. do T. No texto, a expressão é *Bureau*, que mais poderia ser "Secretaria". Entretanto, as atribuições do *Bureau* não são meramente administrativas, e, assim, preferimos adotar a expressão "Mesa da Assembléia", segundo o modelo constitucional brasileiro.

dos debates. No começo de cada nova legislatura reúne-se uma Mesa "de antigüidade", cujo presidente é o parlamentar mais idoso e os secretários, os parlamentares mais jovens, cessando seu exercício a partir da eleição da verdadeira Mesa; além do presidente, compreende a Mesa seis vice-presidentes, 12 secretários e três fiscais.

O Presidente da Assembléia Nacional é escolhido no começo de cada nova legislatura, pelo mesmo prazo desta e o do Senado é eleito cada três anos, por ocasião de cada renovação parcial (art. 32).

Seus poderes no quadro da Constituição de 1958 foram grandemente modificados e ampliados. Perdeu seu caráter de órgão constitucional de exceção: não mais assumiu interinamente o cargo de Presidente da República — passando esta atribuição ao Presidente do Senado — nem o de Primeiro-Ministro ou de Ministro do Interior no caso de dissolução da Câmara. Mas seus poderes na direção dos trabalhos parlamentares e de uma tentativa de "parlamentarismo racionalizado" — segundo a expressão de M. Michel Debré — foram fortalecidos. É ele não somente o chefe da administração da Assembléia, mas sobretudo o diretor e animador permanente dos debates. Estabelece ele mesmo a ordem dos apartes dos deputados, podendo interromper debates que considera por demais extensos, convidar um deputado a concluir mais rapidamente, sob pena de sanção, caso considere a Assembléia suficientemente informada, encerrar um debate quando dois oradores, defendendo pontos de vista contrários, já apartearam, cassar a palavra a um deputado se o seu discurso não tiver relação com o desenrolar da sessão ou for contrário ao regimento.

Dispõe ele, igualmente, de poderes institucionais próprios: direito de tirar do Conselho Constitucional uma lei ou um tratado que considerar contrário à Constituição, direito de fazer oposição ao governo, o qual consideraria inaceitável uma emenda ou projeto de lei, porque contrários a uma delegação de poderes ou ao limite do domínio da lei. Finalmente, é ele obrigatoriamente ouvido pelo Presidente da República quando aquele deseja recorrer à dissolução ou aos poderes excepcionais do art. 10.

Nem *os grupos parlamentares* nem os partidos foram mencionados na Constituição de 1875; em 1946, a Constituição previa a participação dos grupos nos trabalhos parlamentares, exigindo-se um mínimo de 14 membros para constituir um grupo. A Constituição de 1958 só mencionava os partidos no plano eleitoral, ao contrário dos regimentos das Assembléias, que consagravam a existência dos grupos políticos, fazendo parte os presidentes dos

grupos da Conferência dos Presidentes, que estabelecia a ordem do dia e organizava os debates. É exigido um mínimo de 30 membros para formar um grupo, sem contar "os aparentados".

5. As comissões

As primeiras comissões apareceram em 1902 mas sua consagração definitiva ocorreu durante a 4.ª República. Naquela época eram 19, compostas de 44 membros cada; era a Assembléia que estabelecia seu número, sua composição e sua competência. Seus poderes sofreram considerável aumento e sua esfera de atividades correspondia, aproximadamente, àquela dos ministérios, sobre os quais exerciam um controle quase permanente e dos quais constituíam uma duplicata oficiosa. Conseguiram elas, especificamente, conquistar verdadeiro poder de decisão discricionário em matéria de decretos de divisão orçamentária. Durante a 3.ª República, o Presidente Poincaré já dizia: "os comissários são ministros na expectativa, que preparam armadilhas para os ministros em exercício". Todos os projetos de lei apresentados pelo governo à Mesa da Assembléia deveriam ser por elas examinados e os textos apresentados em seguida à Assembléia estavam já consideravelmente modificados, antes mesmo de qualquer discussão. Os redatores da nova constituição, desejosos de estabelecer um poder executivo forte, mostraram-se assim cheios de desconfiança a seu respeito (das comissões).

Um decreto de 17 de novembro de 1958, que serviu de base a uma lei orgânica, criou as comissões parlamentares, sendo elas de duas espécies: permanentes ou especiais.

As comissões permanentes são em número de seis, em vez de 19, como anteriormente (art. 43), mas o número de seus membros é maior. As da Assembléia Nacional são as seguintes: Comissão dos Assuntos Culturais, Familiares e Sociais (120 membros), Comissão dos Negócios Estrangeiros (60 membros), Comissão de Economia Geral e do Planejamento (60 membros), Comissão das Leis Constitucionais, da Legislação e da Administração Geral da República (60 membros), Comissão da Produção e das Trocas (120 membros).

Os membros das comissões são eleitos pela Assembléia, proporcionalmente aos grupos; na prática, a secretaria de cada grupo político organiza uma lista dos membros propostos para cada comissão, sendo esta lista afixada e considerada aprovada se, pelo menos, 30 deputados não manifestarem oposição. Um mesmo parlamentar não pode ser membro de várias comissões, pois sua pre-

sença nas sessões de trabalho é obrigatória e ausências demasiadas no curso da mesma sessão legislativa podem acarretar sua demissão, de ofício, e a redução de seus subsídios.

A formação de subcomissões é proibida, tendo sido, porém, admitida rapidamente a criação de grupos de trabalho ou de estudo, porque os efetivos da comissão, em sua totalidade, são numerosos demais, não permitindo um trabalho sério; por isso mesmo, a Comissão da Produção tem grupo de trabalho para a agricultura, que funciona permanentemente mas não tem poder de decisão.

A função das comissões ainda é importante. Segundo o art. 144 do Regimento da Assembléia Nacional, "as comissões permanentes mantém a Assembléia informada, a fim de permitir-lhe exercer seu controle sobre a política do governo"; não dispõe elas, por si mesmas, de poder de controle sobre o Executivo. Mas nenhum texto ou projeto de lei — seja qual for a matéria ou classificação dada por seus autores — pode ser levado à discussão e submetido ao Plenário, se não constituiu, preliminarmente, o objeto de um relatório da comissão competente, nas condições regulamentares. Este princípio da intervenção obrigatória das comissões será expresso no texto da Constituição, que autoriza o governo a rejeitar qualquer emenda a um projeto de lei que não tenha sido antes examinado pela comissão.

Para atender às suas necessidades de informação, uma comissão pode sempre convocar um ministro para pedir-lhe esclarecimentos, ou enviar alguns de seus membros em missão. É esta uma prática comum entre as comissões sem função legislativa, como a da Defesa Nacional ou dos Negócios Estrangeiros. Em janeiro de 1959, o Presidente da Assembléia Nacional sugeriu a valorização da função das comissões, dando a seus presidentes categoria de ministros de estado, mas esta proposta foi rejeitada.

A Constituição, em seu art. 43, previu a possibilidade de criar *comissões especiais* para examinar determinado projeto de lei, seja qual for o tema, a pedido do governo ou da Assembléia. Os membros destas comissões são eleitos como para uma comissão comum e sua competência estende-se até a votação definitiva, à rejeição ou retirada da lei.

5.1 *As comissões de inquérito ou de controle*

Uma comissão de inquérito ou *ad hoc* é criada para colher dados sobre fatos determinados.

Uma comissão de controle é criada para fiscalizar a gestão financeira, administrativa ou técnica de serviços públicos ou de empresas nacionalizadas. O decreto de 17 de novembro de 1958 que as rege, dispõe que as mesmas só podem ser temporárias, sendo

sua duração máxima de quatro meses, designadas por escrutínio majoritário (o que elimina os parlamentares da oposição), mantidos em segredo e nenhuma informação sobre seus trabalhos, atos ou deliberações pode ser tornada pública.

5.2 *Os debates*

O desenrolar dos debates continuou em conformidade com a tradição parlamentar, mas o Presidente da Assembléia tem poderes maiores para dirigi-los. Pode chegar até a cassar a palavra a um orador muito prolixo ou que esteja lendo seu discurso. Os oradores devem respeitar a ordem de inscrição. Só podem ser aparteados por cinco minutos ao longo de seu discurso, com a sua própria concordância e a do Presidente. Os ministros e os presidentes das comissões podem sempre obter a palavra quando o desejarem. É previsto um processo especial para os debates restritos. As sessões públicas das Assembléias se passam à tarde, sendo as manhãs reservadas para os trabalhos das comissões.

Para evitar qualquer obstrução sistemática ou por questões processuais, suprimiram-se as moções prejudiciais ou de adiamento. Uma única questão preliminar é admitida no começo da discussão geral e uma única moção de adiamento, ao final. As emendas só podem ser apresentadas no curso dos debates se se referirem a um único artigo do texto em discussão, e uma subemenda só é aceitável se não se opuser à emenda principal.

Todos estes dispositivos destinam-se a facilitar o processo e simplificar o desenrolar da discussão. No momento da votação, não se exige, normalmente, o *quorum*, salvo se um presidente de grupo o requerer; neste caso, é necessária a presença da maioria absoluta dos membros que compõem a Assembléia. As formas de escrutínio são em número de cinco: pela mão levantada, o que é a regra geral; por "sentados e de pé" em caso de resultados duvidosos; o escrutínio público comum é utilizado em três casos: se as duas primeiras formas terminarem em resultados duvidosos, se o Presidente da Assembléia assim o decidir, ou se o governo ou a comissão o desejar, a pedido de um presidente de grupo. O escrutínio público na tribuna se faz por chamada nominal: é obrigatório quando o governo empenhar sua responsabilidade ou quando a Constituição exigir uma maioria qualificada. O voto secreto é muito raro, somente sendo exigido para certas designações ou nomeações: a do Presidente da Assembléia ou dos membros do Supremo Tribunal Federal.*

* N. do T. *Haute Cour de Justice*, no texto.

As duas primeiras formas de escrutínio não permitem o voto dos deputados ausentes. Antes de 1958, o escrutínio público comum era amplamente utilizado, mas favorecia um absenteísmo enorme: o presidente de grupo tinha por hábito votar por todos os seus colegas ausentes. Desde então, o voto por delegação foi regulamentado: só é autorizado em seis casos. Um deputado não pode receber mais que uma delegação, que é pessoal, e cuja validade não ultrapassa oito dias, devendo ele notificá-la ao Presidente da Assembléia antes da abertura da sessão.

6. Estatuto dos parlamentares

Os parlamentares são eleitos por circunscrição mas cada um deles representa toda a Assembléia, sendo nulo qualquer mandato imperativo. Para permitir-lhe exercer plenamente suas funções, o parlamentar goza de um certo número de imunidades e recebe subsídios, mas é também obrigado a respeitar certas incompatibilidades entre seu mandato e funções privadas e públicas, a fim de garantir sua independência.

O parlamentar goza, durante todo o prazo de seu mandato, de uma *imunidade,* de um lado, que o torna penalmente irresponsável por todos os atos cometidos no quadro de sua atividade parlamentar, e, de outro lado, torna-o inviolável: não pode ser preso por qualquer ato delituoso (crime ou delito) durante o tempo de seu mandato, salvo se a Assembléia à qual pertence aceitar suspender esta imunidade; fica ele, entretanto, passível de demandas civis e conserva sua responsabilidade penal para os delitos que não ultrapassarem o nível de uma contravenção.

Depois de 1875 houve 18 casos de pedido de suspensão da imunidade de um parlamentar e as Assembléias só concordaram com essa suspensão sete vezes, sendo o uso sempre favorável à proteção do parlamentar. As Assembléias são, em geral, levadas a pronunciar-se sobre a seriedade das demandas, não podendo apreciar a culpabilidade do parlamentar. Entretanto, é evidente que elas levam em consideração todas as circunstâncias do caso, a gravidade dos fatos que lhe são imputados, bem como o interesse de manter a presença do deputado nos trabalhos do Parlamento. Três critérios de apreciação são levados em conta: a culpabilidade do acusado segundo os elementos conhecidos do caso, a importância da participação do interessado nas deliberações em curso, a gravidade da infração cometida e sua repercussão na opinião pública.

É assim que, em junho de 1960, um deputado foi preso por ter participado de crimes contra a Segurança Nacional. A Assembléia Nacional deveria antes suspender sua imunidade, a fim de

autorizar a prisão. Três questões essenciais foram colocadas: quando for pedida a suspensão do encarceramento de um parlamentar, esta suspensão é automática ou é deixada à livre apreciação da Assembléia? Se for decidida a soltura do deputado preso, o que ocorrerá no final da sessão, será ele novamente preso? Como pode ser assegurada a inscrição rápida na ordem do dia desta proposta de suspensão? De fato, o governo dispõe de um direito exclusivo, salvo um dia por semana, de fixar a ordem do dia e, como neste caso, desejava manter o deputado preso mas temia que fosse votada a proposta de libertação, conseguiu retardar indefinidamente a inscrição na ordem do dia. Finalmente, a proposta de soltura foi rejeitada depois de uma intervenção do Ministro do Exército, que insistiu na gravidade das acusações que pesavam sobre o réu.

Os parlamentares são ainda obrigados a respeitar um determinado número de *incompatibilidades,* fixadas por um decreto de 24 de outubro de 1958. Evidentemente, o deputado só pode ser membro de uma única assembléia parlamentar. Não pode, tampouco, exercer qualquer função pública não eletiva. No plano profissional, um deputado que for advogado não pode exercer advocacia; uma lei recente, de 1972, adotada em seguida a uma série de escândalos imobiliários em que se viram envolvidos vários deputados, proibiu, daí em diante, a participação de qualquer parlamentar em transações imobiliárias, ou que o mesmo fosse corretor de imóveis. Um parlamentar não pode, da mesma forma, ocupar um cargo de direção em empresas semipúblicas ou em empresas privadas, se estas se destinarem publicamente à poupança ou se o principal cliente das mesmas for o estado ou as coletividades públicas. Todos estes casos competem ao contencioso do Conselho Constitucional e podem acarretar a revogação do mandato parlamentar.

A *incompatibilidade* mais original introduzida pela Constituição de 1958 é a existente *entre o mundo parlamentar e o cargo de ministro*: "as funções de membros do governo são incompatíveis com o exercício de qualquer mandato parlamentar" (art. 23); esta incompatibilidade opõe-se à tradição parlamentar francesa e à própria noção do regime parlamentarista. De fato, num regime presidencialista esta incompatibildade é normal, porque baseada numa estrita separação dos poderes: o Presidente eleito por sufrágio universal nomeia seus ministros, que são responsáveis apenas perante ele, não tendo necessidade da aprovação do Parlamento para escolhê-los, nem de sua autorização para demiti-los; seria mau escolher um ministro parlamentar, porque seria um representante dos eleitores no seio do Executivo, que poderia fazer

oposição ao Presidente. O regime parlamentarista, ao contrário, baseia-se numa colaboração entre o Executivo e o Legislativo: um Gabinete ministerial chega ao poder porque goza da confiança do Parlamento para fazer a política que a maioria deseja, devendo ser os chefes do governo os da maioria parlamentar.

Durante a 3.ª e 4.ª Repúblicas, o excesso de instabilidade ministerial fez surgir, pouco a pouco, a idéia de que uma incompatibilidade entre as funções de ministro e as de deputado constituiria um meio de lutar contra esta instabilidade, tirando a razão de ser às manobras permanentes dos deputados para derrubar os ministros, na esperança de logo substituí-los. Na época entre as duas guerras, a idéia da incompatibilidade surgiu e desenvolveu-se mais como um ataque velado ao princípio da representatividade parlamentar; isto permitia evitar que os governos procedessem ao sufrágio popular através do Parlamento.

No começo da 4.ª República, os deputados saídos da Resistência quiseram renovar o sistema parlamentar clássico, que demonstrara amplamente suas fraquezas e contradições. Pensava-se, assim, que um mesmo homem não poderia, ao mesmo tempo, representar seu departamento eleitoral e dirigir um ministério; deveria ele, portanto, escolher entre essas duas qualidades, a fim de ser um ministro que fosse realmente o chefe de sua administração. O parlamentar que se tornasse ministro abandonaria, automaticamente, seu mandato, a fim de assegurar, no plano jurídico, uma certa separação dos poderes. O objetivo político era preservar a estabilidade ministerial, tornando obrigatória a substituição de um deputado que se tornasse ministro. Entretanto, apelar para ministros estranhos ao Parlamento oferecia o perigo de contrapor um "país real" ao "país legal", ou seja, um governo que não mais retirasse sua legitimidade de sua representatividade.

Por ocasião da preparação do anteprojeto da Constituição, os membros da Comissão Consultiva Constitucional, cuja maioria era constituída por parlamentares, opuseram-se vivamente a esta idéia, considerando que a separação entre os poderes não mais permitiria um bom funcionamento do regime parlamentarista, que os governos não mais seriam compostos por homens politicamente experientes. Propuseram simplesmente a proibição aos ministros parlamentares de tomar parte nas votações. Mas o governo, sob a pressão direta e pessoal do General De Gaulle, e animado de vivo antiparlamentarismo, exigiu esta incompatibilidade, para evitar cair nos trilhos do regime anterior. O art. 23 preencheu assim uma dupla função: proíbe o acúmulo das duas funções, de parlamentar e de ministro mas não impede um parlamentar de tornar-se ministro, o que confirma a prática dos governos da 5.ª República.

Impõe ele também a obrigatoriedade da substituição do titular de uma cadeira de deputado que se tenha tornado ministro. É de se notar que esta desconfiança em relação aos parlamentares que se tornaram ministros chocou-se, na realidade, com uma atitude contraditória dos governos: por ocasião das eleições legislativas de 1962 e 1967, todos os ministros em exercício candidataram-se a deputado. O art. 23 estabelece uma incompatibilidade, mas não uma inelegibilidade, podendo qualquer ministro candidatar-se à deputado, mas, se eleito, deverá imediatamente pedir demissão; a maior parte dos ministros sentiram a necessidade de uma espécie de ratificação popular.

Uma série de decretos de 1958 estabelecia os requisitos para a substituição de um parlamentar que se tivesse tornado ministro; todo candidato se apresentava assim às eleições, acompanhado de um suplente e os dois eram eleitos em conjunto. Entretanto, o mandato do suplente só passava a vigorar se o titular da cadeira abandonasse seu mandato para tornar-se ministro; fora deste caso bem determinado, não exercia qualquer função política autônoma, não era favorecido pelos estatutos do parlamentar e, por ocasião de nova eleição, não podia apresentar-se como adversário do deputado principal.

7. Conclusão

Conforme veremos, as principais inovações da Constituição de 1958 não aparecem tanto na organização administrativa e técnica do Parlamento quanto na nova definição da noção de lei ou no exame das novas relações entre o Executivo e o Legislativo, encontrando-se o primeiro, agora, numa posição dominante que poderia parecer indicar um desvio lento, mas decisivo, em direção a um sistema do tipo presidencialista. M. Michel Debré, em 1958, justificava-se por ter inovado tanto: "na verdade, nada há que o nosso passado próximo não justifique, nada há que a vontade de garantir a boa marcha das instituições parlamentares não tenha inspirado. Porque, na França, a estabilidade governamental não pode resultar previamente da lei eleitoral, é preciso que ela resulte, pelo menos em parte, da regulamentação constitucional".

As modificações introduzidas no desenrolar do trabalho parlamentar foram freqüentemente ressentidas pelos parlamentares — dos quais a maioria já fizera parte do Parlamento durante a 4.ª e, às vezes, mesmo durante a 3.ª República — senão como uma ofensa à sua dignidade de representantes da soberania popular, pelo menos como uma limitação de seus poderes, de sua autonomia e de sua iniciativa.