RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA "O PAPEL DO PARLAMENTO NO SISTEMA POLÍTICO FRANCÊS" *

ANNE-MARIE DELAUNAY MACULAN **
ARMANDO DE OLIVEIRA MARINHO***

1. O Poder Legislativo do Parlamento; 2. A jurisprudência do Conselho Constitucional relativa à interpretação do art. 34; 3. Os vários processos legislativos; 4. O poder financeiro do Parlamento; 5. O controle político do Parlamento sobre o Governo; 6. Conclusões.

A Constituição de 1958 diminuiu a função do Legislativo, restringindo consideravelmente seu campo de ação no domínio que até então lhe era tradicionalmente reservado: a elaboração e a adoção das leis. É um ponto essencial em que a Constituição inovou, modificando radicalmente o quadro da atividade legislativa do Parlamento. As novas relações de força que se seguiram fundamentam um equilíbrio dos poderes, amplamente favorável ao Executivo.

Paralelamente, o texto de 1958 estabeleceu uma série de medidas protetoras em proveito do Executivo, para que o controle político dos parlamentares não colocasse em perigo a existência do governo: a instabilidade ministerial fora o mal fundamental dos dois regimes precedentes e a necessidade de uma renovação dos costumes políticos constituía, em 1958, a principal preocupação dos redatores da nova Constituição.

1. O Poder Legislativo do Parlamento

1.1 *Evolução histórica da noção de lei*

A transformação essencial, introduzida pela Constituição, foi a modificação da concepção jurídica da lei. Na tradição constitucional francesa, o caráter de lei era atribuído a um ato em função do órgão que o elaborara. A lei era obra da representação nacional, traduzindo um

* Traduzido por Mariana Herescu.
** Pesquisadora.
*** Diretor da pesquisa.

a um critério material. Mas o legislador não chegou ao fim de sua definição, já que o Parlamento podia intervir na área regulamentar definida por via legislativa, quando assim o desejasse; reaparece, aí, portanto, o critério formalista; a superioridade da lei é parcialmente mantida. O sistema foi completado, em seguida, por leis posteriores, que ampliaram o campo da área regulamentar; a confusão daí resultante seria maior ainda porque, em função de várias leis difundidas no tempo, determinados atos perderiam seu caráter legislativo e, para cada um deles, seria preciso pesquisar a data exata em que o critério material cedera lugar ao formal.

Esta primeira tentativa de simplificação e delimitação das áreas legislativas e regulamentares não foi suficiente para suprimir a desordem surgida de uma extensão ilimitada da área legislativa, e, apesar da proibição contida no art. 13, os parlamentares puderam, novamente, recorrer às delegações de poder. Instituíram os mesmos o sistema das leis genéricas, através das quais encarregavam o Governo de promover, por decreto, certas reformas, cujas diretrizes haviam previamente fixado. Estes decretos governamentais ab-rogavam ou modificavam leis anteriores, adquirindo, assim, uma superioridade hierárquica sobre leis. Certas leis genéricas previam somente a apresentação, pelo Governo, de um projeto de lei à mesa da Assembléia, referente à reforma considerada, sendo este simples projeto automaticamente transformado em lei, sem necessidade de votação, se, dentro de um determinado prazo, a Assembléia não se manifestasse quanto à sua rejeição. [1] Finalmente, reapareceu a prática das leis de habilitação conferindo plenos poderes ao Governo e permitindo-lhe modificar uma legislação anterior, sendo assim, utilizados os decretos-leis depois de 1954.

Todos esses procedimentos eram apresentados como exceções, porque o Parlamento se via na impossibilidade de levar, sozinho, a termo a obra legislativa prevista. Mas nem por isso deixava de permanecer o único detentor da soberania nacional, podendo, sempre, delegar provisória e parcialmente seus poderes. Escolhia ele mesmo as matérias que considerava importantes e essenciais. O Conselho de Estado, numa decisão de 15 de dezembro de 1956, declarava: "Dispondo o Parlamento da soberania nacional, a ele compete atribuir-se as questões sobre as quais pretende pronunciar-se."

Um estudo comparativo dos projetos e proposições de lei demonstra que as leis de origem parlamentar eram em muito menor número do que as de origem governamental, apesar de, na fase de apresentação, a proporção ser exatamente inversa. De fato, grande número de proposições não chegavam, sequer, a ser relatadas por (alguma) comissão. As proposições de lei abrangiam todas as áreas da vida política, econômica e social, fossem elas inspiradas em motivos demagógicos, quando se referissem a assuntos candentes na opinião pública, tratados

[1] Este processo era, porém, inconstitucional, porque, após uma reforma de 1954, o Conselho da República, podia, em determinadas circunstâncias, opor-se à adoção de certas leis.

de maneira superficial, mais com preocupação de ordem demagógica, do que de eficácia, ou então constituíssem proposições teóricas e de princípios que não tinham oportunidade de concretizar-se, a não ser quando apresentadas e sustentadas por um partido político poderoso na opinião pública e no Parlamento. Ao contrário, os projetos de lei eram geralmente, de natureza mais técnica, e correspondiam principalmente a uma matéria concreta. [2]

1.2 *Definição da lei segundo os arts. 34 e 37 da Constituição*

Os redatores da Constituição eram guiados, em seus trabalhos, por várias preocupações, constituindo, sem dúvida, a mais importante a de estabelecer um Poder Executivo forte e limitar um Poder Legislativo tentacular mas paralisado por suas contradições, o que provocou a crise das instituições de 1958. Desejavam eles, igualmente, ainda que em menor escala, estabelecer uma classificação melhor das matérias pertinentes à área regulamentar ou legislativa e delimitar, de maneira mais rigorosa, as relações entre a lei e o regulamento, a fim de evitar que as matérias importantes e fundamentais fossem reguladas por simples decretos enquanto que as leis perder-se-iam em regulamentações de detalhe. Esta dupla preocupação dos constituintes resultou na redação dos arts. 34 e 37.

O art. 34 dá uma definição da lei, fundada, unicamente, num critério material; [3] traça uma lista de matérias que dali em diante necessitariam de uma lei, e o art. 37 o completa, especificando que tudo o que não faz parte do domínio da lei, segundo o enunciado no art. 34, pertence à área regulamentar, que se reveste, assim, de um caráter de competência geral. A lei é, portanto, agora, o ato do Parlamento, intervindo numa das matérias citadas pelo art. 34. Todos os atos anteriores à Constituição, intervindo em outra matéria, perderiam, auto-

[2] Cf. o livro de Cotteret, J. M. *O poder legislativo na França*. O autor considera que a função legislativa não foi desacreditada por ter o Parlamento abandonado sua soberania, mas, ao contrário, por um abuso do exercício deste poder. Salienta os seguintes números: durante a Quarta República, 1 033 proposições de lei foram apresentadas em média, por ano, à mesa da Assembléia, cerca de três por dia. O Governo apresentava por sua conta 294 projetos por ano, ou seja, um por dia. A maioria destes textos não chegava, sequer, à fase de relatório na comissão. Cerca de metade constituía objeto de relatório e, sobre o total destes, apenas 26% resultavam em texto de lei. No conjunto dos projetos apresentados, 77% eram de origem parlamentar e 23% de origem governamental, mas a relação dos textos apresentados era o inverso, sendo, em 1948, 74% das leis promulgadas, de origem governamental, contra apenas 61% em 1958.

[3] A adoção do critério material não constituía, exatamente, uma novidade na tradição constitucional francesa, sendo que as primeiras constituições revolucionárias de 1793 previam ser da competência da lei a legislação civil e criminal, as receitas e despesas do Estado, a moeda etc... Os decretos e as leis eram aprovados pelo mesmo órgão: o Corpo Legislativo, mas de acordo com procedimentos diferentes.

maticamente, seu caráter legislativo, podendo ser ab-rogados ou modificados por simples decretos, sem outro processo. A lei não mais seria o ato normativo votado pelo Parlamento, tornando-se o ato intervindo na esfera de competência legislativa, podendo ser aplicados, paralelamente, naquelas mesmas matérias, regulamentos em vez de uma lei, já que esta só poderia instituir regras fundamentais ou princípios gerais destinados a serem completados por regulamentos.

O Parlamento não mais poderia sair do âmbito de sua competência tal como a mesma fora fixada pelo art. 34; se isto acontecesse, o Governo oporia uma exceção de não-recebimento* (art. 41), sob a forma de questão preliminar. Em caso de conflito quanto à apreciação deste não-recebimento, o Conselho Constitucional, convocado pelo Governo ou pelo presidente de uma das duas assembléias, é quem deliberaria soberanamente e decidiria se o texto apresentado é pertinente ou não à área legislativa. Nada impediria porém, o Governo de opor-se a um texto de lei que ultrapassasse a definição contida no art. 34 por ocasião de sua apresentação, ou, mesmo, de sua adoção pela Assembléia; após a votação da lei, e a qualquer momento, no futuro o Governo poderia convocar o Conselho Constitucional para que o mesmo se pronunciasse sobre a competência do Parlamento e, em caso de invasão da área regulamentar, poderia modificar aquela lei por simples decreto do Conselho de Estado.

Apesar de a competência legislativa ter sido consideravelmente restrita e limitada, nem por isso deixou a lei de conservar sua superioridade hierárquica na ordem jurídica. No exercício de seu poder regulamentar, o Governo é obrigado a respeitar as leis; no campo que lhe é reservado limitativamente, o legislador conserva-se inteira e exclusivamente competente, e qualquer ato regulamentar que intervier neste campo, violando o art. 34, pode ser anulado, por abuso de poder, pelo Conselho de Estado, a pedido de qualquer cidadão. O aparecimento de duas jurisprudências contraditórias não é, portanto, impossível, porque, se as decisões do Conselho Constitucional, encarregado de velar pelo respeito da separação das duas áreas, a regulamentar e a legislativa, impõem-se aos poderes públicos, ao Governo e a todas as autoridades administrativas e jurisdicionais, as decisões do Conselho de Estado impõem-se, tão somente, à autoridade administrativa; decisões diferentes quanto a um mesmo caso podem aparecer à medida que o Conselho de Estado tenha sido levado em primeiro lugar a decidir se uma matéria é, ou não, pertinente à área regulamentar.

2. A jurisprudência do Conselho Constitucional relativa à interpretação do art. 34

A redação e o conteúdo do art. 34 provocaram inúmeros problemas desde a entrada em vigor da Constituição. A definição da área legislativa, como inferida dos arts. 34 e 37, foi freqüentemente colocada em ques-

* N. do T. no texto, *irrecevabilité*.

tão, necessitando exatidão. Na realidade, o art. 34 estabelece uma dupla limitação: um determinado número de matérias pertinentes à competência legislativa são citadas limitativamente, sendo, portanto, o objeto da lei definido preliminarmente. Além disso, a lei só pode fixar normas e princípios fundamentais. Que quis dizer o constituinte por aquele termo de "princípio fundamental"? Na prática, tanto o Conselho Constitucional quanto o Conselho de Estado consideram fundamental o regime global que resulta para determinada matéria do conjunto da legislação existente; estuda ele, no âmbito daquela legislação, a importância das normas já estabelecidas para determinar se estas pertencem à área regulamentar ou legislativa, isto é, se as mesmas poderiam ser modificadas por um simples decreto, ou por uma outra lei. A análise da importância e do caráter da regulamentação em vigor faz-se para cada caso particular, mas é, de fato, muito difícil estabelecer critérios gerais suficientemente exatos. O exame dos limites do art. 34 é, assim, um estudo que se faz dia a dia; este esforço de classificação e de ordenamento jurídico é uma obra de longo fôlego, que provocará, no futuro, sem dúvida, mudanças na jurisprudência.

Além disso, o art. 34 estabelece uma distinção entre normas e princípios fundamentais, que o estudo dos trabalhos preparatórios da Constituição não permitiu elucidar. Os juristas sempre procuraram saber se estes dois termos implicavam diferença de natureza ou se eram devidos apenas a uma imperícia na redação do texto. Poderia parecer que as regras fossem mais detalhadas do que os princípios fundamentais e permitissem uma intervenção mais ampla do legislador, enquanto que o poder regulamentar seria mantido na sua função tradicional de execução da lei, e, portanto, de subordinação hierárquica à mesma. Ao contrário, para as matérias nas quais a lei deve fixar princípios fundamentais, os exegetas da Constituição estimavam que, de acordo com um processo semelhante ao das leis genéricas da Quarta República, o poder regulamentar goza de maior latitude para fixar as modalidades de localização destes "princípios". O estudo da jurisprudência do Conselho Constitucional demonstra que este interpretou de maneira extensiva a noção de princípios fundamentais em função da importância da norma em questão, importância essa apreciada de acordo com as intervenções prévias do legislador. O Conselho Constitucional inclui, em seu exame, um fator de antigüidade da norma existente: a alteração de uma norma já em vigor, considera ele, fere um princípio fundamental e necessita, conseqüentemente, da intervenção do legislador; ao contrário, a orientação quanto aos princípios estabelecidos pode provir, apenas, do simples poder regulamentar. Cada vez que uma norma de direito exata e importante é recolocada em questão, a modificação considerada pertence à competência legislativa, porque a lei deve fixar as novas normas ou os princípios: o Conselho Constitucional parece haver estabelecido certa confusão entre os termos de normas e princípios fundamentais e, também, haver usado os mesmos critérios para definir uns e outros. Para fixar os limites das normas e dos princípios, o Con-

selho levou em consideração a intensidade do vínculo entre a norma e as modalidades em questão: desde o momento em que uma modalidade torna-se essencial para o respeito de uma norma e sua modificação conduz a uma alteração ou deturpação do direito estabelecido, a intervenção do legislador é necessária. O poder regulamentar continua, portanto, sempre subordinado à lei. É certo que esta apreciação da importância de uma norma de direito — apreciação essencialmente subjetiva — não permite determinar de antemão, e com segurança, a área da competência legislativa, sendo assim prudente esperar seja publicada pelo Conselho Constitucional uma jurisprudência mais ampla para tentar fazer aparecer critérios mais exatos e sistemáticos. [4]

2.1 *As diferentes fontes da lei*

Para que uma lei exista, será indispensável a votação pelo Parlamento? A história constitucional desde o começo do século mostrou as contradições entre as necessidades de um trabalho legislativo rápido e eficiente e a repugnância dos parlamentares em renunciar abertamente a uma parte de suas funções legislativas. A redação da nova Constituição, parece, resolveu essas contradições, tornando a área regulamentar regra geral, e a lei, um ato de exceção. Esta nova relação entre lei e regulamento não foi, porém, suficiente para regulamentar o problema, já que outros artigos da Constituição previram técnicas de delegação do Poder Legislativo.

De acordo com o art. 38, o Parlamento pode autorizar o Governo a tomar, por *decreto* "medidas que são normalmente do domínio da lei". Estes decretos são verdadeiros atos legislativos porque podem modificar leis anteriores e ser somente ab-rogados ou modificados por uma outra lei. O Governo deve apresentar, dentro de um determinado prazo, um projeto de lei de ratificação, mas se esta apresentação é obrigatória, sob pena de caducidade, a votação do projeto não precisa aguardar prazo algum, o que não constitui condição da existência de seu caráter legislativo. É assim que certos decretos muito impopulares, publicados pelo Governo em 1967, não foram ratificados pelo Parlamento; o Governo, através do estratagema da ordem do dia — à qual domina — nunca deixou ser discutido o projeto de lei de ratificação.

O art. 16, ao entrar em vigor, deu ao Presidente da República a plenitude dos poderes: estabeleceu uma confusão entre a área regulamentar e legislativa, autorizando o Presidente a tomar medidas que pertenciam à competência legislativa.

[4] O Conselho Constitucional exige, atualmente, uma lei para tudo o que se refere aos direitos cívicos, ao exercício das liberdades públicas, à criação de novas ordens de jurisdição, às coletividades locais, às garantias dos funcionários, ao ensino, aos princípios fundamentais de direito do trabalho e Previdência Social. Considera, ao contrário, como pertencente à área regulamentar, a revisão dos aluguéis, o funcionamento dos estabelecimentos públicos, ou a aplicação dos contratos.

Mesmo no campo orçamentário, em que, de acordo com a Constituição, todo o poder é detido pelo Parlamento, o art. 47 autoriza o Governo a promulgar o orçamento por decreto, caso o Parlamento não tenha a lei financeira nos prazos previstos.

Finalmente, é interessante notar que o processo do *referendum* permite atribuir um caráter legislativo a um texto que, apesar de aprovado pelo conjunto do corpo eleitoral, não fora votado como lei pelo Parlamento.

O Poder Legislativo tornou-se uma entidade autônoma, podendo ser exercido concomitantemente por vários órgãos: o Governo, o Presidente da República, o Parlamento ou, mesmo, o corpo eleitoral. A Constituição, porém, torna obrigatória a intervenção do legislador em certos casos específicos: declaração de guerra, elaboração do regime político dos territórios de além-mar, prorrogação do estado de sítio, e quando impõe o uso do processo das leis orgânicas para fixar a organização das assembléias parlamentares, o funcionamento do Conselho Constitucional ou as leis financeiras.

2.2 *As leis orgânicas e as leis financeiras*

O processo das leis orgânicas é fixado pelo art. 46, ocupando um lugar intermediário na hierarquia jurídica, entre a Constituição e as leis ordinárias. Trata-se de leis destinadas geralmente a completar a Constituição em determinados pontos previstos expressamente. Gozam, portanto, de uma autoridade superior à das leis ordinárias. Exigem elas a intervenção obrigatória do Conselho Constitucional para verificação de sua conformidade à Constituição, porque se destinam a regulamentar pontos particularmente importantes na organização dos poderes públicos. (Foi através de uma série de decretos com força de lei orgânica, que o Governo aplicou a nova Constituição, em 1958.) Para a validade destas leis, certas condições processuais devem ser observadas: entre a apresentação do projeto de lei à mesa da assembléia e sua inscrição na ordem do dia, para discussão, foi previsto um prazo de reflexão de 15 dias. A lei deve ser votada em termos idênticos pelas duas assembléias, e a primazia da Assembléia Nacional só é válida se ratificada por voto da maioria absoluta dos seus membros. Finalmente, se uma lei orgânica refere-se à organização do Senado, não pode ser votada somente pela Assembléia Nacional, mesmo nas condições previstas, citadas anteriormente, sendo indispensável a concordância do Senado.

2.2.1 As leis financeiras

Uma categoria particular e obrigatória de leis orgânicas é constituída pelas leis financeiras, isto é, o orçamento e seus aditivos ou modificações; o processo das mesmas é determinado pelo art. 47 da Constituição. São leis que estabelecem "a natureza, o montante e a destinação

dos recursos e encargos do Estado", quer dizer, a lei financeira anual, as leis retificativas e as leis regimentais destinadas a permitir ao Parlamento a verificação das contas após o encerramento do orçamento; podem também autorizar o Governo a contrair empréstimos. O campo de aplicação das mesmas é, assim, muito extenso.

As leis financeiras gerais fixam a base, o valor e a forma de cobrança dos impostos, a emissão da moeda, a nacionalização das empresas privadas ou a transferência de empresas do setor público para o setor privado, aí incluída a indenização concedida aos proprietários. Estabelecem elas os princípios fundamentais em matéria de recursos das coletividades locais e da previdência social. O Governo faz, ainda, amplo uso do processo das leis financeiras especiais ou leis programáticas, nas quais expõe os principais objetivos de sua ação econômica e social: são os planos qüinqüenais, submetidos diretamente ao Parlamento durante a Quarta República, e, atualmente, leis programáticas que permitem integrar as assembléias no planejamento econômico do Governo, por intermédio de uma autorização parlamentar para os projetos de investimentos.

Como se vê, numerosos fatores contribuíram para reduzir a área da competência legislativa do Parlamento: passou-se do princípio de um poder absoluto para uma competência de exceção definida estritamente pela Constituição. Além dos limites do art. 34, o controle do Conselho Constitucional sobre a constitucionalidade das leis, os poderes do Presidente da República no âmbito do art. 16, os decretos, o *referendum,* todos esses processos constituem várias fontes dos atos legislativos: não somente passa o Parlamento a ter, apenas, uma competência limitada, como também não é mais o único detentor da mesma.

2.3 *A votação da lei*

O Parlamento exerce seu poder de acordo com um processo, que se inicia com a apresentação de um texto, passa pela fase de exame numa comissão, discussão, e acaba, com a votação ou rejeição do texto.

2.4 *A iniciativa das leis*

Os parlamentares por um lado e o Governo por outro dispõem, igualmente, do direito de iniciativa. Os primeiros apresentam proposições, e o segundo, projetos de lei. Sob a Terceira República, como o Senado constituía objeto de preconceito anti-social, e era considerado uma instituição essencialmente conservadora, os projetos e proposições de lei deviam ser, obrigatoriamente, apresentados à mesa da Assembléia Nacional. Sob a Quarta República, o Senado não tinha o direito de votar mas sim o de iniciativa, apresentando, portanto, proposições à mesa da Assembléia. Atualmente, as proposições são apresentadas pelos parlamentares à mesa da Assembléia à qual pertencem; quanto ao Governo, pode, por intermédio do Primeiro-Ministro, apresentar seus projetos à

mesa de uma ou outra assembléia, indiferentemente, com exceção dos projetos de leis financeiras, as quais devem ser obrigatoriamente examinadas, em primeiro lugar, pelos deputados.

As estatísticas indicam que os projetos governamentais são em muito menor número do que as proposições dos parlamentares, cujo número decresceu muito depois de 1958, devido ao fato da limitação da competência legislativa do Parlamento. Enquanto que, sob a Quarta República, o número das proposições de lei era de 900 a 1 000 por ano, em 1959 foi de apenas 308, das quais 206 foram declaradas recebíveis, e, em 1962, foi de 202, das quais, 75 recebíveis. E mais, os projetos ou proposições retomadas pelo Governo têm maior chance de se tornarem leis porque dispõe ele de total domínio sobre a ordem do dia.

2.5 *A Discussão dos textos*

Além dos limites fixados pelo art. 34 e os casos de habilitação legislativa temporária concedida ao governo, as proposições parlamentares devem respeitar as condições do art. 40, que apresenta um caso de não-recebimento de ordem financeira: "as proposições e emendas formuladas pelos membros do Parlamento não são recebíveis quando a adoção das mesmas tiver como conseqüência seja uma diminuição dos recursos públicos seja a criação ou a agravação de um encargo público". Este caso de não-recebimento não chega a ser um fato novo, uma vez que um dos últimos presidentes do Conselho da Quarta República, em janeiro de 1958, já apresentara um projeto de lei neste sentido, para modificar o art. 17 da Constituição de 1946, que declarava que "aos deputados da Assembléia Nacional cabia a iniciativa das despesas". O art. 40 retoma fielmente este projeto de reforma, que se aplica tanto às proposições de lei quanto às emendas de origem parlamentar. O mesmo foi interpretado restritamente pela Comissão de Finanças da Assembléia, que era encarregada de fazer com que fosse respeitado, mas, desde a adoção do Regimento definitivo da Assembléia Nacional, este não-recebimento só é oposto às proposições que tiveram como objeto direto o aumento das despesas ou a redução das receitas. No Senado, a mesa é competente para declarar como não-recebível uma proposição, e, no âmbito de uma emenda, é a Comissão de Finanças que decide a questão.

É difícil saber qual a parte dessas várias limitações na diminuição das proposições de lei registradas desde o começo da Quinta República. Com efeito, quando uma proposição é declarada não-recebível, tal decisão não é tornada pública, sendo, apenas, comunicada diretamente pelo presidente da Assembléia ao parlamentar que apresentou a proposição, tornando-se, assim, difícil realizar um estudo numérico rigoroso. Parece, entretanto, que o não-recebimento do art. 34 referente à área legislativa, tenha sido invocado três vezes mais do que o do art. 40, embora toda proposição de lei seja examinada sistematicamente na hora de sua apresentação, em decorrência do art. 40, por delegação da mesa da Assembléia.

3. Os vários processos legislativos

O processo legislativo ordinário desenrola-se sempre de acordo com o mesmo esquema, às vezes com algumas variantes, segundo as circunstâncias. O texto do projeto de lei elaborado por um ou vários ministérios, ou da proposição apresentada por um ou vários parlamentares é submetido à apreciação facultativa ou obrigatória do Conselho Econômico e Social. Antes de ser apresentado à mesa de uma ou outra assembléia, o projeto governamental é examinado logo pelo Conselho de Estado, que dá um parecer, o qual é depois examinado e adotado pelo Conselho dos Ministros em sua sessão hebdomadária. A proposição parlamentar é examinada quanto ao seu recebimento no sentido do art. 40, por delegação da mesa da assembléia à qual tiver sido apresentada, e, em caso de não-recebimento, o texto será pura e simplesmente abandonado, ou então, totalmente remanejado. Em seguida, os textos apresentados são impressos e distribuídos aos parlamentares e, depois, remetidos a uma das seis comissões permanentes, ou a uma comissão especial, e, às vezes, a uma outra comissão suplementar, convocada somente para esse fim.

A criação de uma comissão especial para estudar determinado texto segue regras um pouco diferentes na Assembléia Nacional e no Senado.

Na Assembléia Nacional, a criação de tal comissão é de lei em dois casos: se o Governo o requerer, de acordo com o previsto no art. 43 da Constituição, ou se duas comissões permanentes requererem sua convocação com o fim de opinar sobre o texto. Pode a comissão, ainda, ser criada por decisão da própria Assembléia, ou por requerimento de uma comissão permanente, um grupo político ou 30 deputados, no mínimo; o Governo, presidentes dos grupos e os presidentes das comissões permanentes que podem opor-se ao pedido são, então, notificados do mesmo, e no caso de tal oposição ser formulada, a Assembléia, após um debate público, pode confirmar a oposição invocada e recusar a criação da comissão, ou rejeitar esta oposição e constituir a comissão. Os 30 membros que a compõem são designados por representação proporcional dos grupos, após publicação, sendo que, dos mesmos, não mais do que a metade pode pertencer à mesma comissão permanente.

No Senado, a criação de uma comissão especial é obrigatória se uma comissão permanente declarar-se incompetente ou se um conflito de competência for suscitado entre duas ou mais comissões permanentes, ou a pedido do Governo. A criação desta comissão pode ser decidida, também, depois de um debate, por proposição do presidente do Senado. Uma lista de 24 candidatos é formada pelos presidentes das comissões permanentes, e publicada; se houver uma oposição à lista, e a mesma for levada em consideração pelo Senado, far-se-á, então, a designação dos membros por votação em plenário.

Uma vez constituída a comissão, designa ela um relator, examina o texto e redige um relatório ou uma simples informação, conforme o caso. Se a comissão tiver de examinar um projeto governamental, pode

ela propor aos parlamentares a adoção do texto, ou sua rejeição, ou, o que é mais comum, emendas; se, pelo contrário, tratar-se de uma proposição de lei, a comissão pode submeter sua própria versão do texto à discussão em sessão pública.

3.1 *A fixação da ordem do dia*

Após sua passagem pela comissão, o projeto ou a proposição devem ser inscritos na ordem do dia da Assembléia, à mesa da qual tiverem sido apresentados. No caso das leis orgânicas, é obrigatório um prazo de 15 dias entre a apresentação e a inscrição na ordem do dia. A elaboração da ordem do dia é feita em conferência dos presidentes, convocada pelo presidente de cada assembléia, reunindo os vice-presidentes da Assembléia Nacional e do Senado, os presidentes das comissões permanentes, os presidentes das comissões especiais se houver, o relator geral da Comissão de Finanças na Assembléia Nacional e os presidentes de grupos, podendo o Governo fazer-se representar pelo ministro de Estado encarregado das relações com o Parlamento.

A determinação da ordem do dia das assembléias parlamentares constitui uma fase delicada da colaboração dos poderes executivo e legislativo. No começo da Terceira República era só o presidente da assembléia quem determinava o programa de trabalho do Parlamento; pouco a pouco, cercou-se o mesmo de um certo número de personalidades parlamentares, e, em 1911, a existência de fato da Conferência dos Presidentes, que, então, se reunia sob a direção do presidente da Assembléia, os presidentes de grupos e de comissões, foi institucionalizada por uma reforma. Esta conferência tinha a seu cargo, apenas, organizar materialmente os trabalhos dos parlamentares: estabelecia ela a ordem de discussão dos textos legislativos e a duração dos debates. Esta aparente tecnicidade, porém, cedeu, pouco a pouco, o lugar a uma politização cada vez maior: a ordem do dia tornar-se-ia um instrumento de colaboração e de equilíbrio entre os poderes. Numa primeira fase, o Parlamento considerar-se-ia como o dono absoluto da ordem do dia, em nome da soberania popular que encarnava. A anarquia e a demagogia reinantes no decurso das sessões parlamentares tornaram necessárias, por um lado, uma ordem, e, por outro, a garantia para que o Governo pudesse intervir a fim de fazer passar seus projetos. O Parlamento tentou, em vão, impor-se uma autodisciplina, mantendo, ao mesmo tempo, o princípio de sua soberania, mas seu fracasso levou-o a transferir juridicamente ao Governo a tarefa de estabelecer a ordem do dia. No começo da Quarta República, na abertura ou no reinício de cada sessão, a Conferência dos Presidentes estabelecia uma ordem do dia que se estendia por duas semanas, a fim de planejar os trabalhos dos parlamentares, e era quase impossível mudar o programa fixado, mesmo se a comissão e o Governo estivessem de acordo. Depois, a conferência tendeu a fixar uma ordem do dia cada vez mais geral e vaga, para deixar o campo livre às modificações devido a neces-

sidades de certos acontecimentos políticos ou a instâncias da política governamental. Esta evolução em direção ao afrouxamento foi de tal ordem que, nos últimos tempos da Quarta República, viram-se governos empenhando sua responsabilidade e tendo minoria em questões de determinação da ordem do dia.

A solução adotada pela Constituição atual foi exatamente contrária à dos regimes anteriores. O art. 48, completado por dispositivos do Regimento da Assembléia Nacional, despoja a mesma, inteiramente, de seus poderes na elaboração da ordem do dia. Por ocasião da abertura de cada sessão, o Primeiro-Ministro expõe ao Parlamento as grandes questões sobre as quais deverá o mesmo deliberar. Cada 15 dias remete ele ao presidente da Assembléia a lista e a ordem cronológica dos projetos de lei a serem discutidos prioritariamente durante a quinzena, constituindo esta lista a ordem do dia prioritária, fixada pelo Governo de maneira discricionária e submetida à aprovação da Conferência dos Presidentes, que não pode impor ao Governo modificações, mas que tem a liberdade de decidir quanto à ordem do dia complementar. Esta nova regulamentação constitui, em grande parte, a origem da diminuição da função legislativa do Parlamento: o Governo dispõe, assim, de fato, de um meio eficaz para opor-se a qualquer iniciativa parlamentar que poderia colocar em perigo a sua existência, ou a qualquer proposição de lei contrária a seus objetivos. Entretanto, o alcance do art. 48 limita-se, tão-somente, às iniciativas legislativas, não podendo o governo opor-se à inscrição na ordem do dia de uma proposta de resolução.[5] Fica, assim, à livre disposição dos parlamentares apenas um único dia por semana, a tarde de sexta-feira, a qual — conforme já vimos — tem pouco peso no trabalho parlamentar, dela participando, geralmente, apenas um pequeno número de deputados, enquanto que os ministros mostram má vontade em comparecer para responder às perguntas que lhes são formuladas.

Finalmente, a ordem do dia é submetida à aprovação definitiva da Assembléia, que a rejeita ou aceita em sua totalidade, não podendo apresentar emendas, nem rejeitá-la após a sua adoção. Nos regimes anteriores, a ordem do dia constituía um meio de pressão, através do qual o Parlamento estabelecia uma espécie de controle permanente sobre o Governo; os parlamentares tinham por hábito apresentar interpelações cuja discussão preliminar suspendia a execução da ordem do dia, e para retornar à mesma, era necessária uma votação, no curso da qual os parlamentares exprimiam seu apoio ou desconfiança em relação ao Governo; tal processo não podia colocar em jogo a responsabilidade governamental, mas era usado para mostrar o apoio ou a desaprovação à política do Governo. Daí para frente, a ordem do dia tinha função inversa: tornou-se um meio suplementar para garantir a pre-

[5] Em 16 de maio de 1960 um deputado protestou pelo atraso da inscrição, na ordem do dia, de uma proposta de resolução, apresentada por força do art. 26, para o levantamento da imunidade parlamentar de um deputado encarcerado.

ponderância do Executivo sobre o Legislativo. As questões orais, dentro da ordem do dia que ficava à disposição dos deputados, nunca preocuparam o Governo porque o Conselho Constitucional recusou a possibilidade de uma votação após o debate; quanto à ordem do dia complementar, em vez de ser consagrada às proposições legislativas, é reservada, em geral, ao exame dos projetos de lei não-prioritários.

3.2 *Discussão do texto e desenrolar dos debates*

Após a inscrição na ordem do dia, começa a discussão e os debates que conduzirão à rejeição ou aprovação do texto apresentado. Segundo o art. 44 da Constituição, o Governo tem o direito de propor emendas ao projeto que ele mesmo elaborou preliminarmente. O direito de emenda é reconhecido igualmente, aos parlamentares, mas o Governo pode opor-se ao mesmo. Tem ela a possibilidade de afastar, automaticamente, após a abertura dos debates, as emendas de origem parlamentar que não foram antes examinadas pela comissão competente, ou apor-lhes o não-recebimento do art. 40 se tiverem por conseqüência um acréscimo das despesas ou uma diminuição das receitas.

Finalmente, tem o Governo à sua disposição uma arma particularmente eficaz, que é nova na tradição parlamentar francesa: é o processo da votação em bloco. O art. 44 § 3.º declara: "se o Governo o requerer, a assembléia convocada manifestar-se-á por uma votação única sobre uma parte ou todo o texto em discussão, retendo, apenas, as emendas propostas ou aceitas pelo Governo". Este artigo não impede que a discussão se estabeleça e se desenvolva, tendo por objetivo, somente, a modalidade da votação final. Freqüentemente, o Governo a ele recorreu para evitar uma deformação do texto original por emendas contraditórias, ou para coagir uma assembléia reticente. Este procedimento, entretanto, provocou a ira dos parlamentares por ser, geralmente, usado no momento em que as emendas mais importantes e mais controvertidas são apresentadas, o que os obrigava a aceitar integralmente um texto que consideravam insatisfatório, ou a rejeitar completamente um projeto imperfeito mas necessário. A Assembléia Nacional tentou introduzir em seu regimento algumas restrições ao uso da votação em bloco: a mesma só seria possível se o Governo a tivesse anunciado antes da abertura dos debates sobre determinado texto de lei. O Conselho Constitucional recusou este dispositivo, considerando que a votação em bloco constituía um processo que ficava à inteira disposição do Governo, o qual podia usá-lo como bem entendesse, e a qualquer momento, no curso da votação de uma lei, artigo por artigo. Numa decisão de 15 de janeiro de 1960, o Conselho Constitucional determinou que o disposto no art. 44 "tem por objeto permitir ao Governo, através de um processo que não colocasse em jogo sua responsabilidade política, obter um resultado análogo ao que só poderia ter sido alcançado durante o regime da Constituição de 1946, e em virtude da prática parlamentar, pelo uso da questão de confiança". O estudo das leis para as quais o

Governo requereu a votação demonstra que seu emprego mais freqüente ocorreu durante a votação das leis financeiras ordinárias ou retificativas. [6]

Para sua validade, uma lei deve ser votada em termos idênticos pelas duas assembléias. Quando o texto for adotado, em primeira leitura, pela primeira assembléia convocada, é o mesmo remetido à outra câmara ou pelo Primeiro-Ministro, no caso de um projeto, ou pelo presidente da primeira assembléia, no caso de uma proposição parlamentar. Se a segunda votação resultar numa redação diferente, o texto deverá retornar à primeira assembléia, começando, assim, um sistema de lançadeira entre as duas câmaras, até chegar-se a um acordo completo.

Se o Governo não intervir no desenrolar do processo, as duas assembléias ficarão num plano de estrita igualdade: as lançadeiras suceder-se-ão interminavelmente, a menos que as câmaras entrem em acordo. Trata-se da expressão de um bicameralismo tradicional e igualitário; os projetos e proposições podem ser apresentados, indiferentemente, à mesa de uma ou outra assembléia, não sendo exigido qualquer prazo para remeter o texto votado em primeira leitura, podendo, assim, uma assembléia "enterrar" definitivamente a proposição da outra. Somente o Governo dispõe de meios de coação para acelerar os trabalhos das assembléias em seu favor. Depois de 1958, o Governo pôde intervir para romper esta igualdade, somente em proveito da Assembléia Nacional. Se um texto for votado duas vezes, sucessivamente, em cada assembléia, ou se, depois de uma única leitura, considerar que há urgência, o Governo pode intervir e interromper as lançaderias, requerendo a criação de uma comissão mista paritária.

3.3 *Funcionamento de uma comissão mista paritária*

O art. 45 da Constituição de 1958 institui a comissão mista paritária para resolver os conflitos que podem surgir entre as duas assembléias em virtude do bicameralismo igualitário, no momento da aprovação de uma lei.

Sob a Terceira República, e nos primórdios da Quarta República, as lançadeiras sucediam-se indefinidamente, nada tendo sido previsto para colocar-lhes um fim, o que resultava, às vezes, na total paralisação de certos projetos do Governo. Em 1954, uma primeira reforma tornou a outorgar certos poderes ao Senado para as votações das leis e limitou as lançadeiras a um prazo de 100 dias. A Constituição de 1958 estabelece o princípio de uma igualdade total das duas assembléias na votação de uma lei, deixando as lançadeiras seguirem indefinidamente até o acordo completo; mas a mesma previu, também, um

[6] De 1958 a 1970, o Governo impôs a votação em bloco de 245 leis, 117 na Assembléia Nacional e 128 no Senado, a metade constituída por leis financeiras. A partir de 1965, a votação em bloco foi aplicada a leis sociais, mas nunca a textos de direito privado. Por fim, desde 1965, três propostas de lei constituíram o objeto de uma votação em bloco.

processo de exceção para "deblocagem", cujo uso depende exclusivamente do Governo, e que resulta, contrariamente ao princípio estabelecido, na consagração da primazia da Assembléia sobre o Senado, depois da reunião de uma comissão destinada a conciliar as posições opostas das duas câmaras.

Este processo de conciliação constitui, na mão do Governo, um meio de pressão sobre o Parlamento, para obrigá-lo a votar uma lei. No curso dos trabalhos do Comitê Consultivo Constitucional foram propostas duas outras soluções: conceder ao próprio Parlamento o direito de recorrer à criação da referida comissão de conciliação — esbarrando esta solução na oposição definitiva do Governo — ou tornar obrigatória a intervenção da comissão mista, após um certo número de lançadeiras, tendo, porém, os representantes do Senado recusado, de maneira absoluta.

A comissão mista não é um organismo permanente, sendo criada cada vez, especificamente, para o exame de um único texto de lei, e seus poderes terminam, automaticamente, após a votação ou rejeição definitiva do referido texto. Compõem-se ela de 14 membros, assistidos por 14 suplentes: cada assembléia elege por escrutínio público a metade dos membros por proposta da comissão permanente convocada. Pela prática parlamentar, o presidente da comissão permanente e seu relator são considerados como membros de direito, sendo os outros escolhidos livremente entre os parlamentares, podendo eles já serem membros de uma outra comissão permanente; conforme a época, obedecia sua escolha a um critério técnico ou político, assim sendo também autorizadas suas candidaturas. Originariamente, os suplentes só foram previstos para evitar um desequilíbrio no caso da ausência de um membro principal; aos poucos, a prática emprestou novo sentido à designação dos mesmos, sendo eles levados a participar dos debates desde a entrada em funcionamento da comissão, para poder seguir a discussão em qualquer fase. Às vezes, estabelecia-se um sistema de rodízio entre suplente e titulares para melhorar o desenrolar dos trabalhos, mas os suplentes só poderiam participar da votação no caso de ausência dos membros principais.

A primeira reunião da comissão ocorre por convocação de seu decano, para cada caso, alternativamente, na Assembléia e no Senado. Designa ela, então, uma secretaria encarregada de dirigir os trabalhos, cujo presidente e vice-presidente, são, em geral, os da comissão convocada em cada assembléia, assim como os relatores. A comissão não pode modificar os artigos de lei que já foram votados em termos idênticos pelas duas assembléias. A discussão terá por objeto ou os dois textos votados, diferentemente, por cada câmara, ou o único texto votado, em caso de rejeição total pela outra assembléia; no primeiro caso, a comissão mista sempre conseguiu chegar a um compromisso. As emendas que ela puder propor devem sempre respeitar as condições de aceitabilidade em vigor para as proposições legislativas em geral. O texto de compromisso é submetido, em primeiro lugar, à aprovação do Governo e, depois, transmitido novamente às assembléias, sendo os

relatórios idênticos e, assim, cessando a existência da comissão mista. No curso deste novo debate público, o Governo não está adstrito ao texto da comissão, podendo acrescentar-lhe outras emendas ou, até, nem submeter este texto às assembléias, voltando pura e simplesmente, ao texto primitivo. Ao contrário, nenhuma emenda de origem parlamentar é recebível se não tiver sido aceita pelo Governo. Se o Senado emitir um voto idêntico ao da Assembléia Nacional, o texto de compromisso é, então, adotado definitivamente; se o mesmo votar um texto diferente, este volta à Assembléia, que deliberará definitivamente, seja quanto ao texto da comissão mista, seja quanto ao último texto por ela votado e eventualmente modificado por emendas do Senado.

Se a comissão não conseguir chegar a um texto de compromisso, o Governo poderá, após nova leitura do texto litigioso por cada câmara, desconvocar completamente o Senado e pedir à Assembléia Nacional para decidir, em última instância.

Para regulamentar um conflito entre as duas assembléias, este processo abre um campo de possibilidades que, entretanto, continua em mãos do Governo, podendo o mesmo tanto a ele recorrer para acelerar a aprovação de um de seus projetos, como abster-se, contando com o antagonismo profundo das câmaras para impedir que um texto parlamentar veja a luz do dia. O Governo, que não está adstrito aos resultados da comissão mista, pode apoiar-se em uma ou outra assembléia, em função da oposição que encontrar; se decidir aliar-se à Assembléia Nacional, o Senado não mais disporá de qualquer poder; ao contrário, se se opuser à assembléia, o Senado ficará encarregado de restringir-lhe a liberdade de ação. Tudo isso permite garantir a discussão rápida e prioritária dos textos governamentais; por outro lado, a comissão mista desempenhou freqüentemente o papel de intermediária indireta entre o Governo e a oposição parlamentar, por causa da maioria. Além disso, o Governo pode combinar este processo com o da votação em bloco ou da questão de confiança: uma lei poderá, então, ser aprovada apesar da oposição do Senado inteiro e sem ter sido votada, verdadeiramente, pela Assembléia Nacional. Se o Governo suscitar a questão de confiança quanto a determinado texto de lei, será o mesmo considerado automaticamente aprovado, sem que se tenha procedido a uma votação, caso uma moção de censura não seja apresentada ou não reúna a maioria absoluta dos membros da Assembléia.

Após a votação de uma lei, é a mesma remetida pelo Governo ao Presidente da República, que a promulgará no prazo de 15 dias, durante o qual poderá pedir à Assembléia nova discussão da lei. Antes da promulgação, o presidente da República, o Primeiro-Ministro ou o presidente de uma das duas assembléias poderão convocar o Conselho Constitucional, que deverá deliberar quanto à constitucionalidade do texto no prazo de um mês, ou em oito dias se o Governo considerar que há urgência. Se um dispositivo for declarado inconstitucional, não poderá ser promulgado, não havendo qualquer recurso contra esta decisão, que se impõe a todos os poderes, administrativos, públicos e judiciários.

Quando uma questão for de importância secundária, são possíveis processos mais rápidos: a votação ocorrerá diretamente, sem debates, ou após um debate restrito. O Governo ou a comissão convocada podem requerer ao presidente da Assembléia Nacional que a votação de um projeto ou de uma proposição se processe sem debates. Se Governo e comissão estiverem de acordo, passa-se à votação do texto logo após o presidente apregoá-lo. Em caso de discordância ou oposição de um deputado, será organizado um debate restrito, do qual só poderão participar o representante do Governo, o presidente e o relator da comissão, os autores das emendas e um representante de cada grupo político; depois do que, o texto é submetido à votação em sua totalidade. Este processo restrito não é aplicável às leis orgânicas.

3.4 *Processo das leis orgânicas e das leis financeiras*

As leis orgânicas constituem uma categoria superior às leis ordinárias. Foram previstas pelo art. 46, para modificar a Constituição ou para textos especialmente importantes. Seguem elas, portanto, regras processuais mais restritas. Assim é que, entre a apresentação do texto de lei e a abertura dos debates, deve ser observado um prazo obrigatório de 15 dias. No caso de haver desacordo entre as duas assembléias, o Governo pode recorrer à mediação da comissão mista paritária; se, porém, em seguida, ele conceder prioridade à Assembléia Nacional, esta deverá votar a lei por maioria absoluta de seus membros. Depois da votação, deve o texto de lei ser submetido, obrigatoriamente, pelo Primeiro-Ministro, ao Conselho Constitucional, para que o mesmo examine a conformidade daquele à Constituição.

A apresentação de projetos de leis financeiras deve ocorrer, o mais tardar, na primeira terça-feira de outubro da segunda sessão parlamentar anual, a fim de que o orçamento seja votado antes do começo do ano seguinte. A Assembléia Nacional goza de uma prioridade absoluta para o exame do orçamento; entretanto, deverá fazê-lo num prazo de 40 dias; de fato, como a lei financeira observa o processo das leis orgânicas, a Assembléia deve esperar 15 dias depois da apresentação para deliberar, dispondo, portanto, na realidade, apenas de 25 dias para tal. Se neste prazo a Assembléia não se pronunciar, o Governo remeterá, então, o texto de lei ao Senado, dispondo este último de 15 dias para se pronunciar, em primeira leitura. As comissões de finanças e as comissões convocadas para opinar estudam os textos, ao mesmo tempo em que se processam os debates em sessão pública. Se as câmaras não tiverem votado o orçamento no prazo total de 70 dias, o governo poderá fazê-lo entrar em vigor por decreto. Em seguida, será o projeto de lei examinado, segundo um rito sumário, pelas duas assembléias, e se uma comissão mista tornar-se necessária, será ela constituída pela reunião das comissões de finanças das duas assembléias. Se o Governo for o responsável pelo atraso na votação do orçamento, deverá ele pedir ao Parlamento autorização para receber os impostos, abrindo em seguida, por decreto, os créditos relativos tão-somente às rubricas votadas.

4. O poder financeiro do Parlamento

O poder financeiro do Parlamento bem como seu poder legislativo constituíram objeto de numerosas limitações no quadro da Constituição de 1958. Em virtude do art. 40, o Parlamento, especialmente, não mais dispõe de qualquer direito de iniciativa legislativa em matéria financeira. Esta situação foi o resultado de uma evolução que já começara durante a Quarta República.

O princípio da especialização orçamentária foi abandonado pouco a pouco: ele permitia que o Parlamento examinasse o orçamento detalhadamente, juntando os créditos por capítulos e proibindo o trespasse de um capítulo para outro. Limitava ele também a liberdade de ação do Executivo, concedendo ao Parlamento um poder de controle sobre toda a vida administrativa do Estado.

A Terceira República instituiu o princípio da votação por capítulo, ao termo de uma evolução em direção a uma crescente especialização orçamentária; mas se em 1875 o orçamento compreendia, apenas, 300 capítulos, em 1914 já compreendia 1 500 e, em 1950, 3 500, tornando-se, então, a votação por capítulo tecnicamente impossível. Um decreto-lei de 19 de junho de 1956 determinou que o orçamento seria votado por ministério e por títulos, e o Governo sozinho procederia à divisão por capítulos, conservando as comissões de finanças, porém, um direito de fiscalização sobre os decretos de divisão. A redução da função do Parlamento em matéria de controle orçamentário, deve-se, em parte, à complexidade técnica da lei financeira, e à necessidade do Governo de tomar decisões indispensáveis à execução de sua política. As finanças públicas, ainda que pertinentes à competência legislativa, dependem, de forma cada vez maior, das prerrogativas do Executivo. No âmbito orçamentário, as proposições parlamentares tornam-se impossíveis, por um lado devido às dificuldades técnicas da matéria e, por outro, pelo poder do Governo sobre a ordem do dia. O Governo tem usado com freqüência técnicas processuais como a da votação indireta para conseguir a votação, em sua totalidade, de um orçamento que esbarrava em violenta oposição parlamentar.

O poder financeiro do Parlamento situa-se em dois níveis: vota ele o orçamento, vale dizer, dá ao Governo os meios para uma determinada política, sendo, em seguida, chamado a votar leis retificativas ou leis regulamentares, destinadas a controlar a execução do orçamento do ano em curso ou do ano anterior. Se ainda vota o orçamento, não mais participa o Parlamento de sua elaboração, uma vez que a extensão deste texto, bem como sua complexidade e tecnicidade tornaram impossível uma participação parlamentar autêntica. O projeto do orçamento compõe-se de duas partes votadas em separado.

A primeira parte expõe as condições gerais do equilíbrio financeiro e procede a uma avaliação dos recursos do Estado, fixando os limites máximos de cada categoria de despesa. A segunda parte elucida

as grandes linhas da primeira, contendo o montante dos créditos, as despesas do orçamento geral, os orçamentos anexos, as contas especiais do Tesouro, as autorizações de programas, com seus vencimentos.

O controle orçamentário efetua-se em torno de dois eixos principais: os serviços votados e as autorizações novas. Os serviços votados são constituídos pelas despesas já autorizadas nos orçamentos anteriores, formando a parte mais importante do projeto de lei.[7] Durante a Quarta República, o Parlamento tinha por hábito votar somente as grandes massas orçamentárias, cuja divisão era feita, em seguida, por decreto, aos quais podiam opor-se as comissões de finanças das duas assembléias, num prazo de 15 dias. O decreto de 2 de janeiro de 1959 adotou a mesma solução, determinando que a divisão dos créditos por capítulos fosse feita por decreto, de acordo com o anexo à lei financeira, mas o direito de fiscalização da comissão desapareceu. De fato, o Parlamento não tem mais a possibilidade de voltar atrás quanto às autorizações anteriores, ou seja, quanto à massa dos serviços votados, quando seu volume for bem superior àquele das autorizações novas. Dispõe (o Parlamento), ainda, do direito de emenda, que só pode ser exercido no âmbito da divisão dos créditos por capítulos, tal como ela aparece no anexo do orçamento, ou, por força do art. 40, somente se resultar na redução efetiva de uma despesa. As propostas compensadas, ou seja, alimentadas por créditos retirados de outra rubrica, as reduções indicativas ou qualquer emenda não incluída, de fato, no quadro das disposições previstas na lei financeira, são proibidas. A autorização orçamentária torna-se, assim, um simples controle de conjunto do texto governamental, cujo voto acelerado torna-se possível de acordo com a escolha do procedimento.

A diminuição do alcance da autorização orçamentária deveria ser compensada por um controle de execução mais severo. Um controle indireto é feito por intermédio de leis retificativas no curso do ano, e regulamentos de acordo com o necessário.

As leis financeiras retificativas em fase de execução tornaram-se uma prática usual, tendo substituído os coletivos orçamentários da Quarta República, e sendo necessárias pela dificuldade de uma avaliação exata do orçamento, e pela superveniência de modificações imprevistas. Mas estas leis, adotadas no curso do ano não chamam muito a atenção dos parlamentares, pois são por demais ausentes de seu verdadeiro contexto para permitir uma avaliação de seu significado político, passando inteiramente desapercebidas pela opinião pública. Os regulamentos destinam-se a constatar os resultados financeiros de cada ano civil, acentuando a diferença entre os mesmos e as previsões da lei financeira tal como fora votada. A apresentação do projeto do regulamento é acompanhado de um relatório do Tribunal de Contas sobre a gestão financeira das administrações, e deve ser feita antes do fim do ano que segue o exercício. Seu valor controlador, porém, é muito fraco,

[7] É assim que, em 1960, num orçamento de 6 545 bilhões de francos, 5 163 bilhões referiam-se a serviços votados.

e sua eficácia é nenhuma, já que não foi prevista qualquer sanção para má execução orçamentária. O respeito ao orçamento votado só depende da importância que o Governo lhe atribui, e da responsabilidade moral que o mesmo aceita assumir.

As prerrogativas financeiras do Parlamento decresceram paulatinamente, prolongando a evolução começada durante a Quarta República. A influência política do Parlamento tem mais oportunidade de se fazer sentir quando da aprovação das leis programáticas, ou do debate nos planos de desenvolvimento econômico e social, ainda que estes não tenham valor obrigatório nem para o Governo, nem para o setor econômico privado. Com efeito, o essencial da política financeira do Governo faz-se diretamente por via regulamentar, quando se trata de completar a autorização parlamentar insuficiente.

5. O controle político do Parlamento sobre o Governo

As atuais relações entre o Executivo e o Legislativo são o oposto das que tradicionalmente existiam no sistema parlamentar francês. O domínio exclusivo do Legislativo, que caracterizou a Terceira e Quarta República, com seus poderes tentaculares, deixou lugar para um Executivo forte, que conseguiu manter o Legislativo se não num estado de subordinação, pelo menos numa semi-importância. As armas de que dispunham os parlamentares para ameaçar, permanentemente, o Governo, foram substituídas por um despojamento cada vez mais evidente de seu poder de decisão. Esse processo de extinção da função do Parlamento foi, aliás, acrescido de dois outros fenômenos políticos: um antiparlamentarismo muito vivo na opinião pública, e a aparição de uma maioria política estável no Parlamento durante os 15 anos de existência da Quinta República. Esta inversão das relações de força foi, sem dúvida a conseqüência mais importante da desordem institucional originária da Constituição de 1958. A maioria dos observadores concorda quanto à constatação do enfraquecimento do Legislativo, que parece não ser um fenômeno exclusivamente francês, tendo, ao contrário, aparecido em outros sistemas políticos, tanto parlamentares quanto presidencialistas. Alguns chamaram a atenção principalmente para a contradição existente entre a desconfiança em relação a um controle parlamentar que pudesse colocar em jogo a existência do Governo e o desejo mesmo de estabelecer um regime parlamentar.

Num regime parlamentar, o Governo tira sua autoridade e sua legitimidade política da confiança que lhe outorgam os representantes da soberania nacional, uma vez que o Parlamento é o órgão mediador, depositário desta soberania em virtude do princípio representativo. A prática parlamentar francesa resultou numa deformação deste equilíbrio dos poderes: as câmaras exerciam sobre o Governo uma tutela paralisante, devida principalmente à degradação da noção de maioria, conseqüência das leis eleitorais em vigor. A admiração de certos cons-

titucionalistas pela estabilidade do sistema político inglês, com a alternativa de dois partidos no poder, impôs este ideal de equilíbrio aos constituintes de 1958. Alguns juristas censuraram-nos vigorosamente por querer reproduzir, através do subterfúgio de uma regulamentação das relações entre Governo e Parlamento, o funcionamento de um regime tradicionalmente bipartidário, em que não se coloca o problema da confiança, porque decidido por recurso às eleições gerais, quando a estabilidade governamental, na prática atual, parecia, muitas vezes, depender, apenas, do mutismo e da apatia das assembléias parlamentares.

O princípio da responsabilidade política do Governo ante o Parlamento sempre regeu as relações entre os dois poderes, ainda que as modalidades da mesma tenham sofrido modificações para preservar o regime da desastrosa instabilidade ministerial das duas repúblicas anteriores. Mas, antes de chegar a colocar em questão a responsabilidade governamental, a Constituição previu modalidades de diálogo e de informação quanto à política adotada pelo Governo, destinadas a regulamentar conflitos de menor importância, sem chegar a colocar em questão a existência do Governo. Muitas vezes o Parlamento desempenhou a função de tribuna na qual eram expostas as grandes opções da política nacional, mas que, mesmo *a posteriori*, não permitia, de forma alguma, o controle de sua execução pelo Governo, sendo unicamente a decisão final deste que garantia a publicidade dos debates.

5.1 *Meios de informação dos parlamentares*

O Governo dispõe de um determinado número de meios para informar o Parlamento de suas escolhas políticas. O Presidente da República é o primeiro a ter a possibilidade de enviar às câmaras mensagens que são lidas pelo seu Primeiro-Ministro e que não admitem qualquer debate. O próprio chefe do Governo tomou o hábito de fazer declarações de política geral perante a Assembléia Nacional, que são, ou não, seguidas de debates, e para as quais, no entanto, raramente procura conseguir a aprovação expressa dos parlamentares por meio de votação. Estas declarações destinam-se a explicar os grandes temas da política governamental aos parlamentares e, indiretamente, à opinião pública, sem, por isso, resultar em empenhar a existência do Gabinete.

Por outro lado, os parlamentares têm o direito de questionar o Governo quanto à sua política. Este procedimento quanto a questões escritas ou orais existia no tempo da Terceira República mas tinha, apenas, um papel muito secundário: as questões escritas tinham sua resposta publicada no *Diário Oficial* e tornavam-se, por este motivo, o meio eficaz de obter uma consulta jurídica gratuita: quem poderia garantir a exata interpretação de um decreto governamental melhor que o ministro que o redigira? As questões começaram por atingir certo desenvolvimento durante a Quarta República; era-lhes consagrada uma sessão por mês; por outro lado, cada semana, determinado número delas era inscrito, automaticamente, no começo da sessão de sexta-feira e, às vezes,

de quarta-feira. O art. 48 da Constituição reserva-lhes, atualmente, uma sessão por semana, obrigatoriamente a de sexta-feira à tarde. O Regimento da Assembléia Nacional, em sua primeira redação, tentou substituir as questões orais com debate pelo processo da interpelação seguida de uma votação. O Conselho Constitucional, entretanto, anulou este dispositivo, porque via nele um meio indireto de colocar em jogo a responsabilidade governamental, fora do processo normal previsto pela Constituição.

As questões são de três tipos: escritas, ou orais, com ou sem debates. Uma questão escrita é feita por um parlamentar a um determinado ministro ou ao Primeiro-Ministro, se tiver por objetivo a política geral do Governo. É a mesma remetida ao presidente da Assembléia, que a transmite ao ministro por intermédio do secretário geral do Governo, sendo, em seguida, publicada no *Diário Oficial*. O ministro dispõe do prazo de um mês para preparar sua resposta, que será, também, publicada no *Diário Oficial* em seguida à questão. Tem o ministro, porém, a possibilidade de declarar, por escrito, que o interesse público lhe proíbe responder. No caso de não responder no prazo de um mês, é publicado um chamamento no *Diário Oficial* e o deputado pode, então, transformar sua questão escrita em questão oral; de outro modo, o ministro terá direito a um outro prazo de um mês.

O processo da questão oral é mais rápido e pode ocasionar um verdadeiro debate em sessão pública. Quando um debate não for previsto, após a resposta do ministro, o autor da questão pode retomar a palavra e o ministro, replicar pela última vez. Se houver um debate, o orador que levantou a questão, fará uma exposição, à qual responderá o ministro, depois do que, os oradores inscritos poderão, por sua vez, usar da palavra e, novamente, os interlocutores.

Estes processos foram previstos pela Constituição para contrabalançar o enfraquecimento do controle político do Governo. Poderiam eles tornar-se armas nas mãos dos parlamentares mas, até agora, não atingiram a meta que lhes fora destinada. Diversos fatores contribuíram para o fracasso deste processo: o pouco interesse das questões levantadas, bem como a má vontade dos ministros em vir responder às mesmas, o comparecimento tradicionalmente reduzido dos deputados nas sessões de sexta-feira, dia que eles passam, em geral, nas suas circunscrições, bem como a nostalgia das interpelações.

5.2 *Controle político: questão de confiança e moção de censura*

O único controle autêntico dos parlamentares exerce-se, de fato, quando é colocada em jogo a responsabilidade ministerial. Esta só pode ter lugar perante a Assembléia Nacional. O Governo tem a possibilidade de pedir uma aprovação de sua política geral no Senado; mas a recusa deste não pode pôr em questão a existência do Governo, não podendo o próprio Senado obrigar o gabinete a renunciar. Estes dispositivos

constituem o resultado de uma evolução institucional, começada sob a Quarta República, e da desconfiança contra a política toda-poderosa do Senado da Terceira República, o qual dispunha de um direito de voto contra a dissolução do Parlamento.

Atualmente, o Governo pode colocar a questão de confiança seja em seu programa, seja numa declaração de política geral, seja num texto de lei. Durante a Quarta República, os governos nascidos de coalizações efêmeras e instáveis, abusaram da questão de confiança, que utilizavam como meio de pressão para vencer os obstáculos e contradições dos grupos políticos da Assembléia. A partir de 1958, os meios colocados à disposição do Governo para obter o apoio dos parlamentares diversificaram-se de forma considerável, mas ele conseguiu, principalmente, tomar em mãos a direção dos trabalhos parlamentares. Os governos da Quinta República utilizaram a questão de confiança, colocada por ocasião da votação de um texto de lei, para obrigar parlamentares reticentes a aceitá-lo, invocando o perigo e as conseqüências de uma crise ministerial. Este processo teve como resultado espantoso, a aprovação de uma lei sem que a mesma tivesse sido realmente votada: com efeito, a lei para a qual for colocada a questão de confiança será considerada como aprovada, se nenhuma moção de censura for apresentada contra ela pelos deputados, ou se esta moção não tiver obtido a maioria dos votos, sendo contados somente os favoráveis à moção. Os deputados acham-se, assim, na obrigação de escolher, de maneira decisiva, entre um apoio passivo tinto de hostilidade, ou uma oposição efetiva à política governamental.

Têm eles, igualmente, o poder de colocar em questão, diretamente, a existência do Governo, ao apresentar à mesa da Assembléia Nacional uma moção de censura assinada por uma dezena de deputados. A votação seguinte só poderá realizar-se 48 horas depois, sendo contados, somente, os votos favoráveis à moção, não sendo mais possível a abstenção, que equivale, politicamente a um apoio ao Governo. Se for rejeitada a moção de censura, os signatários não poderão mais apresentar outra moção no curso da mesma sessão parlamentar, salvo a título de resposta a uma questão de confiança do Governo. A combinação dos dois processos, questão de confiança e moção de censura, para colocar em questão a responsabilidade governamental, tornou-se muito freqüente. O Governo tende a utilizá-lo quando se choca com uma oposição muito viva a um texto de lei, cuja aprovação considera indispensável para a realização de seu programa: coloca, assim, a questão de confiança em relação a este texto de lei e os deputados respondem, ao apresentar, por sua vez, uma moção de censura. [8]

[8] Este duplo processo foi usado entre 1958 e 1966, sendo três vezes em 1960, a fim de obter a votação da lei chamada "da força de golpe", que estabelecia armas atômicas e que encontrou violenta hostilidade por parte de grande número de parlamentares, inclusive daqueles da maioria.

Se a censura ao Governo for votada, este é obrigado a apresentar sua renúncia, a menos que o Presidente da República responda à censura pela dissolução da Assembléia Nacional. O direito de dissolução durante a Terceira República, ainda que previsto em lei, era muito impopular nos meios parlamentares e, conseqüentemente, jamais fora usado. O Senado da Terceira República dispunha de um direito de veto em relação à dissolução, que jamais fora exercido pelo Presidente da República. A Constituição de 1946 autorizava, igualmente, a dissolução, mas, paralelamente, colocava tal número de entraves, que ela só foi decidida uma única vez, em circunstâncias imprevistas.

O art. 12 da atual Constituição, pelo contrário, outorga ao Presidente da República um poder discricionário para dissolver a assembléia, constituindo esta uma de suas essenciais prerrogativas pessoais, que dispensa o beneplácito ministerial; tem ele, apenas, a obrigação de pedir o parecer do Primeiro-Ministro e dos presidentes das duas assembléias. Entretanto, o presidente não deve tender a abusar desta arma contra o Parlamento, porque a mesma apresenta riscos políticos evidentes, para ele mesmo, tanto quanto para os parlamentares. Os resultados das eleições que se seguirem à dissolução darão, imediatamente, razão ou não àquele que decidiu trancar o conflito entre o Legislativo e o Executivo, colocando os deputados perante seus eleitores. A posição pessoal do Presidente da República é posta em questão, junto com o sentido de seu próprio mandato. Se os eleitores decidirem em favor dos deputados que fizeram oposição ao Governo, e enviarem ao Parlamento uma maioria de oposição, qual seria, então, a atitude do presidente, cuja decisão terá sido, implicitamente, desaprovada pelos resultados do sufrágio universal? Deverá ele, por sua vez, renunciar para que os eleitores harmonizem sua escolha e elejam um novo presidente que corresponda politicamente à nova Assembléia? A dissolução aparece como arma de dois gumes, apesar de ter a mesma sido concebida, originariamente, como um mecanismo constitucional destinado a garantir ao Executivo uma maior estabilidade perante o Parlamento.

No quadro da Constituição de 1958, seria abusivo comparar os termos Poder Legislativo e Parlamento. De fato, assistimos, por um lado, a uma limitação conceitual da noção de lei, acompanhada de uma série de obstáculos e de restrições ao exercício da soberania parlamentar, tais como o controle da constitucionalidade das leis, a não-aceitabilidade financeira das propostas legislativas ou a renúncia ao direito à fixação da ordem do dia. Por outro lado, o Poder Executivo, ou seja, o Governo e o Presidente da República, foi dotado de uma competência legislativa própria, além da técnica da delegação de poderes, sempre possível.

6. Conclusões

A Constituição de 1958 conseguiu estabelecer um sistema político cujo quadro permanece do tipo parlamentar, mas que adotou um certo número de técnicas pertencentes aos sistemas presidencialistas, justi-

ficando-se esta solução híbrida pela principal preocupação dos constituintes em encontrar um remédio definitivo para o mal crônico das duas repúblicas anteriores: a instabilidade ministerial. Os parlamentares encontraram-se na quase impossibilidade prática de derrubar o Governo por simples divergências ou lutas surdas de influência política, como fora a tradição de 1871 a 1958. Assim é que o primeiro Governo da Quinta República constituiu objeto de violenta animosidade por parte dos parlamentares, aí compreendidos os da maioria; entretanto, sua existência nunca foi seriamente colocada em questão; algumas moções de censura foram bem apresentadas pela oposição, sem grande esperança de sucesso; e, por seu lado, o Governo, muitas vezes usou da questão de confiança como um meio de pressão, para forçar a aceitação de uma política que muitos recusavam mais ou menos abertamente.

As novas regras do "parlamentarismo racionalizado" levaram os parlamentares ao aprofundamento de sua escolha política para entrar no campo majoritário ou na oposição. A perda da influência dos grupos ditos centristas, cujo apoio era duramente negociado nas coalizões governamentais da Quarta República, mostrou que uma posição intermediária não tinha mais sentido.

A personalidade do primeiro Presidente da República, o General De Gaulle, foi um fator que influenciou esta mutação dos costumes políticos, e acelerou a tendência para um fortalecimento do Executivo, em detrimento do Legislativo. A partir de 1962, quando foi adotado por *referendum* o princípio da eleição presidencial por sufrágio universal, a evolução em direção a um sistema mais presidencialista — violentamente rejeitado por M. Debré alguns anos antes — tornou-se ainda mais evidente.

Esta reforma teve, como conseqüência, uma modificação da natureza do Executivo: o Presidente da República, eleito por sufrágio universal, encarnava em sua própria pessoa a legitimidade da representação nacional, em pé de igualdade com o conjunto do Parlamento. Dentro do próprio Executivo, o caráter bicéfalo do poder encontrava-se acentuado: se nos primórdios da Quinta República, a definição da noção de árbitro — termo que designava as funções do Presidente — dera margem a numerosas controvérsias, depois do estabelecimento de sua eleição por sufrágio universal, esta definição pareceu ultrapassada pelas novas relações de força política que se estabeleceram. Naquele momento, a função do Presidente começou a aparecer, de forma cada vez mais clara, hierarquicamente superior à do Primeiro-Ministro. Ao lado da tradicional responsabilidade do Governo perante o Parlamento, começou a vir à tona a idéia de uma responsabilidade do Primeiro-Ministro perante o Presidente da República. O Primeiro-Ministro tornou-se o executor das decisões e escolhas políticas do Presidente. Daí em diante, o corpo eleitoral delegou seus poderes, por sufrágio universal, a duas instituições: ao Parlamento, que exercia o Poder Legislativo, e ao Presidente da República, chefe de um Executivo bicéfalo e não-igualitário. O que pode representar, face a um presidente eleito por

sufrágio universal, um chefe de Governo que não é eleito nem pela nação, nem pelos parlamentares, e que só é, de fato, eleito e designado pelo Presidente de quem recebe sua autoridade e legitimidade?

Uma mutação lenta e ainda informal está vindo à luz: se a responsabilidade do Governo perante os deputados continua inscrita na lei, seu caráter fundamental desaparece progressivamente para deixar lugar à realidade ambígua da responsabilidade do Primeiro-Ministro perante o Presidente da República. Alguns anos atrás já tivemos a oportunidade de assistir ao Governo ser colocado em minoria pela Assembléia Nacional, revidando o Presidente com a dissolução da Câmara. Depois das eleições, o mesmo Primeiro-Ministro foi reconduzido ao cargo, após ter sido desaprovado pelos parlamentares. Neste conflito, fora, de fato, o próprio corpo eleitoral o chamado a decidir, e o fez enviando ao Parlamento uma maioria favorável às posições do Presidente da República.

Recentemente, teve lugar o fenômeno inverso. Ante a veleidade do Primeiro-Ministro de exercer maior parte do Poder Executivo, tal como o texto constitucional lhe permitia, o Presidente da República quis assumir a posição de único e verdadeiro chefe do Executivo, exigindo a renúncia do Primeiro-Ministro alguns dias após haver recebido a aprovação e o apoio maciço da maioria parlamentar; esta decisão presidencial exprimiu a recusa da interferência da Assembléia Nacional nas relações internas do Executivo, e a negação da responsabilidade governamental perante o Parlamento; além de que, a Constituição não previu a possibilidade do Presidente demitir seu Primeiro-Ministro, apresentando este sua renúncia quando colocado em minoria perante as câmaras.

Se continuar a evolução atual, para uma responsabilidade pessoal do Primeiro-Ministro em relação ao Presidente da República, seu resultado lógico será o estabelecimento da responsabilidade governamental perante o Parlamento, substituída diretamente pela do Presidente perante o corpo eleitoral. O Poder Executivo estaria concentrado, unicamente, nas mãos do Presidente da República, cuja legitimidade, igual à dos parlamentares, teria, como fonte única, o sufrágio universal. A separação dos poderes entre o Legislativo e o Executivo deveria estar garantida, de maneira efetiva, para permitir a cada um deles o exercício da totalidade de suas atribuições. A estabilidade estatutária do Executivo que daí resultaria deveria ter, como corolário, o desaparecimento de qualquer limite institucional à soberania das assembléias parlamentares, no exercício de suas prerrogativas legislativas. Além disso, seria certamente necessário prever regras constitucionais destinadas a regulamentar os conflitos, que não deixarão de surgir entre uma autoridade pessoal e uma autoridade coletiva, ambas resultantes do sufrágio universal.