

“Pour comprendre un régime il faut étudier le problème central de toutes les Constitutions, qui est celui des rapports entre l'Exécutif et le Législatif. Ces rapports déterminent le degré des possibilités réservées aux citoyens de participer au Gouvernement.”

(Mirkin-Guetzévitch — *Les Constitutions Européennes.*)

O PODER LEGISLATIVO NA FRANÇA (*)

Leyla Castello Branco Rangel

INTRODUÇÃO

Tentamos fazer neste trabalho um estudo comparativo, sem maiores pretensões, entre os textos das Constituições francesas de 1946 e de 1958, no tocante ao Poder Legislativo, assinalando as grandes modificações sofridas por este Poder na República da França.

Baseamo-nos não apenas no texto frio das duas Cartas, mas em tratados e comentários sobre o Direito Constitucional e a tarefa legislativa. Fontes valiosas de informação foram os esclarecimentos fornecidos pelo Sr. Jean Lyon, Diretor-Geral da Assembléia Nacional Francesa, em recente conferência — pronunciada no Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo, realizado na Universidade de Brasília —, e a coletânea de *La Documentation Française* doada ao Serviço de Informação Legislativa pela Embaixada da França.

Haverá possivelmente falhas e enganos. Abstivemo-nos de qualquer comentário pessoal, a fim de não incorrer nos mesmos erros que cometeria um observador estrangeiro que se propusesse a criticar o nosso Poder Legislativo, sem conhecê-lo na sua tarefa quotidiana, sem a indispensável vivência do problema.

(*) Este é o primeiro artigo de uma série. Vide no próximo número da *Revista de Informação Legislativa*: “O Poder Legislativo na Bélgica”.

PLANO

— INTRODUÇÃO

— AS CONSTITUIÇÕES DE 1946 E DE 1958

— PARLAMENTARISMO

(Os poderosos meios de ação do Executivo)

— PODERES DO PARLAMENTO

- 1. PODER LEGISLATIVO
- 2. PODER FINANCEIRO
- 3. PODER CONSTITUINTE
- 4. PODER DIPLOMÁTICO
- 5. PODER JURISDICIONAL
- 6. ESTADO DE SÍTIO (PRORROGAÇÃO)
- 7. CONTRÔLE DA ATIVIDADE GOVERNAMENTAL

(Os fracos meios de ação do Parlamento)

- 1 — Meios de controle propriamente ditos
 - a) Comissões de inquérito
 - b) Questões
- 2 — Meios de empenhar a responsabilidade política
 - a) Moção de censura
 - b) Questão de confiança

— DELEGAÇÃO DE PODERES

— PODERES EXCEPCIONAIS

— PARLAMENTARES

- 1. ELEIÇÃO
- 2. INELEGIBILIDADES
 - a) Inelegibilidades absolutas
 - b) Inelegibilidades relativas
- 3. INCOMPATIBILIDADES
 - a) Incompatibilidades do mandato parlamentar com as funções públicas
 - b) Incompatibilidades do mandato parlamentar com as funções privadas
 - c) Incompatibilidade do mandato parlamentar com as funções ministeriais
- 4. IMUNIDADES

— PARLAMENTO

- 1. REGIMENTO
- 2. MESA DIRETORA
- 3. ÓRGÃOS DE TRABALHO PARLAMENTAR: GRUPOS E COMISSÕES
 - a) Grupos
 - b) Comissões
 - I — Constituição de 1946
 - II — Constituição de 1958
 - 1 — Comissões permanentes
 - 2 — Comissões especiais
 - 3 — Comissão mista paritária
 - 4 — Comissões de inquérito ou de contrôle
- 4. SESSÕES
 - a) Sessões ordinárias
 - b) Sessões extraordinárias
 - c) Sessões excepcionais de pleno direito
- 5. ORDEM DO DIA
- 6. ORGANIZAÇÃO DOS DEBATES PARLAMENTARES
- 7. VOTAÇÃO
- 8. PROMULGAÇÃO

AS CONSTITUIÇÕES DE 1946 E DE 1958

Libertada a França, após a Segunda Grande Guerra, instalou-se em Paris o Comité francês de libertação nacional como Governo Provisório da República Francesa. A 9 de agosto de 1944, uma *ordonnance* do General de Gaulle proclamava a continuidade e perenidade da República. O artigo primeiro deste texto relativo ao restabelecimento da igualdade republicana sobre o território nacional, está assim concebido:

“La forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit celle — ci n'a pas cessé d'exister.”

Deviam retornar às leis constitucionais de 1875 e à III República, ou aproveitariam as circunstâncias para reformar as instituições, necessidade há muitos anos sentida? Coube ao povo responder por meio do *referendum* fixado para o dia 21 de outubro de 1945. A operação eleitoral era complexa: os eleitores elegiam os representantes para a Assembléa e respondiam às seguintes perguntas: “Dese-

ja que a Assembléa ora eleita seja constituinte?” — Se respondessem “sim”, significava que nova Constituição deveria ser feita; se respondessem “não” adotar-se-iam as leis constitucionais de 1875. A segunda pergunta, com caráter subsidiário, no caso da resposta afirmativa à primeira pergunta ter obtido a maioria, indagava se a Constituinte deveria ser organizada segundo a lei cujo texto vinha impresso no verso da cédula de votação, ou auto-organizar-se.

Os resultados do *referendum* demonstraram 700.000 “não” contra 18.500.000 “sim” em resposta à primeira questão; portanto, as leis constitucionais de 1875 eram abandonadas, em favor da elaboração de uma nova Constituição. A segunda pergunta obteve 6.500.000 votos “não” contra 12.800.000 “sim”, o que significava ter a Constituinte poderes limitados pelo texto impresso no verso da cédula de votação, que se transformou na lei de 2 de novembro de 1945. Esta lei, denominada por Maurice Duverger “pré-

Constituição", organizava um regime intermediário entre o sistema parlamentar e o regime de Assembléia.

A Constituinte eleita a 21 de outubro terminou a 19 de abril de 46 um projeto de Constituição, adotado por 309 votos (comunistas e socialistas) contra 249. Este projeto foi rejeitado pelo povo no referendun de 5 de maio, por 10.584.000 "não" contra 9.454.000 "sim" e 5.270.000 abstenções. Pela primeira vez na história constitucional da França o povo rejeitava um projeto.

De acôrdo com a lei de 2 de novembro de 45, foi eleita, a 2 de junho, uma segunda Assembléia Constituinte.

Politicamente, a segunda Constituinte apresentava quase a mesma composição que a primeira. Mas o referendun a obrigava a modificar o projeto já rejeitado pelo povo.

Em conseqüência, o nôvo projeto, salvo no que concerne à União francesa, modifica apenas em detalhes o texto de 19 de abril, permanecendo, em sua essência, baseado na superioridade da Assembléia Nacional. A redação final foi votada a 28 de setembro, por 440 votos contra 106 (direita e radicais).

Este segundo projeto foi aprovado no referendun de 13 de outubro de 46, por 9.297.000 "sim" contra 8.165.000 "não" e 8.518.000 abstenções. Se o resultado da consulta popular foi desta vez positivo — comenta Emile Blanc — mostrou-se menos significativo do que o primeiro.

A nova Constituição é datada de 27 de outubro de 1946. Com algumas modificações posteriores, sem importância relevante, regeu as Instituições da IV República.

François Goguel, Professor do Instituto de Estudos Políticos de Paris, escreve que, adotada pelo sufrágio universal no referendun de 28 de setembro de 1958, por maioria mais expressiva do que a de 27 de outubro de 46, mas em condições juridicamente análogas, a Constituição de 4 de outubro de 58 difere consideravelmente da que a precedeu no que concerne às condições em que foi concebida e redigida.

A Constituição de 1946 era de iniciativa parlamentar e resultava de um compromisso laboriosamente estabelecido entre os partidos políticos. A de 58 foi obra governamental e, embora os membros dos diversos partidos integrantes do Governo pudessem ter divergido sôbre tal ou qual de suas disposições, houve menos um ajuste entre suas concepções do que uma arbitragem do presidente do Conselho, General De Gaulle, que resolveu estas dificuldades.

Por outro lado, em 1945-46, os trabalhos preparatórios da Constituição tiveram um caráter público: as discussões da Comissão de Constituição foram publicadas, tanto na primeira como na segunda Assembléia Constituinte, e também os debates em sessão plenária apareceram por extenso no *Diário Oficial*, assim como os relatórios de Pierre Coty, perante a primeira Constituinte, e de Paul Coste-Floret, perante a segunda.

Em 1958, pelo contrário, a documentação relativa aos trabalhos preparatórios da Constituição é fragmentária. Contém os trabalhos preparatórios da lei constitucional de 3 de junho de 1958, que tem por finalidade a revogação transitória das disposições do art. 90 da Constituição de 46; projeto de lei e sua exposição de motivos, mensagem retificadora, relatórios apresentados à Assembléia Nacional e ao Conselho da República, debates em sessão plena nas duas Câmaras do Parlamento.

Foram publicados também o anteprojeto submetido pelo Governo ao Comité Consultivo Constitucional a 29 de julho de 58; o parecer adotado por este Conselho a 14 de agosto e o texto mantido pelo Governo, após parecer do Conselho de Estado, e submetido ao referendun de 28 de setembro. Mas nada foi conhecido sôbre os trabalhos preparatórios para a redação do anteprojeto, nem sôbre as discussões do Comité Consultivo Constitucional, nem ainda sôbre o debate ocorrido no Conselho de Estado. Da mesma forma, permaneceram secretas as discussões havidas no Conselho Interministerial, no Conselho de Gabinete e no Conselho de Ministros.

A primeira etapa da elaboração da nova Constituição — etapa oficiosa puramente, mas de importância essencial — foi constituída pela reunião que congregou em tôrno do General De Gaulle, a 31 de maio, no Hotel La Pérouse, os líderes dos grupos parlamentares da Assembléia Nacional e do Conselho da República, com exceção dos membros do partido comunista.

Lembra, ainda, François Goguel a declaração de investidura lida pelo General De Gaulle, na Assembléia Nacional, a 1.º de junho, na qual observamos alguns pontos da reforma constitucional prevista:

"Le gouvernement que je vais former, moyennant votre confiance, vous saisira sans délai d'un projet de réforme de l'article 90 de la Constitution, de telle sorte que l'Assemblée nationale donne mandat au gouvernement d'élaborer, puis de proposer au pays, par la voie du referendun, les changements indispensables. Aux

terms de l'exposé des motifs qui vous sera soumis en même temps que le texte, le gouvernement précisera les trois principes qui doivent être, en France, la base du régime républicain, et auxquels il prend l'engagement de conformer son projet. Le suffrage universel est la source de tout pouvoir. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés, de façon que le gouvernement et le Parlement assument, chacun pour sa part, et sous sa responsabilité, la plénitude de ses attributions. Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement”.

A 1.º de junho, duas horas após haver proclamado seu voto de confiança ao Presidente do Conselho designado, e após a assinatura dos decretos de nomeação dos membros do novo Governo presidido pelo General De Gaulle, a Assembléia reuniu-se para apreciar em regime de urgência o projeto de lei constitucional, já anunciado, que modificava o art. 90 da Carta de 46. O projeto era assim concebido:

“Pour mettre en oeuvre les principes énoncés dans l'exposé des motifs de la présente loi, l'article 90 de la Constitution est révisée dans les formes suivantes: le gouvernement de la République établit en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, un projet de loi constitutionnelle qui est soumis au referendum. La loi constitutionnelle, portant revision de la Constitution, est promulguée par le Président de la République dans les huit jours de son adoption.”

François Goguel registra a tramitação do projeto de emenda constitucional, detendo-se na apreciação da mensagem enviada pelo Governo, alterando o projeto inicial. Das alterações então propostas, é de ressaltar a criação de um Conselho Consultivo, que dava ao Parlamento a satisfação de não ser subtraído completamente da elaboração da nova Constituição, sem diminuir, ao menos teoricamente, a liberdade de decisão do Governo. Mas, de fato, esta inovação limitava evidentemente a liberdade governamental, porquanto um desacordo flagrante entre o Comitê e o Governo poderia comprometer os resultados do projeto no referendum.

O anteprojeto da nova Constituição, preparado pelo Governo, foi submetido, para parecer, a um Comitê Consultivo Constitucional de 39 membros que terminou seus trabalhos a 14 de agosto de 58, apresentando algumas modificações ao projeto primitivo. Em seguida, foi a proposição submetida ao Conselho de Estado que a 28 de agós-

to o aprovou em assembléia-geral. Submetida ao referendum do povo francês a 28 de setembro de 1958, a nova Constituição foi adotada, na França, por 17.668.790 “sim” contra 4.624.511 “não”.

PARLAMENTARISMO

A Constituição de 4 de setembro de 1958 confirmou o regime parlamentar da República Francesa. (1)

O Poder Legislativo pertence ao Parlamento composto da Assembléia Nacional e do Senado. Os deputados da Assembléia Nacional são eleitos por sufrágio direto. O Senado é eleito por sufrágio indireto, garantindo a representação das coletividades territoriais da República, com representação também dos franceses estabelecidos fora da França.

O bicameralismo no sistema político francês se origina na Constituição do Ano III, que criou, ao lado do “Conseil des Cinq Cents”, o “Conseil des Anciens”. Desde então, com exceção da Segunda República, todos os regimes que se sucederam permaneceram fiéis, sob uma forma ou outra, ao bicameralismo: Senado do Primeiro Império, Câmara dos Pares da Restauração e da Mo-

(1) É interessante ler a propósito da adoção do parlamentarismo na França uma “enquête” realizada por Pierre Pluchon e publicada nos números 757, 758 e 759 da *Revue Politique et Parlementaire* (ano de 1965). As conclusões desta “enquête”, desfavoráveis ao regime presidencial, são apresentadas no n.º 759 (setembro de 1965 — pág. 9), onde é transcrita a opinião do General De Gaulle, emitida na entrevista que concedeu à imprensa em 31-1-64. O Presidente francês sublinhou que “certains faisant contre mauvaise fortune bon coeur, font profession d'accepter l'existence d'un chef de l'Etat qui en soit un, mais à la condition que le Parlement soit, de son côté, érigé en citadelle inexpugnable, ou les parties retrouveraient leur empire et leur sûreté. Ceux-là témoignent d'une préférence, assez nouvelle de leur part, en faveur d'un régime qualifié de “présidentiel” et qui serait analogue à celui des Etats-Unis. ... Dans un pays comme le nôtre, le fait que le chef de l'Etat serait aussi Premier Ministre et l'impossibilité où il se trouverait, dans l'hypothèse d'une obstruction législative et budgétaire, de s'en remettre aux électeurs, alors que le Parlement ne pourrait le renverser lui-même, aboutirait fatalement à une opposition chronique entre deux pouvoirs intangibles. Il en résulterait ou bien la paralysie générale ou bien des situations qui ne seraient tranchées que par des *pronunciamientos*, ou bien enfin la résignation d'un président mal assuré qui, sous prétexte d'éviter le pire, choisirait de s'y abandonner, en se pliant, comme autrefois, aux volontés des partisans. On peut penser que c'est cette troisième hypothèse que caressent le plus volontiers les champions imprévus du régime *présidentiel*.”

narquia de julho, Senado do Segundo Império e da Terceira República, Conselho da República na IV República.

Maurice Duverger julga que o enfraquecimento do Parlamento é um dos traços mais salientes da Constituição de 1958.

Os constituintes de 1946 tinham adotado uma posição inteiramente oposta, aumentando os poderes e o prestígio do Parlamento e especialmente da Assembléa Nacional. Dois motivos justificam esta reação: uns, técnicos e, outros, políticos. Os abusos do processo parlamentar na IV República eram gritantes: bastava acompanhar alguns debates para disto se ter consciência. E resultavam menos dos defeitos da Constituição do que da estrutura política do país: na Grã-Bretanha, o bipartidarismo permite um trabalho parlamentar eficaz, em um quadro constitucional pouco diferente; na Europa nórdica, a disciplina dos partidos múltiplos e a estabilidade de suas alianças levaram a bons resultados, embora menos satisfatórios. Na França, o número de partidos, a indisciplina da maioria, a fragilidade das coalisões, trouxeram conseqüências deploráveis. Os constituintes de 58 esforçaram-se por remediar esta situação, por processos jurídicos, a fim de alcançar, por meios diferentes, resultados análogos aos obtidos por regimes parlamentares do Ocidente. A idéia é justa e sua realização muitas vezes válida.

Infelizmente — comenta Maurice Duverger — os excelentes propósitos foram frequentemente malbaratados por segundas intenções políticas; a lucidez dos técnicos foi, às vezes, ofuscada pela paixão dos políticos.

Sob pretexto de remediar abusos indiscutíveis, restringiram-se ao mínimo as prerrogativas da Assembléa Nacional, isto é, do único órgão do Estado que emana diretamente do sufrágio popular. A impopularidade atual (2) dos parlamentares facilitou a operação. O excessivo enfraquecimento a que foi relegada a Assembléa Nacional pode provocar uma reação inversa: não se deve esquecer que apenas a Assembléa encarnará a legitimidade democrática. A este respeito os processos do "parlamentarismo racionalizado" são menos criticáveis (apesar de alguns excessos) do que o estabelecimento de uma rígida separação dos poderes, sendo o erro maior a delimitação do "domínio reservado" à lei.

Diz ainda Maurice Duverger que a expressão "parlamentarismo racionalizado" foi inventada ao fim da Primeira Guerra Mundial para caracterizar as novas Constituições europeias de 1919-1920 que se esforçaram por codificar minuciosamente as regras costumeiras do regime parlamentar e por inventar

mecanismos precisos e rígidos a fim de manter o equilíbrio entre as assembléas e o executivo. Esta primeira experiência de "parlamentarismo racionalizado" foi falaz: a maioria das Constituições não duraram. Mas o termo é empregado em sentido ligeiramente diverso a propósito da V República; designa antes as regras concernentes ao trabalho parlamentar e ao processo legislativo.

A origem de ambas é, além do mais, diferente. A minuciosa organização do processo parlamentar, que fez incluir na Constituição disposições que normalmente figurariam nos regimentos das Assembléas, é obra de Michel Debré.

Nicholas Wahl reporta-se, no estudo das origens da Nova Constituição, à opinião emitida por André Tardieu, em 1934, segundo o qual a raiz do mal (perder a liberdade ou recuperar a autoridade) vem do que M. Debré chamaria, mais tarde, "o desvio do poder": usurpação do poder do Estado por parlamentares que perderam todo o contato com a verdadeira opinião política do país. Tardieu falava na formação da casta de privilegiados, na mentira de base que consistia na pretensão desta elite de representar o povo francês por estar no poder, tendo transformado seu mandato em "métier".

Os progressistas de 1910, a elite reformadora de 1914-1930, Gaston Doumergue e André Tardieu, Joseph Barthélemy e o regime de Vichy, Capitant, M. Debré, a resistência nacional, o R.P.F. e a Constituição de 1958 — diz Nicholas Wahl — todos tentaram limitar o que freqüentemente chamavam "soberania parlamentar", de alguns em nome da soberania popular, de outros em nome do Estado e de um interesse nacional superior. Mas, esclarece o autor — esta justaposição não implica em uma afinidade direta, nem mesmo um vínculo de doutrina. "Contentamo-nos em procurar alguns precedentes recentes ou longínquos sem qualquer ambição de definir as relações doutrinárias ou filosóficas." — escreve.

OS PODEROSOS MEIOS DE AÇÃO DO EXECUTIVO

A Constituição de 58 dotou o Executivo de consideráveis meios de ação em relação ao Parlamento. Além de reforçar os meios tradicionais, criou novos.

1 — REFORÇO DOS MEIOS TRADICIONAIS

- a) Sessões — O Primeiro-Ministro (ou a maioria da Assembléa Nacional) tem o direito de convocar uma sessão extra-

(2) O comentário é de 1958.

ordinária que poderá ser encerrada uma vez cumprido o objetivo da convocação. "Durante a maior parte do ano — seis meses e meio — o Governo é senhor das sessões parlamentares" — comenta Maurice Duverger. (3)

- b) **Dissolução** — Na Constituição de 46, uma série de condições restritivas (de prazo e de forma) limitava o emprego da dissolução. A Constituição de 58 não reproduziu nenhuma dessas condições restritivas. O Presidente da República pode usar com toda liberdade o direito de dissolução. Não pode, entretanto, declarar duas dissoluções consecutivas que não sejam separadas pelo espaço de um ano.

É o que determina a Constituição, em seu art. 12:

"O Presidente da República pode, após consultar o Primeiro-Ministro e os Presidentes das Assembléias, declarar a dissolução da Assembléia Nacional.

As eleições gerais se realizarão pelo menos vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução.

A Assembléia Nacional se reunirá de pleno direito na segunda quinta-feira após sua eleição. Se esta reunião se efetuar entre os períodos previstos para as sessões ordinárias, uma sessão será convocada, de pleno direito, com a duração de quinze dias.

Não poderá haver outra dissolução durante o ano que se seguir a estas eleições."

2 — CRIAÇÃO DE NOVOS MEIOS DE AÇÃO

Três novos meios de ação foram criados pela Constituição de 58, "permitindo ao governo lutar contra a vontade da Assembléia Nacional e às vezes ir mais longe do que a vontade claramente expressa por ela". (Maurice Duverger.)

- a) **Delimitação do domínio legislativo;** (4)
- b) **Participação nos debates das Assembléias** — A Constituição de 58 reconhece aos ministros um direito de intervenção no desenvolvimento dos debates, que ultrapassa de muito o tradicional direito de participação dos ministros nas Câmaras. (5)

O Governo dispõe ainda de diferentes processos que lhe permitem impor concepções:

I — prioridade dos projetos e proposições aceitos pelo Governo (6)

II — abertura da discussão sobre projeto governamental. Na IV Re-

pública, a discussão se fazia sobre o relatório da Comissão. (7)

- III — intervenção do Governo nas discordâncias existentes entre as duas Casas do Parlamento (Comissão Mista). (8)

IV — utilização da questão de confiança para fazer adotar uma lei sem votação pelo Parlamento. (9)

c — "Referendum"

"O referendum, que está à disposição do Presidente da República — comenta Maurice Duverger — lhe permitirá ultrapassar a resistência do Parlamento, se este se recusa a votar um texto proposto pelo Governo. Será um meio de o Executivo pedir ao país que desaprove seus representantes."

O equilíbrio entre os meios de ação recíproca do Parlamento e do Executivo não mais existe. Porém, o desequilíbrio não é, como na IV República, em proveito do Parlamento. A Constituição da V República cria um regime parlamentar com preponderância do Executivo.

PODERES DO PARLAMENTO (10)

O Parlamento exerce diferentes poderes, sendo os mais importantes o poder legislativo (fazer a lei) e o poder financeiro (votar o orçamento). Não podem ser negligenciados os outros poderes: poder jurisdicional, poder diplomático, poder de rever a Constituição, poder de derrubar o governo, mediante o controle político.

Em relação à Constituição de 46, as prerrogativas do Parlamento no exercício dos seus diferentes poderes foram diminuídas. Das duas Câmaras foi a Assembléia Nacional a que sofreu as mais importantes limitações. O Senado, ao contrário, readquiriu uma parte dos poderes que possuía sob a III República e que a Constituição de 46 havia retirado do Conselho da República.

(3) Vide "Parlamento — 4) Sessões"

(4) Vide "Poderes do Parlamento — 1) Poder Legislativo".

(5) Vide "Parlamento — 6) Organização dos debates parlamentares".

(6) Vide "Parlamento — 5) Ordem do Dia".

(7) Vide "Parlamento — 5) Ordem do Dia" e também "Parlamento — 3) b — Comissões".

(8) Vide "Parlamento — 3) b — Comissões — 3 Comissão Mista Paritária".

(9) Vide "Poderes do Parlamento — 7) Controle da atividade governamental — 2 Meios de empenhar a responsabilidade política: moção de censura e questão de confiança".

(10) Os tratadistas do Direito francês referem-se a "poderes" e não a "funções" — razão pela qual adotamos esta terminologia.

1 — PODER LEGISLATIVO

A nova Constituição da França inovou profundamente, neste campo, partilhando a área da competência legislativa entre o Parlamento e o Poder Executivo. Pelo disposto nos art. 34 e 37, a competência do Parlamento está limitada às matérias aí discriminadas. Tudo o que estiver fora dessa discriminação passa a ter caráter regulamentar. Conseqüentemente, o Poder Executivo passou a ser legislador por direito próprio, "quase que em pé de igualdade com o Parlamento", conforme comenta o Ministro Oswaldo Trigueiro.

O Sr. Jean Lyon considera que "o constituinte de 1958 tentou traçar ou pôr uma barreira entre o que chamamos de domínios da lei e do regulamento; essa barreira, evidentemente, é muito móvel. Mas a Constituição, no seu art. 34, enumera as matérias que são do domínio da lei. Quando uma proposição de iniciativa parlamentar é apresentada, o governo tem o direito de opor-se a essa matéria, de acordo com o art. 34, isto é, dizer que essa proposta não está dentro do domínio da lei. O Presidente da Assembléia assume, então, a responsabilidade de julgar. Se ele se declarar de acordo com o Governo, a proposta é afastada. Se tem dúvidas sobre a posição manifestada pelo Governo, ele a exprime e, nesse momento, vale-se do Conselho Constitucional que apreciará a questão suscitada. Dessa forma, o Bureau da Câmara fica completamente livre de uma quantidade de projetos, sem grande significação, que, na realidade, são projetos de regulamentos, de aplicação de lei, e não projetos cujo princípio fundamental seja a liberdade pública, nos casos enumerados no art. 34".

Assim dispõe o art. 34 da Constituição de 58:

"A lei é votada pelo Parlamento.

A lei estabelece as regras referentes:

- aos direitos civis e às garantias fundamentais concedidas aos cidadãos para o exercício das liberdades públicas; às obrigações impostas pela defesa nacional aos cidadãos quanto à sua pessoa e a seus bens;
- à nacionalidade, ao estado e à capacidade das pessoas, aos regimes matrimoniais, às sucessões e doações;
- à determinação dos delitos e faltas ao mesmo tempo que às penalidades aplicáveis; ao processo penal; à anistia; à criação de novas ordens de jurisdição e ao estatuto dos magistrados;

— à base, à taxa e às modalidades de arrecadação de impostos de todo o tipo; ao sistema de emissão da moeda.

A lei estabelece as regras referentes:

- ao regime eleitoral das assembléias parlamentares e das assembléias locais;
- à criação de categorias de estabelecimentos públicos;
- às garantias fundamentais concedidas aos funcionários civis e militares do Estado;
- às nacionalizações de empresas e às transferências da propriedade do setor público ao setor privado.

A lei determina os princípios fundamentais:

- da organização geral da defesa nacional;
- da livre administração das coletividades locais, de suas competências e de seus recursos;
- do ensino;
- do regime da propriedade, dos direitos reais e das obrigações civis e comerciais;
- do direito trabalhista, do direito sindical e da previdência social.

As leis orçamentárias determinarão os recursos e os encargos do Estado nas condições e com as reservas estabelecidas por uma lei orgânica.

Leis de programação determinarão os objetivos da ação econômica e social do Estado.

As disposições do presente artigo poderão ser detalhadas e completadas por uma lei orgânica."

O artigo 37:

"Todas as outras matérias fora do domínio da lei terão caráter regulamentar. Os textos de forma legislativa referentes a tais matérias poderão ser modificados por decretos promulgados após ordem do Conselho de Estado. Os textos legislativos, que vierem a ser aprovados depois de entrada em vigor a presente Constituição, só poderão ser modificados por decreto se o Conselho Constitucional declarar que têm caráter regulamentar, conforme definição do parágrafo precedente."

E o art. 41:

“Se ficar evidente, no curso do processo legislativo, que uma proposta ou uma emenda não é do domínio da lei ou é contrária a uma delegação de autoridade concedida em virtude do artigo 38, o Governo poderá opor-se à sua admissão. Em caso de desacôrdo entre o Governo e o Presidente da assembléa interessada, o Conselho Constitucional, a pedido de uma ou de outra parte, estatuirá dentro do prazo de oito dias.”

Em “La documentation française”, encontramos as seguintes notas referentes ao “Parlamento e a lei”:

No seu artigo 34, a Constituição dispõe que a lei é votada pelo Parlamento, mas logo depois, e aí está uma inovação, a Constituição determina limitativamente as matérias sujeitas à lei.

Observações preliminares devem ser feitas:

— Esta limitação de competência é atenuada praticamente pela enorme generalidade dos termos e sua extensão. As antigas matérias tradicionalmente legislativas continuam a ser da competência do Parlamento: tais como as liberdades públicas, o direito penal, os impostos, as nacionalizações etc. Ao lado destes casos em que a própria lei fixa as regras em seus detalhes, continua o art. 34, “a lei determina os princípios fundamentais” tais como a organização da Defesa Nacional, a administração local, e ainda o ensino, a propriedade, direito do trabalho, direito sindical e previdência social. Assinalemos ainda que, depois desta enumeração, o artigo 34, última alínea, prevê que “as disposições do presente artigo poderão ser detalhadas e completadas por uma lei orgânica.”

As exigências do Estado moderno deram origem a este artigo. A intervenção constante do Estado necessita de uma possibilidade de ação rápida nem sempre permitida pela pesada máquina parlamentar, causada pela lentidão dos debates e das decisões e ainda pelas modificações das emendas que deformam freqüentemente o texto original.

Esta idéa de limitar o domínio da lei não é nova. O Presidente Pinay já havia elaborado um projeto enumerando limitativamente as matérias legislativas.

A nova Constituição retoma esta idéa, mas desta vez é a própria Constituição que determina os respectivos domínios do poder legislativo e do poder regulamentar, o que tem conseqüências teóricas muito interessantes concernentes à natureza dos poderes legislativo e regulamentar.

O poder regulamentar é a faculdade reconhecida a certos órgãos do Governo ou da Administração de editar regras gerais e permanentes; leis e regulamentos, no regime anterior, só se diferenciavam pela fonte de que emanavam. Daí terem os autores elaborado uma teoria sobre as noções de poder inicial e de poder derivado, sendo o poder legislativo o inicial e o poder regulamentar o derivado. Quando a lei ordenava ou permitia que o Governo tomasse decisões regulamentares, o poder regulamentar derivava diretamente da lei. A Constituição conferia ao Governo a missão de expedir regulamentos para execução das leis, o que lhe confiava um poder de regulamentação próprio mas que pela sua própria definição implicava no domínio da lei.

Estas noções foram mudadas.

O regulamento e a lei se encontram em plano idêntico, determinando a Constituição seus respectivos domínios. Parece mesmo que a preeminência foi dada ao poder regulamentar porquanto toda matéria de direito comum, não pertencente ao domínio da lei, por determinação constitucional, é, nos termos do art. 37, de natureza regulamentar. Com exceção da lei orgânica, que dá ao legislador, de certa forma, a possibilidade de aumentar o domínio de sua competência. Esta nova situação acarreta modificações nas relações existentes entre os diversos atos normativos, como veremos a seguir:

1 — Constituição — Lei

O legislador é obrigado a respeitar a Constituição. Esta organiza um contróle efetivo da constitucionalidade das leis, em seu Título VII (Conselho Constitucional) completado pelas Leis Orgânicas de 7 de novembro de 1958 (J.O. 9 de novembro) e de 4 de fevereiro de 1959 (J.O. 7 de fevereiro.)

2 — Regulamento — Lei

Há vários pontos a examinar, desde que trouxe a Constituição modificações substanciais ao regime preexistente:

— Normalmente o ato regulamentar e a lei se encontram em pé de igualdade porquanto regem ambos domínios diferentes, sendo limitada a competência da lei.

— Os atos do Governo relativos às matérias enumeradas no art. 34 da Constituição não podem violar os preceitos da lei.

— Regulamentos para aplicação da lei: quando o Governo adota medidas para aplicação da lei, por sua própria iniciativa ou por determinação formal do legislador, é obrigado a respeitar a lei.

— No caso de delegação de poderes, prevista no art. 38, as disposições legais são adotadas pelo Conselho de Ministros, após audiência do Conselho de Estado, entrando em vigor na data de sua publicação. Tornam-se, entretanto, caducas se não ratificadas pelo Parlamento no prazo fixado pela lei de habilitação. Findo este prazo, a lei delegada só poderá ser modificada por lei. (11)

3 — Regulamento — Constituição

O Regulamento, assim como a lei, deve respeitar a Constituição.

A limitação do domínio da lei na Constituição de 58 foi assim justificada por Michel Debré, perante a Assembléa-Geral do Conselho de Estado:

“O artigo em que se tentou definir o domínio da lei é daqueles que mais admiração provocou. Esta reação é surpreendente. Do ponto de vista dos princípios, a definição é normal e a confusão entre lei e regulamento é que significa um absurdo. Do ponto de vista dos fatos, nosso sistema jurídico chegou a um tal ponto de confusão e de obstrução que um dos esforços mais constantes, porém tentado em vão nos últimos anos, era o de desafogar uma ordem do dia atravancada pelo excesso de leis aprovadas há tantos anos em domínios que normalmente não eram da competência do Parlamento. Um observador de nossa vida parlamentar teria podido, entre as duas guerras, mas principalmente desde a Libertação, notar este duplo desvio de nossa organização política: um Parlamento superlotado de textos e perdendo-se na multiplicidade de detalhes e um governo tratando, sem intervenção parlamentar, dos mais graves problemas nacionais. O resultado destas duas observações conduzia a uma dupla crise: a impotência do Estado pelo fato de estar a administração atada de pés e mãos por textos inadmissíveis, a cólera da nação, pelo fato de uma coalisão partidária colocada no governo adotar graves medidas sem que fôsem previamente submetidas a um sério exame. Definir o domínio da lei, ou, melhor dizendo, do Parlamento, não é reduzir a vida parlamentar, é, igualmente, por determinação das responsabilidades do governo, assegurar entre o Ministério e as Assembléas uma

repartição necessária de atribuições. Tudo o que diz respeito às liberdades públicas e aos direitos individuais é do domínio da lei. Tudo o que diz respeito aos poderes públicos e às estruturas fundamentais do Estado só poderá ser regulado por lei. Em outros domínios — atribuições do Estado na vida económico-social, principalmente — a lei fixa os princípios. O orçamento, os tratados importantes são do domínio da lei. O Parlamento deve ratificar o estado de sítio.

E tem a competência para declarar a guerra. Uma lei orgânica poderá, depois de exame, estender este domínio, e a este corretivo, que será preciso empregar com prudência, o Governo não opõe obstáculo pois dará uma flexibilidade útil a uma partilha cujo princípio é necessário.

A definição do domínio da lei confere ao regulamento, isto é, à responsabilidade do governo, um domínio extenso. É preciso, além do mais, que uma arma seja dada ao Governo para evitar usurpações futuras: é a exceção da inaceitabilidade.

O Governo pode aceitar, ocasionalmente, uma intervenção parlamentar fora do domínio da lei. Esta intervenção não modifica a partilha nem suas consequências. Em sentido contrário, o Parlamento pode delegar ao governo o direito de estatuir em matéria legislativa; findo o prazo da delegação, o legislador recupera sua competência.” (12)

2 — PODER FINANCEIRO

O Governo não tem o direito de receber impostos nem efetuar despesas sem autorização do Parlamento. Esta autorização é dada na votação anual do orçamento. Sob a V República, este poder financeiro do Parlamento sofreu importantes limitações, sendo ainda o processo orçamentário detalhadamente regulamentado.

De acôrdo com a lição de Maurice Duverger, são as seguintes as restrições ao poder financeiro:

1.ª — Em matéria de orçamento

A regra da especialidade orçamentária consiste em fazer votar o orçamento, não mais em bloco, mas de maneira detalhada. O Parlamento pode, assim, controlar escrupulosamente

(11) Vide “Delegação de Poderes”

(12) Sobre as leis orgânicas — vide “Parlamento — 7) Votação — processo legislativo particular”. Sobre delegação legislativa — vide “Delegação de Poderes”.

mente a atividade do Governo. Sob a III República, o orçamento era votado por capítulo, isto é, por parte de ministério. Para acelerar a votação do orçamento, um decreto de 19-6-56 tinha imaginado um processo original: o Parlamento votava o orçamento por ministério. A repartição dos créditos por capítulos era em seguida efetuada por decretos do Governo, aos quais podiam se opor as Comissões de Finanças das duas Assembléias, levando a questão à deliberação do Parlamento. Este processo era rápido e protetor dos direitos do Parlamento.

A *ordonnance* de 2-1-59, relativa à apresentação do orçamento, mantém praticamente o mesmo sistema. A votação é feita por ministério, e a repartição dos créditos se efetua por meio de decretos governamentais. Mas as Comissões de Finanças das Assembléias não mais possuem o direito de vista destes decretos. O Parlamento perdeu uma de suas prerrogativas.

2.^a — Em matéria de despesas

Sob a III República, todo parlamentar tinha o direito de propor nova despesa ou a diminuição dos recursos públicos. Sob a IV República, este direito era, em princípio, mantido, mas muito restrito na prática.

Dispunha o art. 17 da Carta de 1946:

“Les députés à l'Assemblée Nationale possèdent l'initiative des dépenses.

Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires.”

Já a Constituição de 58 determina:

“Art. 40 — As proposições e emendas formuladas pelos membros do Parlamento não serão admitidas quando sua adoção tiver por consequência uma redução dos recursos públicos, ou a criação ou aumento dos dispêndios públicos.”

Comenta o Sr. Jean Lyon:

“A iniciativa das leis pertence concomitantemente ao Primeiro Ministro e aos membros do Parlamento. Para o Governo não há limitação; êle elabora os projetos de lei em Conselho de Ministros, sob a presidência do Presidente da República, ouve o parecer do Conselho de Estado, tribunal administrativo que se manifesta a respeito das normas legais em vigor, e se vale do Conselho Económico e Social. Já a iniciativa dos parlamentares sofre importante restrição na Carta de 58: os deputados e senadores

não têm a iniciativa de despesas, isto é, todas as proposições ou emendas que tendam a diminuir as receitas ou aumentar as despesas ou encargos do Estado, devem ser declaradas inaceitáveis. Este procedimento — assinala — “foi consequência de uma série de determinações, uma série de “filtros” impostos à atividade parlamentar. Quando um deputado apresenta um projeto de lei, o texto é submetido a um organismo que tem a delegação do bureau da Assembléia, e êsse organismo julga se a proposta é ou não compatível com as possibilidades financeiras. Êle vai muito longe, porque se trata de verificar se evidentemente a proposição é ou não aceitável, se se transformará numa carga para o Estado ou uma perda de receita. Mas, depois que a proposta passa por êsse Conselho, o governo tem o direito, agora, e em todo momento do processo, de opor-se à receptividade financeira. Então, a Comissão de Finanças é que passa a julgar a questão e aprecia a receptividade da proposta de maneira muito mais técnica e sob o ângulo mais financeiro. Se a Comissão se declarar de acordo com o Governo, essa iniciativa, essa emenda ou essa proposta é declarada inaceitável e o presidente não a pode modificar. Se, ao contrário, essa Comissão declarar que essa iniciativa não traz consequências, nenhuma modificação na receita, ou aumento de despesa, então ela é aceitável e o processo legislativo continua até à conclusão isto é, o texto é submetido a votos, pode ser adotado e a lei vai à votação definitiva no Parlamento. Mas, ainda nessa etapa, já o terceiro filtro, isto é, o Governo, antes da promulgação, tem o direito de submeter o texto ao Conselho Constitucional, que julga soberanamente se a disposição adotada pelas duas Câmaras está ou não de acordo com a Constituição.”

3.^a — Em matéria de votação do orçamento

O art. 47 da Constituição e a *Ordonnance* n.º 59-2, de 21-1-59 (contendo lei orgânica sobre as leis orçamentárias) estabelecem as disposições aplicáveis ao processo da Lei de Meios nas duas Assembléias, prevendo a sua votação no prazo de 70 dias.

Reza o art. 47 da Constituição:

“O Parlamento votará os projetos de leis orçamentárias nas condições estabelecidas por uma lei orgânica.

Se a Assembléia Nacional não tiver se pronunciado em primeira leitura no pra-

zo de quarenta dias após haver recebido um projeto, o Governo o submeterá ao Senado, o qual deverá estatuir no prazo de quinze dias. Subseqüentemente se procederá de acôrdo com as condições previstas no artigo 45.

Se o Parlamento não se houver pronunciado no prazo de setenta dias, as disposições do projeto poderão ser postas em vigor por meio de "ordonnances".

Se as leis orçamentárias que fixam os recursos e as despesas de um exercício não tiverem sido apresentadas com tempo suficiente para serem promulgadas antes do começo de tal exercício, o Governo pedirá em caráter de urgência ao Parlamento a autorização para receber os impostos e consignar por decreto os créditos necessários para os serviços votados.

Os prazos estabelecidos no presente artigo serão suspensos quando o Parlamento não estiver em sessão.

O Tribunal de Contas ajudará o Parlamento e o Governo no contróle da execução das leis orçamentárias."

Comenta o Sr. Jean Lyon:

"A Assembléa Nacional dispõe de 40 dias para a primeira leitura e o Senado, 15 dias; os 15 dias restantes destinam-se à ida e vinda entre as duas Câmaras. São prazos de tempo muito rigorosos, estritos.

Não assistimos mais àquela operação que consistia, no dia 31 de dezembro, por ocasião da votação do orçamento, em fazer parar o relógio, isto é, fazer com que este prazo se esticasse por mais 12 ou 14 horas. Atualmente, findo o último dia, o 40.º dia, o Governo exige que esse projeto seja votado e já tenha sua decisão final. Se, por acaso, não se verificar a votação final, o projeto do Governo é levado ao Senado, como estiver, mesmo com certas emendas que o Governo poderá aceitar, uma vez que tenham sido votadas pela Assembléa. Nos 15 dias que o Senado tem à sua disposição para a leitura do texto, se não votar, o projeto volta à Assembléa e, no fim dos 70 dias, se a lei ainda não estiver definitivamente votada, o Governo a promulga por meio de um decreto. É um processo que exorbita do direito comum."

Os projetos de lei de finanças determinam a natureza, o montante e o destino das receitas e encargos do Estado, visando a um equilíbrio financeiro e econômico que definem. Estes projetos devem conter apenas disposições estritamente financeiras previstas

por lei orgânica: também os artigos e emendas, que contenham disposições não previstas pela lei orgânica, devem ser retirados do projeto e constituir matéria a parte, se a Comissão permanente, normalmente competente para apreciar esta questão, o requer e se a Comissão de Finanças o aceita.

O Sr. Jean Lyon, a propósito, comenta que "algumas vezes a lei orçamentária tem artigos relacionados longinquamente com as finanças públicas, o que chamamos, em termos de legislação financeira francesa, "le cavalier budgetaire"; são textos absolutamente fora da lei orçamentária, mas que, evidentemente, o Governo pode incluir em uma lei dessa natureza. Esses textos podem ser objeto de emenda e, por conseguinte, não têm conseqüências financeiras. Neste caso, não existe limitação ao direito de emenda dos parlamentares."

Na elaboração da lei orçamentária o processo é o mesmo utilizado para apreciação de leis ordinárias, com a limitação de iniciativa em matéria financeira já analisada. O prazo fixo de setenta dias é a diferença existente na votação do orçamento. Este prazo, se não pode ser alargado, também não poderá ser diminuído por iniciativa governamental. Acentua o Sr. Jean Lyon que não é o orçamento o único caso em que um texto pode ser promulgado sem que tenha tido o voto do Parlamento:

"No processo de lei ordinária que consiste em considerar como adotado um texto sobre o qual o Governo empenhou sua responsabilidade e a respeito do qual nenhuma moção de censura foi apresentada, também este texto não é submetido ao voto da Assembléa, é considerado adotado. Temos este caso especialmente em referência às leis, consideradas adotadas pela Assembléa Nacional, quando a Assembléa não se manifestou de maneira alguma, e esse texto, embora recusado pelo Senado, foi promulgado como lei. Há, na França, uma quantidade de leis que podem ser promulgadas sem terem sido votadas de maneira explícita pelas Assembléas parlamentares, nelas compreendido o orçamento."

O projeto de orçamento pode ser examinado, se o Governo ou a Assembléa o requerer, por uma comissão especial. Se não, compete à Comissão de Finanças, Economia Geral e Planejamento a sua apreciação. De suas reuniões podem participar com voto consultivo membros de outras comissões especialmente interessadas por tal ou qual aspecto do projeto.

Nicholas Wahl assinala que o processo de apreciação do orçamento foi constitucionalizado, nos mesmos termos consagrados na Carta de 58, pelo Comité Geral de Estudos (C.G.E.) instituído junto ao Conselho Nacional de Resistência. Determinava-se, então, que, não tendo sido votado o orçamento a 31 de dezembro, o projeto do governo era simplesmente considerado como adotado. Entretanto, o C.G.E. previa em 90 dias a duração da última sessão legislativa, enquanto que a nova Constituição limita a tramitação orçamentária a 70 dias. Poder-se-ia registrar, de passagem, que o projeto do C.G.E. limitava a duas sessões de três meses cada uma a atividade anual do Parlamento e diminuía sensivelmente o número de membros nas duas Câmaras, segundo as fórmulas de Michel Debré, em 1943. Também neste ponto o C.G.E. foi o precursor da obra de 1958.

Michel Debré, apresentando o projeto de Constituição, afirmava ao Conselho de Estado que as experiências até então vividas, por muitos anos, justificavam este processo que poderia parecer brutal a quem não conhecesse brutalidade semelhante em todos os regimes parlamentares disciplinados.

3 — PODER CONSTITUINTE

A revisão da Constituição de 58 é confiada ao Parlamento.

Dispõe o art. 89 da Constituição:

"A iniciativa da reforma da Constituição cabe, concomitantemente, ao Presidente da República, sob proposta do Primeiro Ministro, e aos membros do Parlamento. O projeto ou a proposta de reforma deverá ser votado pelas duas assembleias em termos idênticos. A reforma será definitiva depois de aprovada por referendium.

Não obstante, o projeto de reforma não será submetido a referendium se o Presidente da República decidir submetê-lo ao Parlamento convocado em Congresso; neste caso, o projeto de reforma será aprovado somente se obtiver uma maioria de três quintos dos votos emitidos. A mesa do Congresso será a da Assembleia Nacional.

Não poderá ser iniciado ou empreendido nenhum procedimento de emenda enquanto a integridade do território correr risco.

A forma republicana do Governo não poderá ser objeto de reforma."

O Capítulo XI — "Revisão da Constituição" — do Regimento da Assembleia Nacional dispõe:

"Art. 126 — Les projets et propositions de loi (13) portant revision de la Constitution sont examinés, discutés et votés selon la procédure législative ordinaire, sous réserve des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 89 de la Constitution. Toutefois, ils ne peuvent faire l'objet d'une procédure abrégée de discussion.

Lorsque l'Assemblée Nationale a adopté en des termes identiques le texte voté par le Sénat, celui-ci est transmis au Président de la République.

S'il s'agit d'un projet ou d'une proposition de revision des dispositions du Titre XII de la Constitution concernant le fonctionnement des institutions communes, le texte définitivement adopté par l'Assemblée Nationale selon la procédure législative ordinaire est transmis au Président de la République, Président de la Communauté." (14)

4 — PODER DIPLOMÁTICO

A função diplomática (relações com os Estados estrangeiros) é exercida pelo Governo. O Parlamento intervém, entretanto, para autorizar a ratificação dos tratados diplomáticos mais importantes. O artigo 53 da Constituição enumera os tratados que só podem entrar em vigor em virtude de uma lei: tratados de paz, tratados comerciais, tratados ou acordos relativos à organização internacional, os que afetem as finanças do Estado, os que modifiquem disposições de natureza legislativa, os relativos ao estado das pessoas, os que impliquem em cessão, permuta ou anexação de território.

Mas, ao contrário do que ocorria nas III e IV Repúblicas, o direito de ratificação do Parlamento é controlado pelo Conselho Constitucional. Se o Conselho Constitucional — dispõe o art. 54 da Constituição —, a quem fôr encaminhado o assunto pelo Presidente da República, pelo Primeiro Ministro ou pelo Presidente de qualquer uma das duas assembleias, tiver declarado que um compromisso internacional contém uma cláusula contrária à Constituição, a autorização

(13) Chama-se "projet" um texto emanado da iniciativa governamental e "proposition" um texto apresentado por um deputado ou um senador. Usamos os termos "projeto" e "proposição" para o primeiro e segundo casos, respectivamente.

(14) O Título XII da Constituição refere-se à "Comunidade".

de ratificá-lo ou aprová-lo não poderá ser dada a não ser depois de reforma da Constituição.

Os direitos do Parlamento — ensina Maurice Duverger — podem, além disso, ser limitados pelo referendun de que dispõe o Presidente da República.

Enfim, somente o Parlamento pode autorizar uma declaração de guerra. A rapidez das operações de guerra na hora atual — comenta Maurice Duverger — pode tornar teórico este poder do Parlamento.

5 — PODER JURISDICIONAL

O poder jurisdicional é em princípio confiado aos tribunais. O Parlamento só intervém neste domínio em dois casos:

1 — **Em matéria de organização e convocação da Alta Corte de Justiça** — O Senado e a Assembléa Nacional escolhem, cada um, número igual de magistrados da Alta Corte. As duas Assembléas podem acusar, em escrutínio público e por maioria de votos, o Presidente da República e os membros do Governo diante da Alta Corte.

2 — **Em matéria de anistia** — O Parlamento conserva o poder de votar a anistia.

6 — ESTADO DE SÍTIO

A prorrogação do estado de sítio por mais de doze dias depende de autorização do Parlamento. É o que determina o art. 36 da Constituição:

“O estado de sítio será decretado pelo Conselho de Ministros. Sua prorrogação por mais de doze dias só poderá ser autorizada pelo Parlamento.”

7 — CONTROLE DA ATIVIDADE GOVERNAMENTAL

Em regime parlamentar clássico, os meios de ação recíproca do Parlamento e do Executivo se equilibram. O Governo é responsável diante do Parlamento, que pode derrubá-lo. Em contrapartida, o Parlamento pode ser dissolvido pelo Governo.

A Constituição de 1958 mantém o princípio fundamental do regime parlamentar: o Governo é responsável politicamente perante a Assembléa Nacional. Mas este parlamentarismo é diferente do Parlamentarismo clássico. Os meios de ação recíproca do Parlamento e do Executivo não são exatamente equilibrados. O Parlamento é colocado em

situação de inferioridade em relação ao Executivo e dispõe de menores meios de ação do que este último.

Os fracos meios de controle parlamentar

— A Constituição distingue duas categorias de meios de controle parlamentar: meios de controle, que não empenham a responsabilidade política do governo e meios que empenham esta responsabilidade política.

1) **Meios de controle propriamente ditos** — São dois: as comissões de inquérito e as questões dirigidas a um ministro.

a) Comissão de inquérito

Maurice Duverger comenta — o papel das comissões de inquérito, muito desenvolvido em alguns países, como nos Estados Unidos, é fraco na França, na prática. As comissões são geralmente constituídas após um escândalo financeiro ou político. Os debates se desenrolam longamente e terminam no meio da indiferença geral, sem conclusões precisas. (15)

b) Questões

As questões escritas ou orais eram utilizadas na IV República, mas seu papel como meio de controle era fraco. A Constituição de 58 quis dar às questões um grande desenvolvimento. (Art. 48 da Const.)

Sendo proibida, aos membros do Parlamento, a interpelação, as questões devem tornar-se o meio principal de controle das Assembléas. As Assembléas quiseram transformar as questões, que não empenham a responsabilidade do governo, em interpelações disfarçadas, que teriam empenhado de fato a responsabilidade governamental; mas o Conselho Constitucional impediu-as, anulando neste ponto os seus regimentos. (16)

2) **Meios de empenhar a responsabilidade política** — **Moção de censura e questão de confiança**

a) Moção de censura

A moção de censura só pode ser apresentada pelos deputados (os senadores não possuem este poder). É cercada de formalidades muito precisas, que tornam sua utilização pelos deputados difícil e favorecem a estabilidade do governo. Os meios de ação da Assembléa Nacional com respeito ao governo foram, assim, diminuídos.

(15) Vide “Parlamento — 3) b — Comissões — 4) Comissões de inquérito ou de controle”.

(16) Vide — “Parlamento — 5) Ordem do Dia”.

O art. 49 da Constituição de 58 reza:

“O Primeiro-Ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, assumirá, perante a Assembléa Nacional, a responsabilidade do Governo sobre seu programa ou, eventualmente, sobre a declaração de política geral.

A Assembléa Nacional poderá inquirir sobre a responsabilidade do Governo mediante votação de uma moção de censura. Tal moção só será admissível se tiver sido assinada pelo menos por um décimo dos membros da Assembléa Nacional. A votação não se poderá efetuar antes de quarenta e oito horas após a apresentação da moção. Somente serão contados os votos favoráveis à moção de censura, que só poderá ser adotada por maioria dos membros que compõem a Assembléa.

Se a moção de censura fôr rejeitada, seus signatários não poderão propor outra durante o mesmo período de sessões, salvo no caso previsto no parágrafo seguinte.

O Primeiro-Ministro poderá, após deliberação do Conselho de Ministros, assumir a responsabilidade do Governo perante a Assembléa Nacional sobre a votação de um texto. Neste caso, o texto será considerado aprovado, a menos que uma moção de censura, apresentada dentro das vinte e quatro horas seguintes, seja aprovada, nas condições estabelecidas no parágrafo anterior.

O Primeiro-Ministro terá o direito de pedir ao Senado a aprovação de uma declaração de política geral.”

E o art. 50:

“Quando a Assembléa Nacional adotar uma moção de censura ou quando desaprovar o programa ou uma declaração de política geral do Governo, o Primeiro-Ministro deverá apresentar a demissão do Governo ao Presidente da República.”

E o art. 51:

“O encerramento dos períodos das sessões ordinárias ou extraordinárias poderá ser retardado de pleno direito para permitir, em caso necessário, a aplicação das disposições do art. 49.”

A moção de censura é sujeita a 4 regras particulares:

- 1) não é receptível se não for assinada no mínimo por um décimo dos membros da Assembléa Nacional; (art. 150 — Reg. Ass.);

- 2) o voto sobre a moção de censura só poderá ter lugar 48 horas após sua apresentação;

- 3) a moção só poderá ser adotada pela maioria absoluta dos membros componentes da Assembléa. A Constituição precisa que só serão computados os votos favoráveis à moção de censura. As abstenções e os ausentes são, assim, considerados como tendo votado com os adversários à moção e se pronunciado em definitivo a favor do Governo;

- 4) enfim, se uma moção de censura tiver sido rejeitada, seus signatários não podem apresentar uma outra no curso da mesma sessão legislativa. É um importante limite ao direito reconhecido de pôr em jôgo a responsabilidade política do Governo.

(Os artigos 150 a 153 do Regimento Interno da Assembléa Nacional regulamentam as moções de censura e interpelações.)

Questão de confiança — A questão de confiança só poderá ser colocada pelo Primeiro-Ministro, após autorização do Conselho de Ministros. Não é sujeita às condições de prazo e de maioria impostas às moções de censura. É diante apenas da Assembléa Nacional que o Primeiro-Ministro pode recorrer à questão de confiança.

Há dois tipos de questões de confiança:

- 1) as que são colocadas pelo Primeiro-Ministro, após leitura de seu programa ou após uma declaração de política geral.

O voto da Assembléa Nacional intervem nas condições ordinárias do processo parlamentar (art. 49 da Constituição, *caput* — art. 149 do Regimento Interno da Assembléa Nacional);

(O voto é emitido pela maioria absoluta dos sufrágios;) (149-8)

- 2) as que são baseadas em um texto (projetos de lei de finanças, projeto de lei sobre a ratificação de um tratado, proposição de lei etc.). O mecanismo do voto desta questão de confiança é complexo. Uma vez colocada a questão de confiança, o texto é considerado adotado, salvo se uma moção de censura fôr apresentada nas 24 horas seguintes e se fôr aprovada esta moção (art. 152 do Regimento Interno da Assembléa Nacional).

Jean-Luc Parodi, discorrendo sobre as controvérsias constitucionais, escreve:

“Desde a elaboração da Constituição, a terceira alínea do artigo 49 — que per-

mite ao governo empenhar sua responsabilidade sobre um texto e considerá-lo como adotado se nenhuma moção de censura fôr apresentada no prazo de 24 horas — tinha sido violentamente criticada, no Comité Consultivo Constitucional, por seu Presidente, Paul Reynaud: "Não há no mundo um Parlamento que seja privado do direito de votar a lei, como será o Parlamento francês se o art. 45 (futuro artigo 49) fôr mantido."

O art. 31 (futuro art. 34) estipula expressamente: "a lei é votada pelo Parlamento". Mas isto só é verdadeiro para leis de importância secundária, porquanto, cada vez que se tratar de um texto importante, o governo colocará a questão de confiança e a Assembléa Nacional, impedida de discutir o texto, disporá somente de um direito de veto. Caso único no mundo: a Assembléa não votará a lei; é o governo que, por sua própria autoridade, a fará."

Michel Debré, então Garde des Sceaux, replicou que estas disposições não deviam ser senão "uma última salvaguarda zelosamente guardada em reserva; ... perigosa para o regime, concordo, se fôsem empregadas a todo instante; estas disposições parecem-me, ao contrário, essenciais para os casos excepcionais".

Paul Reynaud, em carta ao Primeiro-Ministro, em janeiro de 1961, retomou a argumentação desenvolvida perante o Conselho Consultivo e tornou a criticar o mecanismo do art. 49, acentuando que a lei de programa relativa a determinados equipamentos militares, rejeitada por duas vezes no Senado e adotada em terceira leitura na Assembléa Nacional, não teria autoridade, porquanto, nesta última ocasião, efetivou-se não a aprovação da lei, mas a rejeição de uma moção de censura.

A esta crítica, Michel Debré respondeu que "é da própria essência do regime parlamentar que o Governo possa apresentar uma questão de confiança toda vez que julgar necessário, pois o regime parlamentar exige que uma Assembléa, que esteja de acôrdo com os objetivos visados pelo Governo, lhe dê os meios legislativos e financeiros de atingi-los".

(...) A esta controvérsia — diz Jean-Luc Parodi — convém acrescentar a posição de Guy Mollet que se afirmou "favorável ao sistema atual da moção de censura" que assegura "ao Primeiro-Ministro uma permanência que jamais conhecemos".

Michel Debré assim justificou a medida:

"O difícil processo da moção de censura deve temperar o defeito que conhecemos bem e há muito tempo. A questão de confiança é a arma do Governo e apenas d'ele. Os deputados só se podem valer da moção de censura e esta é cercada de condições que só são discutidas por aqueles que não se querem lembrar do passado. A experiência levou a prever, além do mais, uma disposição um tanto excepcional para assegurar, apesar das manobras, o voto de um texto indispensável."

Adiante, discorrendo sobre os interrogatórios, juntou o Garde des Sceaux:

"Está bem claro que estas questões não podem, à vontade do interpelador, terminar por uma moção de confiança ou de censura. Somente o Governo pode colocar a questão de confiança, e a moção de censura é submetida a um processo, para o qual o novo texto constitucional se inspira em projetos que estavam em fase de aprovação na Assembléa Nacional. Mas a existência constitucional do direito de interpelar é a pedra de toque da liberdade parlamentar."

Maurice Duverger comenta:

"O sistema de voto de confiança e da moção de censura é igualmente muito criticável. Este segundo aspecto do "parlamentarismo racionalizado" foi introduzido na Constituição sob a influência dos Ministros de Estado. Corresponde às grandes linhas do projeto de revisão votado pela Assembléa Nacional a 22 de março de 58. Todavia, a regra que proíbe aos signatários de uma moção de censura rejeitada apresentar uma outra no curso da mesma sessão é nova: na legislatura atual, em que a oposição de esquerda reúne menos de 60 votos, uma só moção de censura por sessão é possível ainda, com a condição de aceitar que as assinaturas dos comunistas figurem ao lado das demais, o que permitiria uma fácil demagogia. Entretanto, lembraremos que o processo da moção de censura pouco funcionou na IV República: foi pela recusa de confiança, no momento de votar os textos, que os Governos foram derrubados, em sua maioria. Mas, precisamente, a nova Constituição adotou regras draconianas a este respeito. Por que os Governos não derrubados pela "maioria parlamentar" eram praticamente forçados à demissão antes de 1958? Porque as leis eram votadas por maioria simples,

e o Parlamento podia, assim, recusar todos os projetos do Ministério que quisesse manter-se em função, segundo a letra da Constituição de 1946, e paralisá-lo completamente. A Constituição de 1958 alterou inteiramente a situação. De agora em diante, basta ao Governo colocar a confiança sobre um texto para que este texto não possa ser rejeitado, a não ser que se reúna contra ele a maioria absoluta dos componentes da Assembléa Nacional; uma minoria de favor basta, portanto, ao Ministério, não só para mantê-lo juridicamente, mas também para que tenha todos os meios práticos de governar. O sistema é igualmente mais criticável por ter perdido sua significação original: sob a IV República, se queria impedir que o Parlamento dirigisse as regras concernentes ao voto de desconfiança à maioria constitucional, a fim de oppor obstáculo ao exercício do direito de dissolução. Mas a dissolução é inteiramente livre na Constituição de 1958: o pequeno jôgo das maiorias não qualificadas não é mais possível, portanto, e a regulamentação precedente perde sua principal justificação."

DELEGAÇÃO DE PODERES

Mirkine-Guetzévitch considera que o Executivo é a alma da legislação no regime parlamentar. Em oposição às velhas teorias livrescas nascidas no alvorecer do constitucionalismo monárquico, no parlamentarismo moderno é o Executivo que, politicamente, legisla. Para preparar uma lei — frisa — são necessários especialistas; é preciso recorrer, antes de mais nada, aos técnicos; logo, é necessário recorrer ao aparelhamento governamental. Para redigir a grande Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, poder-se-ia desprezar o técnico, mas para fazer um bom código de trânsito é preciso consultar os especialistas na matéria.

Diz, ainda, que com o regime parlamentar republicano, onde a luta entre o Executivo e o Legislativo não mais existe, onde o Executivo nasce das eleições populares por intermédio do Parlamento, o problema dos decretos-leis e dos plenos poderes transformou-se completamente. O problema perde o caráter escolástico que lhe quiseram dar os autores do século XIX sob a influência das teorias elaboradas na monarquia constitucional. Estas teorias sustentavam a não-delegação do poder legislativo, cuja única fidelidade, na monarquia constitucional, era a defesa da representação nacional contra o poder real. É claro que não se aplicam mais

ao regime parlamentar moderno, onde o Ministério se apóia na maioria parlamentar, não havendo, destarte, nenhuma diferença, do ponto de vista político, entre uma lei proposta pelo Ministério e a seguir homologada pelo Parlamento, e uma regra legislativa preparada diretamente pelo Ministério em decorrência dos plenos poderes. Ambas são baseadas no consentimento da maioria, isto é, no sufrágio universal. Uma é mais sumária, mais simples e mais rápida, porém as duas são emanações da maioria parlamentar e, portanto, do sufrágio universal.

Mirkine-Guetzévitch assinala:

"Gouverner, dans une démocratie parlementaire, ce n'est pas seulement "exécuter" ou appliquer les lois; gouverner, c'est donner l'impulsion à la vie publique, prendre des initiatives, préparer les lois, nommer, révoquer, châtier, agir.

Agir surtout." "Gouverner — diz René Capitant ("La réforme du parlementarisme" — Paris, 1934, p. II) n'est plus agir dans le cadre des lois existentes, gouverner, c'est diriger cette législation elle-même, gouverner, en un mot, c'est légiférer..."

Léon Blun acentua:

"En régime démocratique, le dogme de la séparation des pouvoirs n'est guère, pour ce qui touche le Législatif et l'Exécutif, qu'une simple fiction de droit, et nos légistes pourront s'accorder là-dessus avec nos historiens. La vérité, c'est qu'à tout moment et sur tout objet, le Législatif et l'Exécutif vivent dans un état de pénétration, de dépendance réciproque, et que cette collaboration continue est la loi même de notre activité gouvernementale."

A Constituição da República Francesa, promulgada a 27 de outubro de 1946 (J. O. n.º 253, de 28-10-46), dispunha em seu artigo 13:

"L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit."

Entretanto, a lei de 17 de agosto de 1948 dá ao Governo o poder delegado:

"Art. 6 — A dater de la promulgation de la présente loi sur les matières ayant par leur nature un caractère réglementaire, déterminées à l'article 7 ci-dessous des décrets pourront désormais être pris en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et sur rapport du Ministre des Finances et des Affaires économiques

et des Ministres intéressés, pour abroger, modifier ou remplacer des dispositions en vigueur.

Ces textes ne seront sanctionnés, en dehors des peines prévues par le § 15 de l'article 471 du Code pénal, que par les dispositions pénales édictées par les lois antérieures relatives aux mêmes matières, sans que puissent être modifiées la qualification des infractions relevées la nature et le quantum des peines applicables.

Art. 7 — Les matières relevant de la compétence du pouvoir réglementaire en vertu de l'article 6 sont les suivantes:

Organisation, suppression, transformation, fusion, règles de fonctionnement et contrôle de l'ensemble des services de l'Etat ou des services fonctionnant sous son contrôle ou dont les dépenses sont supportées en majeure partie par lui et des établissements publics de l'Etat;

Limitation et suppression des emplois et des effectifs;

Limite d'âge des personnels civils et militaires. . . ."

Oswaldo Trigueiro, no prefácio à obra de Georges Langrod "O Processo Legislativo na Europa Ocidental", assinala que as novas Constituições parlamentaristas consagram, em sua letra, a prática generalizada da delegação legislativa.

"Diverge dessa tendência, entretanto, a Constituição da França (de 1946), que, em seu art. 13, dispõe que somente a Assembleia Nacional vota a lei e declara que ela não pode delegar esse direito. É incompreensível — considera o autor — como a França, tendo restaurado o parlamentarismo nos seus traços mais peculiares, haja pretendido eliminar a prática dos decretos-leis, tão característica da Terceira República. Não surpreende, porém, que essa proibição seja inoperante, pois, como observa o Professor Langrod, a vida depressa se revelou mais forte do que a teoria, e a prescrição do art. 13 está sendo frontalmente desobedecida, como, já em 1948, ocorreu com a Lei de 17 de agosto, que deu ao Governo poderes excepcionais e temporários em matéria nitidamente legislativa. Além disso, a prática marcha no sentido dos "demi-decrets-lois" (segundo a terminologia de Laubadère), sob o pretexto da natureza regulamentar das matérias sobre as

quais, desde 1946, o Governo tem sido habilitado, em várias ocasiões, a editar, por decretos, disposições que modificam leis anteriores; essas habilitações não são mais limitadas quanto à sua duração, o que ainda amplia, de fato, e a despeito do art. 13, os plenos poderes conhecidos na época da Terceira República."

E adiante:

"O novo regime francês não só nada inovou como formalmente agravou o problema, ao proibir a delegação de atribuições legislativas ao Poder Executivo. Este fato, decerto, não é estranho à crise que tanto tem dificultado a prática do regime constitucional adotado em 1946, e que parece prenunciar, para dentro de pouco tempo, uma reforma institucional, que poderá vir mesmo com a subversão da legalidade."

Georges Langrod, comentando a Constituição Francesa de 1946, dizia que a luta, prática e teórica, contra a interdição do art. 13 constituía aspecto interessante das tendências parlamentares francesas. E escreve:

"Com efeito, a teoria geralmente aceita a opinião de Duverger de que "quaisquer que sejam as críticas justificadas que possam ser formuladas contra os decretos-leis, o sistema tinha o mérito de permitir ao regime parlamentar atravessar sem grandes dificuldades crises graves que, de agora por diante, o ameacem de abalo profundo". Goguel considera que "o sistema de decretos-leis é, na realidade, uma reação contra a paralisação do Parlamento: ele não apareceria mais como necessário se o Parlamento estivesse organizado de tal maneira que funcionasse corretamente... Se, ao contrário, as instituições políticas francesas ficassem no estado em que se acham atualmente ou fossem modificadas quanto a determinados pontos... então o recurso ao processo de decretos-leis impor-se-ia, fatalmente, como compensação do paradoxo onipotente mas tornado inócuo por sua própria missão..."

E prossegue o Professor Langrod:

"Uma parte da doutrina se esforçou por estabelecer uma interpretação do art. 13, seguindo o princípio de que este não modifica os dados jurídicos anteriores do problema de constitucionalidade dos decretos-leis (Donnedieu de Vabres, Roger Pinto de Laubadère). Pelo contrário, Vedel, apreciando todos os aspectos desse

problema importante (político, técnico, jurídico), observa que os debates preparatórios não permitem duvidar da intenção dos constituintes no sentido de proscrever toda habilitação, delegação, injunção que, de perto ou de longe, teria restabelecido a prática dos decretos-leis. Para sair do impasse (a desobediência ao dispositivo constitucional), propõe-se, de um lado, a abolição da disposição do art. 13, e, de outro, o estabelecimento de uma fronteira exata entre os campos de ação respectivos do Parlamento e do Governo.

Assim, o projeto de reforma administrativa do Governo Pinay fixa, em 1952, a lista das matérias que não poderiam ser reguladas senão pelo Poder Legislativo e prevê que as outras matérias, que recaem na competência normal do Poder Executivo, só poderiam ser tratadas pela lei, se o Parlamento para tanto manifestasse a vontade expressa num voto preliminar.

(É oportuno mencionar, sobre esse ponto, que o parecer formulado pelo Conselho de Estado considera preferível, ao invés de estabelecer a lista das competências normais do Poder Legislativo, estabelecer a das competências normais do Poder Executivo, e recomenda ao Governo que se inspire sobre o assunto nos princípios da lei acima mencionada, de 17 de agosto). Em contraposição, René Mayer, na qualidade de Ministro das Finanças, e dos Negócios Econômicos, lançou em 1951 a fórmula de "lei-padrão", que definiria, com a maior precisão possível, os princípios, as condições, os limites de uma reforma legislativa em um dado setor, mas deixaria ao Governo o cuidado de regular todos os detalhes e as modalidades técnicas. Não se trataria mais, portanto, de colocar o Parlamento diante de um fato consumado para ratificá-lo, como é o caso quando se trata dos decretos-leis fundamentados numa delegação de poderes ao Governo, porém de determinar os princípios, e da devolução quanto à sua realização aos decretos governamentais. O Governo Pleven foi derrubado, em dezembro de 1951, precisamente sobre este problema; o Governo presidido por René Mayer voltou ao assunto em janeiro de 1953 e o adotou por ampla maioria, tendo o Parlamento aprovado lei financeira sob a forma de "lei-padrão".

O problema da interdição da delegação legislativa pela Constituição Francesa de 46 é assim visto por Georges Burdeau:

"Na intenção dos constituintes, esta regra era destinada a impedir o retorno da prática dos decretos-leis, corrente nos últimos anos da Terceira República. As razões de fato que militam em favor da legislação por decreto ou legislação governamental não desapareceram, ao contrário, elas se tornaram mais imperativas. De um lado, os parlamentares se negam sempre a votar leis impopulares (principalmente em matéria financeira), de outro, a complexidade e as minúcias das regulamentações, exigidas pelas tendências político-sociais contemporâneas, demonstram a inadaptação dos Parla-mentos a tais tarefas. Em 1948, pareceu ao Governo que a situação de fato era tal que ele não poderia enfrentá-la sem obter do Parlamento um alargamento de sua competência. E obteve a lei de 17 de agosto de 1948, que, visando a assegurar "a reparação econômica e financeira", atribuía ao Governo poderes excepcionais, porém temporários. Em resumo, estes poderes significavam que o Governo poderia estatuir por decretos, em assuntos fiscais e regulamentares, matérias anteriormente regidas pela lei.

A constitucionalidade deste texto foi muito discutida. Para torná-lo irrepreensível pode-se, sem dúvida, alegar que, desde que o Parlamento autorize o Executivo a intervir, a hierarquia entre a lei e o regulamento é mantida, porquanto o Governo apenas corresponde à habilitação legislativa. Mas embora permaneça teoricamente nos limites da competência regulamentar, o Governo, efetivamente, terá legislado. Eis por que, ao invés de perpetuar este debate de surdos entre os que defendem a regularidade teórica dos decretos-leis e os que denunciam sua inconstitucionalidade, seria oportuno que a Constituição tornasse possível a legislação governamental sem ser por subterfúgios hipócritas, mas capaz de organizar um controle eficaz — e não somente a posteriori, do tipo ratificação — da atitude tomada pelo poder executivo."

A União Interparlamentar, em estudo comparativo sobre a estrutura e o funcionamento das instituições representativas em 41 países,

(17) oferece no capítulo referente à função legislativa do Parlamento o seguinte tópico:

"O exemplo da França é ainda mais marcante do que o dos Estados Unidos, de uma parte porque o art. 13 da Constituição é formal: "L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit"; de outra parte, em razão da ausência de um controle efetivo da constitucionalidade das leis. Sob a pressão dos acontecimentos, a partir de 1948, o legislador precisou recorrer a certas fórmulas que visavam a dar ao governo o direito de legislar por decretos em matérias cada vez mais extensas, retomando, assim, uma prática que se quisera condenar. A lei de habilitação define os princípios gerais da política a seguir pelo governo e delimita o domínio e o período da delegação. Os decretos devem, na maioria dos casos, ser submetidos às assembleias, para aprovação tácita ou expressa, ou às comissões, para parecer.

Os autores discutiram longamente sobre a constitucionalidade das novas técnicas e o próprio Conselho de Estado foi chamado, em 1953, a determinar o sentido exato do artigo 13. Considerou que o Parlamento tinha a possibilidade de decidir que certas matérias, saindo da competência do Poder Legislativo, entrariam na competência do poder regulamentar, mas sendo capaz de avocar, em seguida, as matérias quando julgasse oportuno, a fim de lhes dar seu caráter legislativo."

Caio Tácito escreve:

"A atual Constituição brasileira (art. 36, § 2.º), assim como a Constituição francesa de 1946 (art. 13) proíbem, expressamente, a legislação delegada. A inspiração da norma constitucional foi, porém, essencialmente de origem política como assinalou, lúcidamente, a propósito do exemplo brasileiro, Afonso Arinos de Melo Franco: "Este artigo não é senão a explosão de um recalque antiditatorialista da Assembléia Constituinte, não é senão o gesto de revide desta Casa, fechada traiçoeiramente a 10 de novembro pelo ditador... Este artigo não tem significado econômico, este artigo não tem sequer significado jurídico. Ele não é senão a manifestação de uma condenação política, ele não é senão o protesto da consciência legislativa nacional em face das ameaças da espada ou da ditadura. O mesmo fenômeno de conteúdo político conduziu o constituinte francês à solução proibitiva. A prática excessiva, desde

1926, das leis de plenos poderes e dos decretos-leis e ainda, no regime de Vichy, a confusão dos poderes executivo e legislativo, lançaram a nova Constituição democrática, por um simples processo de reação instintiva, ao enderço oposto. O governo de fato, de moldes autoritários, conduziu, no ressurgimento da normalidade constitucional, à acentuação da predominância das Assembleias e à redução do papel do Executivo".

Oswaldo Trigueiro, em conferência realizada no Seminário de Reforma do Poder Legislativo, assinala que a França, proibindo a delegação legislativa no art. 13 da Constituição de 46, repudiava um dos traços mais característicos da sua tradição parlamentar, o que se explicava, lá como aqui no Brasil, pela circunstância de que a Carta de 46 surgia depois de um regime de base autoritária e legislação de origem executiva.

Que essa proibição era ilusória, os fatos sem demora se encarregaram de demonstrar — afirma o conferencista — como já há dez anos informava o professor Langrod. Referindo-se aos comentários que tecera no prefácio à obra de Georges Langrod, ressalta que a profecia que então fizera era fácil, pois, com efeito, quatro anos depois, em 1958, a França mais uma vez mudava de Constituição e, em matéria de delegação de poderes, fazia uma deflexão de 180 graus.

A vigente Constituição, que foi promulgada em 4 de outubro de 1958, prevê a delegação de poderes nos moldes tradicionais. É o que está no seu artigo 38:

"O Governo poderá, para execução de seu programa, solicitar autorização ao Parlamento para adotar, por meio de portarias, durante um prazo limitado, medidas normalmente pertencentes ao domínio da lei.

As portarias serão expedidas pelo Conselho de Ministros após consultar o Conselho de Estado. Entrarão em vigor na data de sua publicação, mas caducarão se o projeto de lei de ratificação não fôr submetido ao Parlamento antes da data fixada pela lei de habilitação.

Após expirar o prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente artigo, as portarias não mais poderão ser modificadas, a não ser por lei, nas matérias pertencentes ao domínio legislativo."

(17) Os estudos relativos são datados de 1.º de janeiro de 1957, portanto ainda na vigência da Constituição Francesa de 1946.

PODERES EXCEPCIONAIS

O art. 16 da Constituição de 58 dá ao Presidente da República, em situações de emergência, poderes praticamente ilimitados, inclusive na esfera constitucional. Esta — diz Oswaldo Trigueiro — é a inovação mais radical da presente Constituição da França, a qual insere, no regime democrático deste país, uma verdadeira característica de ditadura romana. Neste ponto, evidentemente, estamos já muito além da mera delegação de poderes, específica e limitada, em que o Parlamento não abdica de sua autoridade constitucional.

Dispõe o art. 16 citado:

"Quando as instituições da República, a independência do país, a integridade do seu território ou o cumprimento de seus compromissos internacionais estiverem ameaçados de maneira grave e imediata, e o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais estiver interrompido, o Presidente da República tomará as medidas exigidas por estas circunstâncias, após consultar oficialmente o Primeiro-Ministro, os Presidentes das Assembléias bem como o Conselho Constitucional.

O Presidente da República informa à nação por meio de uma mensagem.

Tais medidas deverão ser inspiradas por um desejo de garantir aos poderes públicos constitucionais, com a mínima demora, os meios de cumprir sua missão. O Conselho Constitucional será consultado a respeito.

O Parlamento se reunirá de pleno direito. A Assembléia Nacional não poderá ser dissolvida durante o exercício de poderes extraordinários."

Este processo foi empregado por ocasião do problema da Argélia, de 23 de abril a 23 de setembro de 1961.

Naquele ano, François Pietri, antigo Ministro, escrevia que o art. 16 era um texto sem precedente e analisando a situação então existente, dizia:

"Da leitura atenta desta redação (do art. 16) será que, nas circunstâncias que sabemos, as instituições da República foram ameaçadas de maneira grave e imediata? Dramatizando um pouco os fatos, diremos que sim. Será que — segunda condição necessária — o funcionamento regular dos poderes públicos foi interrompido? Isto, sem dúvida, é menos

evidente, mas para que debater sobre esta questão, de vez que, tal como está redigido o dispositivo constitucional, somente o Presidente está habilitado a julgá-lo, após consultas que nem ao menos é obrigado a acatar?

Há enfim outra condição — estas medidas foram inspiradas por um "desejo de garantir" etc...? (art. 16-3.) Surpreendemo-nos de ver figurar em um texto de lei uma exigência tão incontrolável e que apareceria normalmente numa exposição de motivos ou num preâmbulo. Em todo caso, é o Chefe de Estado, e apenas ele, que também aí decide soberanamente.

É, portanto, vão objetar, como certos comentaristas, que o artigo 16 é virtualmente limitado, na sua aplicação, pelo respeito da separação dos poderes. Nada de semelhante aí está inscrito, e esta crítica, por mais fundamentada que possa ser em princípio, não se apóia, juridicamente em qualquer precisão.

Nos estritos termos do artigo 16 será difícil sustentar que o Presidente da República tenha propriamente abusado de uma faculdade que a lei lhe confere sem qualquer reserva."

Após tecer diversas considerações, François Pietri conclui: "É evidente que, sem contestação possível, o art. 16 da Constituição de 1958, trouxe na história do direito público francês uma noção inteiramente nova: a extraordinária faculdade deixada ao Chefe de Estado, em circunstâncias das quais ele é o único juiz, por um tempo de que ele é o senhor, e com a única reserva de certas consultas que ele não é obrigado a acatar e de uma reunião do Parlamento que não pode examinar a questão, de substituir sua vontade à da lei e de atribuir-se poderes que o silêncio do texto torna ilimitados.

Admitindo que tal Presidente da República tenha a sabedoria de usar esta prerrogativa com moderação e por pouco tempo, que acontecerá se um dia vier a cair em mãos mais audaciosas?"

Acentua o autor que nenhuma das Constituições francesas, mesmo aquelas que legalizavam a ditadura, jamais se aventurou tanto no sentido da onipotência do Executivo como o fez o artigo 16 da Carta de 58.

E pergunta:

"Mas, ainda uma vez, que razão teríamos em censurar o Chefe de Estado se uma lei orgânica solenemente referendada pelo povo o autoriza plenamente a assim agir? Se o texto formal no qual se

apóia é exorbitante e perigoso, se contraria tôdas as tradições do sistema parlamentar, só poderíamos culpar os constituintes que o admitiram e o sufrágio universal que o consagrou. O paradoxo é que, no momento de sua promulgação, foi acolhido e saudado pelas forças de esquerda como um meio de salvar a democracia ameaçada. Não nos podemos impedir de, diante dêste espetáculo inesperado, evocar a história do conde Ugolin que devorava seus filhos para lhes conservar um pai..."

Michel Debré assim justificou o art. 16, perante a Assembléa-Geral do Conselho de Estado:

"... certos espíritos se apressaram em criticá-lo antes de uma leitura atenta. Quando as circunstâncias graves, interiores ou exteriores, e nitidamente definidas por um texto preciso, impedem o funcionamento dos poderes públicos, é normal, em nossa época dramática, procurar dar uma base legítima à ação daquele que representa a legitimidade. É igualmente normal, é mesmo indispensável, fixar de antemão certas responsabilidades fundamentais. A propósito dêste artigo muito falaram do passado. Pouco se falou do futuro e é para o futuro que êle se destina. Devemos, em 1958, abstrair as formas modernas de guerra? Para esta questão a resposta é clara: não temos o direito, nem para êste caso nem para outros, de eliminar a hipótese de perturbações profundas em nossa vida constitucional. É para a hipótese destas perturbações profundas que necessitamos determinar onde estão as responsabilidades, isto é, as possibilidades de ação."

Maurice Duverger considera terrível o artigo 16, e escreve:

"Este texto permite, com efeito, a um Presidente da República sem escrúpulo derrubar o regime sem a menor dificuldade, cercar um golpe de estado de uma aparência de legalidade, suprimir todos os obstáculos jurídicos que o impediriam de sair vitorioso.

Suponhamos no Eliseu um Casimir Périer ou um Millerand. Suponhamos uma aliança entre o Chefe de Estado e alguns generais ambiciosos; bastaria que um regimento cercasse o Palais-Bourbon para que "o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais" seja considerado interrompido, as instituições ameaçadas e entre em vigor o artigo 16.

Mais simples ainda: uma agitação de algumas ligas fascistas, que venha a alcançar a Assembléa Nacional graças à passividade da polícia, e o Presidente da República poderá usar o art. 16. O inquietante no art. 16 é que êle possibilita uma crise pré-fabricada, a partir do que tudo se tornará fácil. Juridicamente o Parlamento poderá tentar evitar o movimento; praticamente, ser-lhe-á muito difícil impedi-lo. Enquanto o General De Gaulle estiver no poder, não deveremos temer semelhantes abusos; mas ninguém garante que seus sucessores terão os mesmos escrúpulos. Todo regime político deve prever certos freios contra os governos que sejam tentados a abusar do poder; é muitíssimo perigoso que a Constituição de 58, ao invés de aplicar esta regra fundamental, tenha tomado o caminho contrário, esforçando-se por colocar nas mãos de possíveis aventureiros todos os meios para obter sucesso em suas aventuras."

PARLAMENTARES

1 — ELEIÇÃO

Um dos traços mais originais do Senado, é a sua eleição por sufrágio indireto. Assegurando a representação das coletividades territoriais da República, a segunda Câmara mereceu de Gambetta o epíteto de "Grand Conseil des Communes de France".

A *Ordonnance* de 13 de novembro de 1958 (J.O. 16-11-1958), contendo lei orgânica, fixa a composição do Senado e a duração do mandato dos senadores. Prevê em seu artigo 2.º que os senadores são eleitos por 9 anos, e no artigo 3.º que o Senado é renovado por terço.

Uma *Ordonnance* de 15 de novembro de 1958 (J.O. de 16-11-58), com valor de lei ordinária, fixa as regras relativas à eleição dos senadores. De acôrdo com seu artigo 4.º, os senadores representantes dos departamentos são eleitos em cada departamento por um colégio eleitoral composto de: Deputados, Conselheiros-Gerais e Delegados dos Conselhos Municipais ou seus suplentes.

O art. 25 desta lei decide que em departamentos representados por 4 senadores, ou menos, "l'élection a lieu au scrutin majoritaire à 2 tours". Naqueles departamentos representados por 5 ou mais senadores "l'élection a lieu à la representation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel."

Antes de 1958, o Parlamento — Assembléia Nacional e Senado — tinha o poder soberano de verificar o poder dos membros eleitos. A Constituição vigente modificou esse sistema, sendo atualmente de competência do Conselho Constitucional o julgamento do Contencioso Eleitoral.

Disponha o art. 8.º da Constituição de 1946:

“Chacune des deux Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission”.

Já o art. 59 da atual Carta Magna dispõe:

“O Conselho Constitucional estatuirá, em caso de impugnação, sobre a regularidade da eleição dos senadores e deputados.”

Escreve a propósito Maurice Duverger — “Sob as III e IV Repúblicas, cada Assembléia era juiz de seu próprio contencioso eleitoral. Este sistema tinha a vantagem de colocar a Assembléia ao abrigo de toda pressão do Governo. Mas levava a abusos (invalidação dos “poujadistes” em 1956). Para remediar isto, a Constituição confiou ao Conselho Constitucional o encargo de regular todas as contestações que suscitem as eleições legislativas e senatoriais. Para assim proceder, o Conselho se divide em seções que podem ordenar investigações e ouvir as alegações do candidato cuja eleição é contestada. É o Conselho pleno que decide anular ou não a eleição, de acordo com o relatório da seção.”

O Capítulo II do Regimento Interno da Assembléia contém as disposições referentes à admissão dos deputados e à invalidação da eleição, de acordo com as decisões do Conselho Constitucional.

2 — INELEGIBILIDADES

Entende-se por elegibilidade uma série de condições sem as quais ninguém poderá ser eleito membro do Parlamento. A candidatura de alguém inelegível não será aceita e os votos emitidos em seu favor são considerados nulos. Duas condições essenciais de elegibilidade devem ser analisadas: as condições gerais e as particulares.

Quanto às primeiras: ser eleitor, preencher as condições de idade, nacionalidade e serviço militar.

A idade de elegibilidade é mais elevada do que a exigida para ser eleitor.

Se as condições gerais de elegibilidade são as mesmas para todos os membros do Parlamento, constata-se, entretanto, uma diferença quanto à idade mínima necessária pa-

ra o candidato à Assembléia Nacional ou ao Senado. Tal restrição resulta do art. 2.º da **Ordonnance** de 24 de outubro de 1958, número 58.998, que contém a lei orgânica relativa às condições de elegibilidade e às incompatibilidades parlamentares (J. O. de 25-10-58). Assim dispõe o referido art. 2.º:

“Nul ne peut être élu à l'Assemblée Nationale s'il n'est âgé de 23 ans révolus.

Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de 35 ans révolus.”

Os naturalizados só serão elegíveis após dez anos de sua naturalização (salvo por decreto do Conselho de Estado em virtude de serviços excepcionais). Para serem eleitores basta aos naturalizados cinco anos de naturalização.

Ninguém pode ser eleito sem haver cumprido suas obrigações com o serviço militar, proibindo-se, portanto, a eleição de insubmissos e desertores.

Quanto às condições particulares de elegibilidade, elas atingem determinadas pessoas e são de duas categorias, segundo informa Maurice Duverger:

a) Inelegibilidades absolutas

Aplicam-se em todo o território e a todas as eleições. Dizem respeito aos comerciantes em estado de liquidação judiciária (os comerciantes falidos não são eleitores, portanto não são também elegíveis), e aos condenados por pressão ou corrupção eleitoral, no prazo de dois anos subsequentes à sua condenação.

b) Inelegibilidades relativas

Aplicam-se a certas zonas geográficas e a determinadas eleições. Os funcionários que tenham exercido funções de autoridade, durante um certo período após sua saída da circunscrição em cujo posto se achavam. A duração da inelegibilidade é para uns de 3 anos (inspetores-gerais da Administração em missão extraordinária, prefeitos), para outros de um ano (inspetores-gerais da economia nacional, magistrados de côrtes de apelação, oficiais em comando territorial etc.) e para outros, ainda, de seis meses (sub-prefeitos, secretários-gerais da prefeitura etc.) Quis-se, destarte, evitar que estas pessoas pudessem usar de sua influência na circunscrição para eventual pressão sobre o eleitorado.

Sob a III República existiam dois outros casos de inelegibilidade. Um atingia os militares em serviço ativo, outro os membros das famílias que houvessem reinado na França.

Os dois casos foram suprimidos. Em 1944, uma série de inelegibilidades suplementares se applicava às pessoas que tivessem colaborado com o inimigo ou participado do governo de Vichy. Foram suprimidas em 1953.

3 — INCOMPATIBILIDADES

A inelegibilidade impede a validade da eleição; a incompatibilidade não a impede, mas obriga o eleito a escolher entre seu mandato parlamentar e a função, com a qual é incompatível, em virtude de lei. A acumulação é impossível.

As incompatibilidades, esclarece Maurice Duverger, são de três espécies: umas referem-se às funções públicas, outras a certas profissões privadas; a V República acrescentou a estas duas incompatibilidades tradicionais uma incompatibilidade entre o mandato parlamentar e as funções de ministro.

a) Incompatibilidade do mandato parlamentar com as funções públicas

Em regra geral, o mandato parlamentar é incompatível com toda função pública. Quis-se evitar o sistema da Monarquia de Julho, quando todos os deputados podiam ser funcionários, o que dava ao Governo um meio de pressão muito importante para os seus desígnios. Hoje em dia, todas as funções públicas são incompatíveis com o mandato parlamentar, e também as funções de direção de empresas nacionalizadas — estradas de ferro, minas de carvão, gás, electricidade.

Os funcionários — diz o Sr. Jean Lyon — devem se colocar em posição de afastamento.

Em princípio, é incompatível, portanto, o mandato parlamentar com toda função pública não eletiva ou toda função privada importante em empresa que aja por conta ou sob controle do Estado (*Ordonnance* 58.998, de 24 de outubro de 1958).

Existem apenas duas exceções: a primeira diz respeito aos professores catedráticos das Faculdades ou do Colégio da França, sendo estas funções consideradas como independentes em relação ao Governo; (esclarece o Sr. Jean Lyon que tal exceção se refere àqueles já detentores da cátedra à época das eleições). A segunda exceção é relativa às missões temporárias que não excedam de seis meses. Uma lei de 1946 permitiu a renovação deste prazo.

Maurice Duverger considera estas disposições um tanto abusivas porquanto permitem ao Governo exercer influência sobre determinados parlamentares.

b) Incompatibilidades do mandato parlamentar com as funções privadas

Têm por finalidade subtrair os parlamentares da influência dos poderes econômicos e financeiros, ou evitar que os parlamentares se utilizem de seus mandatos para obter do Governo vantagens destinadas às firmas de que participam. São incompatíveis com o mandato parlamentar: funções de direção em sociedades por ações com fins financeiros e econômicos (bancos, sociedades de crédito etc.); igualmente, as funções dirigentes em sociedades concessionárias de serviços ou de trabalhos públicos.

Maurice Duverger sublinha que muito foi reclamada a criação de novas incompatibilidades, como, por exemplo, a acumulação do mandato parlamentar com a profissão de advogado, que permitia, em certas épocas, sérios abusos com a pressão de advogados-deputados sobre os juizes.

A *Ordonnance* de 24 de outubro de 1958 veio responder a este anseio:

“*Tout parlementaire exerçant la profession d'avocat ne peut être conseil à l'occasion de poursuites intentées devant les juridictions répressives (sauf devant la Haute-Cour). Il ne peut ni plaider ni consulter pour le compte d'entreprises faisant appel à l'épargne publique ou recevant des subventions de l'Etat ou contre l'Etat, les collectivités et établissements publics.*”

c) Incompatibilidades do mandato parlamentar com as funções ministeriais

Em regime parlamentar normal, os deputados ou senadores podem ser ministros sem perder o seu mandato; a acumulação de funções — frisa Maurice Duverger — é, mesmo, um dos laços entre o Parlamento e o Governo.

A grande inovação da Constituição de 58 reside em que o mandato parlamentar é incompatível com um cargo ministerial e, ainda, com as funções de membro do Conselho Constitucional.

A incompatibilidade prescrita na Carta de 46 era a do art. 24:

“*Nul ne peut appartenir à la fois à l'Assemblée Nationale et au Conseil de la République.*”

Les membres du Parlement ne peuvent faire partie du Conseil économique ni de l'Assemblée de l'Union Française.”

Já a Constituição de 58 dispõe:

“Art. 23 — As funções de membro do Governo são incompatíveis com o exercício de qualquer mandato parlamentar, de qualquer cargo de caráter nacional no setor de negócios, organizações profissionais e trabalhistas, e qualquer emprego público ou atividade profissional.

Uma lei orgânica determinará as condições nas quais se procederá à substituição dos titulares de tais mandatos, funções ou empregos.

A substituição dos membros do Parlamento se efetuará de acordo com as disposições do art. 25.” (18)

E o art. 57:

“As funções de membro do Conselho Constitucional serão incompatíveis com as de ministro ou de membro do Parlamento. As demais incompatibilidades serão determinadas por uma lei orgânica.”

Esclarece o Sr. Jean Lyon que o deputado ou senador nomeado Ministro é obrigado a optar, no prazo de um mês, entre o cargo ministerial e seu mandato parlamentar.

Em virtude desta incompatibilidade, registra Emmanuel Blanc, a lei prevê que toda inscrição de candidatos para as eleições legislativas deve indicar o suplente a ser convocado, em caso de vaga provocada especialmente quando o titular do mandato passa a integrar a equipe ministerial.

Convém lembrar que, a 27 de agosto de 1958, Michel Debré, então *Garde des Sceaux*, Ministro da Justiça, falando perante a Assembléia-Geral do Conselho de Estado, chamado a deliberar sobre o projeto de Constituição, assim se expressou:

“A incompatibilidade das funções ministeriais com o mandato parlamentar provocou e provocará ainda diversas manifestações. Pode-se dizer que tal medida não se coaduna com o regime parlamentar. Realmente, as incompatibilidades são necessárias, mas nos países parlamentares anglo-saxões elas existem especialmente entre o mandato local e o parlamentar; é o regime presidencial que exige a incompatibilidade entre a função de ministro e a de deputado ou senador.

Entretanto, a prática francesa que conhece poucas incompatibilidades favoreceu a instabilidade, de uma tal maneira, que será culpada se não reagir. A função ministerial transformou-se em um galardão, uma estrêla, ou melhor, um galão, como dizem os militares, lembrança de uma campanha. O poder não mais é exercido pelo poder; é ambicionado pelo título que dá e as facilidades de carreira ou de influência que garante aos que o atingiram ou que são suscetíveis de ainda vir a alcançá-lo. No início da III República os costumes eram diferentes. Era o tempo em que o voto pessoal era indispensável e os parlamentares nomeados ministros não mais votavam, não mais exerciam seus mandatos. Jules Ferry, na véspera do debate sobre o caso Langson, que previa lhe poderia ser fatal, lembrava, entretanto, estas regras aos seus ministros. Que queda em nossos costumes, desde então! A regra da incompatibilidade tornou-se uma necessidade para quebrar o que se conviera chamar “corrida às pastas ministeriais”, jôgo mortal para o Estado. O projeto a amplia de tal forma que está bem claro que ninguém mais poderá aceder a uma função ministerial a não ser sob a condição de se dedicar inteiramente a este mister.”

Nicholas Wahl, reportando-se às origens da Constituição de 58, lembra que o Conselho Geral de Estudos, instituído junto ao Conselho Nacional da Resistência, possuía um projeto de Constituição no qual, se bem que não houvesse uma disposição absolutamente geral de incompatibilidade entre o mandato de deputado e a função de ministro, como no art. 23 da Carta vigente em nossos dias, seu artigo 24 previa que uma tal incompatibilidade poderia ser estabelecida por lei ordinária.

François Goguel, analisando a elaboração das Instituições na atual Constituição, acentua que, desde 31 de maio de 58, o General De Gaulle manifestou aos representantes dos grupos políticos e dos partidos sua intenção

(18) É interessante notar que a Constituição, em seu art 25, atribui à lei orgânica a fixação da duração dos poderes de cada Assembléia, o número de seus membros, seus vencimentos, as condições de elegibilidade e inelegibilidade e os cargos incompatíveis com as funções das Assembléias. Fixará também as condições em que serão eleitas as pessoas chamadas para suplentes, no caso de vagas de deputados e senadores, até a renovação parcial ou total da Assembléia a que pertenciam.

de tornar incompatível o exercício do mandato parlamentar com as funções de membro do governo, sem que, nesta data, tal intenção houvesse sido objeto de crítica.

Tal inovação era, portanto, uma intenção pessoal do Presidente do Conselho.

Ao projeto inicial apresentado pelo Garde des Sceaux, Michel Debré, o Comitê Interministerial precisou que a substituição do parlamentar que se tornasse ministro não daria lugar à eleição parcial.

Maurice Duverger, discorrendo sobre as Instituições da V República, assim analisa a questão:

"A incompatibilidade entre as funções ministeriais e parlamentares foi o aspecto da separação dos poderes que mais vivamente sensibilizou a opinião pública.

A medida é muito popular e um tanto demagógica. Pertence à origem gaullista da Constituição: o princípio foi indicado pelo próprio general aos chefes de partidos políticos em suas reuniões no Hotel Lapérouse, a 31 de maio. Sobre este ponto somente a hostilidade do Comitê Consultivo Constitucional (formado em dois terços por parlamentares) foi muito firme.

A regra é estranha ao espírito do regime parlamentar, que deseja, ao contrário, que a maioria dos ministros seja composta de membros das assembleias, a fim de estabelecer um laço mais estreito entre estas e o governo. Sem dúvida, há muito tempo existe na Grã-Bretanha a obrigação para os deputados nomeados ministros de se submeterem imediatamente à reeleição, para terem confirmados os seus mandatos. Mas esta medida tinha uma justificação inteiramente diferente; ela visava a ratificar pelos eleitores o acesso do parlamentar ao posto ministerial e não a estabelecer uma barreira rígida entre as assembleias e o governo. O novo princípio francês é explicado pela vontade de transformar os costumes do Parlamento. Sob as III e IV Repúblicas, toda a vida das Câmaras era dominada pela ambição de seus membros em atingir as funções ministeriais. A instabilidade ministerial era em parte resultado desta ambição: derrubava-se o governo para "abrir vaga"; assim, atingia-se a um "rodízio" rápido dos postos de ministros, análogo ao sistema estabelecido por certas democracias antigas.

Decidir que um parlamentar ao ser nomeado ministro perderá seu mandato é modificar profundamente a perspectiva do Parlamento. Neste sentido, a reforma é excelente. Entretanto, ela traz certos inconvenientes. Em primeiro lugar, ela enfraquece os laços entre o governo e as assembleias, intensifica a distância que os separa. Em segundo lugar, tende a dirigir aos altos funcionários o recrutamento dos ministros. Se a vantagem é grande do ponto de vista técnico, pode-se temer que os resultados nem sempre sejam satisfatórios do ponto de vista político. Notar-se-á, em todo caso, que um tal sistema é bem mais conforme ao espírito do presidencialismo do que ao regime parlamentar, mesmo "orleanista".

Muitos são os que pensam que esta incompatibilidade não subsistirá por muito tempo. Todos os deputados e senadores, qualquer que seja o seu partido, concordam em suprimi-la (mas ninguém o afirma, eis a única questão). Diversos membros do governo também são contrários à nova incompatibilidade: ex-parlamentares (e entre os que não pertenceram ao Parlamento os que desejam vir a integrá-lo). Porém, existe um grande obstáculo: a medida é muito popular. É quase certo que um referendun para sua revogação fracassaria. A revisão constitucional só será possível se o Chefe de Estado adotar o processo excepcional de recurso ao Congresso. E ele o fará? A resposta depende essencialmente da evolução da presidência na fase pós-gaullista da V República."

Estas observações, embora escritas em 1958, continuam válidas, porquanto se encontra a França ainda na fase "gaullista", permanecendo inalterado o art. 23 de sua Constituição.

4 — IMUNIDADES

O parlamentar goza da inviolabilidade e irresponsabilidade quanto às opiniões e aos votos emitidos no exercício de suas funções.

Disponha a Constituição de 46:

"Art. 21 — Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 22 — Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée de son mandat, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'au-

torisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la Chambre dont il fait partie le requiert."

A Carta de 58:

"Nenhum membro do Parlamento poderá ser processado, perseguido, detido, preso ou julgado por opiniões ou votos dados durante o exercício de suas funções.

Durante o período das sessões, nenhum membro do Parlamento poderá ser processado ou detido em matéria criminal ou correcional sem a autorização da assembléia da qual faz parte, salvo em caso de flagrante delito.

Entre os períodos das sessões, nenhum membro do Parlamento poderá ser detido sem autorização da assembléia a que pertence, salvo em caso de flagrante delito, de processo autorizado ou de condenações definitivas.

A prisão ou o julgamento de um membro do Parlamento poderá ser suspenso a pedido da assembléia da qual faz parte."

O art. 80 do Regimento Interno da Assembléia Nacional determina que uma Comissão *ad hoc*, de 15 membros nomeados por representação proporcional dos grupos, ouve o deputado interessado. Durante os debates em sessão pública só podem usar da palavra o deputado ou seu representante, o relator da Comissão, o Governo e, enfim, um orador favorável e um contrário ao processo.

Comenta o Sr. Jean Lyon que o problema da imunidade parlamentar é, agora, na França, nitidamente diferente do que ocorrera no passado, uma vez que o Parlamento francês funciona apenas em períodos curtos, cessando a imunidade de proteger os parlamentares durante os recessos, quando podem senadores e deputados ser presos, dependendo somente da autorização da Mesa da Assembléia de que fazem parte.

PARLAMENTO

1 — REGIMENTO

Na Constituição de 1958 há uma séria restrição aos regulamentos das Assembléias. De acordo com o art. 61, as leis orgânicas, antes de sua promulgação, e os regimentos das assembléias parlamentares, antes de serem postos em vigor, deverão ser submetidos ao Conselho Constitucional, o qual se pronunciará sobre a sua conformidade com a Constituição, no prazo de um mês.

Comenta o Sr. Jean Lyon que "as assembléias tinham o direito de fazer seus regimentos, como desejassem; sob esse aspecto, podia-se dizer que as assembléias francesas eram mais ou menos como a Câmara dos Comuns inglesa, que "podia tudo". O Parlamento podia fazer seu regimento, mesmo que se afastasse um pouquinho do espírito da Constituição. (...) Atualmente, há a intervenção do Conselho Constitucional, que se manifesta sempre muito restritamente sobre a interpretação e aplicação da Constituição".

Assinala a "Documentation Française" que a Assembléia Nacional, órgão supremo em 1946, surge na Carta de 58 em segundo lugar na hierarquia política e constitucional, após o Presidente da República e o Governo. Mais exatamente, a Constituição não se esforça por estabelecer uma hierarquia entre os poderes, mas em separá-los de forma que, como dizia Michel Debré, no Conselho de Estado, "o trabalho legislativo, a votação do orçamento e o controle político sejam assegurados em boas condições (...) e que o governo tenha tempo para reflexão e ação".

Um exemplo interessante do controle constitucional do Regimento da Assembléia Nacional é registrado pela "Documentation Française":

"O Parlamento, tendo sido convocado em sessão extraordinária a 15 de janeiro de 1959, para receber e aprovar comunicação do Governo sobre seu programa, adotou, para permitir o desenvolvimento dos debates, um regimento provisório resumido a alguns artigos: os artigos 26, 39, 40, 41 e 43, relativos aos modos de votação; 47 e 48, relativos ao debate sobre o programa ou sobre uma declaração de política geral do Governo e às moções de censura. A estes artigos acrescentaram-se outros tantos, nos dias que se seguiram, concernentes aos grupos, comissões, ordem do dia da assembléia, relações da Assembléia com o Senado e principalmente às questões orais e aos projetos de resolução que suscitaram desde então graves controvérsias.

Este regulamento provisório permitiu que a Assembléia funcionasse durante a sessão extraordinária. Na abertura da sessão ordinária, um regimento definitivo foi apresentado e elaborado, após longos debates, e submetido ao Conselho Constitucional em virtude do art. 61 da Constituição e do art. 17 da *Ordonnance de*

7-11-58 (que contém lei orgânica sobre o Conselho Constitucional), a fim de ser declarada conforme ou não à Constituição.

Enviado o Regimento em 6-6-59 pelo Presidente da Assembléia Nacional ao Conselho Constitucional, este, após deliberação tomada nos dias 17, 18 e 24 de junho de 59, declarou inconstitucionais diversos artigos da Resolução. Obrigada a respeitar as decisões do Conselho Constitucional, a Assembléia modificou seu regimento a 21-7-59, de acordo com a orientação recebida."

2 — MESA DIRETORA

Os órgãos diretores das duas Casas do Parlamento são as Mesas. A Mesa da Assembléia tem um Presidente, um Vice-Presidente, 3 *Questeurs* e dois Secretários. O Sr. Jean Lyon sublinha que a função de *Questeur* é uma reminiscência do passado. São deputados que se encarregam mais particularmente da gestão administrativa e financeira das Assembléias.

Disponha a Constituição de 46, em seu artigo 11:

"Chacune des deux Chambres élit son bureau chaque année, au début de sa session, à la représentation proportionnelle des groupes.

Lorsque les Chambres se réunissent pour l'élection du Président de la République, leur bureau est celui de l'Assemblée nationale."

Comentando a composição da Mesa Diretora, nas Assembléias, no antigo regime, Lord Campion e D. W. S. Lidderdale assinalam que a Reforma Constitucional de 7 de dezembro de 1954 não mais previa a representação proporcional dos partidos na formação da Mesa. E esclarecem que esta compreendia o Presidente, os Vice-Presidentes (6 na Assembléia e 4 no Conselho de Estado), secretários (14 na Assembléia e 8 no Conselho) e 3 *questores*. O Presidente era eleito em escrutínio secreto por maioria absoluta, ou maioria relativa no terceiro turno de votação, quando nenhum candidato houvesse obtido os votos de *quorum* qualificado. Competia ao Presidente abrir, suspender e fechar as sessões da Câmara, presidir aos debates, zelar pela observação do regimento e manutenção da ordem.

Para a eleição dos demais membros da Mesa, era preparada uma lista durante reunião

dos presidentes dos grupos políticos, a qual era submetida para ratificação à Assembléia interessada. Esta lista, antes da reforma de 54, deveria assegurar, na medida do possível, a representação proporcional dos partidos.

Em caso de qualquer oposição, a Câmara decidiria se a restrição deveria ou não ser objeto de consideração. Em caso afirmativo, nova lista seria preparada. Caso contrário, a lista primitiva era dada como aprovada.

Os vice-presidentes eram os substitutos do presidente em caso de necessidade; os secretários tinham por função principal o controle das votações; já os *questores*, ontem como hoje, eram encarregados de, sob a supervisão da Mesa, gerir a administração e finanças da Assembléia.

Os funcionários permanentes de cada Assembléia constituíam um organismo autônomo. Suas nomeações e promoções dependiam da Mesa Diretora da Câmara interessada, único órgão perante o qual eram responsáveis. O mais graduado funcionário, nas duas Casas, era o Secretário-Geral.

O Sr. Alexandre Marcondes Filho, em relatório datado de 1952, observava:

"Quando há vaga de Vice-Presidente ou de Secretário, os Presidentes dos grupos políticos se reúnem para escolher o nome que a deva preencher.

O Regimento da Assembléia Nacional não define com precisão as atribuições dos Membros da Mesa.

De modo geral, o que se verifica é que as do Presidente são idênticas às do Presidente das Casas do Congresso do Brasil, salvo no tocante à organização da Ordem do Dia, atribuição que na França cabe à Conferência dos Presidentes, órgão constituído pelos Presidentes e Vice-Presidentes da Casa e pelos Presidentes das Comissões e dos Grupos parlamentares.

A substituição do Presidente, nos seus impedimentos, é somente feita pelos Vice-Presidentes, jamais pelos outros membros da Mesa."

A Constituição de 1958 traz uma inovação no que diz respeito à eleição do Presidente das duas Casas do Parlamento. Dispõe o seu artigo 32:

"O Presidente da Assembléia Nacional será eleito para o período da legislatura.

O Presidente do Senado será eleito após cada renovação parcial dos membros do Senado."

Esta inovação e a manutenção do processo de eleição já descrito conferem ao Presidente maior autoridade.

Os demais membros da Mesa Diretora são renovados a cada ano, no início da primeira sessão ordinária. São eleitos por escrutínio plurinominal majoritário e não mais por representação proporcional, conforme ocorria na IV República, antes da reforma de 7-12-54.

Em relação às atuais funções da Mesa Diretora, ela dirige todos os serviços da Assembléia, que, gozando de autonomia financeira, é administrada pelos questores, sob a supervisão, como já vimos, da alta direção da própria Mesa. Preside, por outro lado, às deliberações da Assembléia.

O Presidente da Assembléia é encarregado de velar pela segurança interna e externa da Assembléia, dispondo, para tanto, de forças militares colocadas sob suas ordens. O Presidente deve, principalmente, ser considerado como o diretor permanente dos trabalhos e o animador dos debates da Assembléia.

Além disso — diz Maurice Duverger —, os Presidentes da Assembléia Nacional e do Senado têm poderes próprios no Estado. Eles podem submeter ao Conselho Constitucional lei ou tratado que lhes pareça contrário à Constituição. Devem ser obrigatoriamente consultados antes da dissolução da Assembléia Nacional ou do exercício dos poderes excepcionais do artigo 16. São juizes da delimitação de domínio do Poder Legislativo.

Enfim, em caso de impedimento ou morte do Presidente da República, o Presidente do Senado assume interinamente esta função. É preciso lembrar que o Presidente do Senado tem prioridade sobre o Presidente da Assembléia Nacional.

3 — ÓRGÃOS DE TRABALHO PARLAMENTAR: GRUPOS E COMISSÕES

Dois elementos essenciais do trabalho parlamentar são os grupos e as comissões.

a) Grupos

Grupos são a representação dos partidos políticos no seio das Assembléias.

Aos grupos os Regimentos das Assembléias consagram importante papel, sendo por eles designados os membros das Comissões e por

seus presidentes, através da Conferência dos Presidentes dos Grupos, fixada a ordem do dia.

Para exercer tais funções os grupos devem ter no mínimo 30 membros (durante a IV República — 14 membros).

Um grupo no interior da Assembléia é constituído por deputados reunidos por afinidades políticas, em número superior a 30, não incluídos os deputados aliados ao grupo. Para se constituir, um grupo deve remeter à Presidência da Assembléia uma declaração política assinada por seus membros e acompanhada pela lista dos deputados aliados e pelo nome do Presidente do Grupo.

Os deputados não se podem reunir nas formas definidas para cada grupo político, em órgão de defesa de interesses particulares, locais ou profissionais, nem sob qualquer outra forma, se o grupo ao qual eles pertencem lhes impõe a aceitação de um mandato imperativo.

Dispõe o Regimento da Assembléia Nacional:

"CHAPITRE V

Groupes

Art. 19 — Les députés peuvent se grouper par affinités politiques; aucun groupe ne peut comprendre moins de 30 membres, non compris les députés apparentés dans les conditions prévues à l'alinéa 4 ci-dessous.

Les groupes se constituent en remettant à la présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. Ces documents sont publiés au Journal Officiel.

Un député ne peut faire partie que d'un seul groupe.

Les députés que n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe. Ils comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les Commissions par les articles 33 et 37.

Art. 20 — Les groupes constitués conformément à l'article précédent peuvent assurer leur service intérieur par un secrétariat administratif dont ils régient

eux-mêmes le recrutement et le mode de rétribution; le statut, les conditions d'installation matérielle de ces secrétariats et les droits d'accès et de circulation de leur personnel dans le Palais d'Assemblée sont fixés par le Bureau de l'Assemblée, sur proposition des questeurs et des présidents de groupes.

Art. 21 — Les modifications à la composition d'un groupe sont portées à connaissance du Président de l'Assemblée sous la signature du député intéressé s'il s'agit d'une démission, sous la signature du président du groupe s'il s'agit d'une radiation et sous la double signature du député et du président du groupe s'il s'agit d'une adhésion ou d'un apparentement. Elles sont publiées au Journal Officiel.

Art. 22 — Après la constitution des groupes, le Président de l'Assemblée réunit leurs représentants en vue de procéder à la division de la salle des séances en autant de secteurs qu'il y a de groupes, et de déterminer la place des députés non inscrits, par rapport aux groupes.

Art. 23 — Est interdite la constitution, dans les formes prévues à l'article 19, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels.

Sont, d'autre part, interdites la constitution au sein de l'Assemblée Nationale et la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif.

Il est interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues au chapitre XIV du présent titre, d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à son égard des engagements concernant sa propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ses engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif."

b) Comissões:

I — Constituição de 1946

Disponha o art. 15 da Constituição de 46:

"L'Assemblée Nationale étudie les projets et les propositions de loi dont elle est saisie, dans les commissions, dont elle fixe le nombre, la composition et la compétence."

Lord Campion e D. W. S. Lidderdale escrevem, em 1953:

"Cada Câmara tem 19 comissões gerais de 44 deputados ou 30 senadores cada uma. As da Assembléa são criadas para as duas primeiras sessões de cada legislatura, depois em cada ano; as do Conselho são designadas anualmente. São constituídas de maneira a que os partidos políticos aí sejam representados proporcionalmente, com base em listas submetidas por eles e ratificadas pela Câmara. Nenhum parlamentar pode fazer parte de mais de duas comissões gerais. A competência de cada comissão se estende a uma parte da administração, mas geralmente não coincide com a de um departamento ministerial. Cada texto legislativo e cada proposição de resolução são enviados pelo presidente à comissão mais competente (sendo toda contestação regulada pela Câmara); uma comissão menos interessada diretamente pode igualmente examinar o projeto para parecer. Além disso, cada Comissão tem o direito de examinar qualquer outra questão que entre no domínio de sua competência. Uma Comissão tem o direito de retomar, no curso de nova sessão, uma questão não tratada durante a sessão precedente.

Cada Câmara constitui também uma comissão de contabilidade, composta de 11 deputados ou 9 senadores, com a mesma duração e idêntico processo das comissões gerais; estas comissões controlam as despesas da Câmara. A Assembléa designa ainda cada ano, pelo mesmo processo, uma Comissão de Imunidades Parlamentares, com 22 membros. Estas Comissões não são tecnicamente comissões gerais, mas são de natureza quase tão permanente.

Comissões de coordenação

Por proposta de duas ou mais comissões gerais, a Câmara pode criar uma comissão de coordenação permanente ou temporária, cujos membros são nomeados pelas comissões gerais interessadas. Este processo é raramente usado.

Comissões especiais

Cada Câmara pode criar uma ou várias comissões especiais encarregadas de um determinado inquérito. Estas Comissões são geralmente designadas da mesma forma que as comissões gerais. Na prática, são utilizadas somente na forma de comissões de inquérito, dispoendo de plenos poderes, nas raras ocasiões em que se decide promover uma investigação parlamentar sobre caso grave.

Uma comissão especial de tipo diferente é criada quando é necessário proceder a uma investigação eleitoral. Estas comissões compreendem 10 deputados ou 6 senadores designados pelo Bureau. Comissões especiais também nomeadas desta forma são usadas, no Senado, para estudar os pedidos para processar senadores.

Cada comissão geral elege seu bureau, que compreende quase sempre um presidente, dois vice-presidentes e dois secretários. Dispõe de um lugar especial para suas reuniões. Um funcionário da Câmara exerce as funções de secretário da comissão e certas comissões são ordinariamente auxiliadas por um funcionário do ministério competente.

Algumas horas são reservadas em princípio às reuniões das Comissões; mas as comissões podem ser chamadas a se reunir a qualquer momento, em certos casos limitativamente enumerados pelo Regimento. São convocadas por seu presidente, sempre que possível, com 48 horas de antecedência. A presença é obrigatória, mas esta regra não é aplicada de fato: um membro pode fazer-se representar por um suplente. As reuniões não são públicas. Os ministros têm, pela Constituição, o direito de assistir às reuniões das comissões e nelas usar da palavra; o autor de uma proposição de lei, de uma proposição de resolução ou de uma emenda pode participar das reuniões, quando seu texto estiver sendo discutido, retirando-se na ocasião da votação.

Em certas condições, os membros de outras comissões, os representantes da Assembléia da União Francesa e do Conselho Econômico podem participar das reuniões.

O processo legislativo na comissão conhece as mesmas etapas que o processo em sessão plena. Os votos são geralmente computados pelas mãos erguidas, mas, se fôr requerido, haverá chamada nominal.

Se a maioria dos membros não estiver presente no momento do escrutínio, e se fôr invocada a falta de **quorum**, a renovação da votação só poderá ser feita em nova reunião a se iniciar no mínimo uma hora depois. A votação poderá então ser feita com qualquer número. Não existem outras disposições relativas ao **quorum**. Os relatórios são geralmente escritos, mas em certas condições poderão ser orais. São defendidos perante a Câmara pelo membro da comissão designado como relator. Uma comissão que estuda um assunto a título consultivo emite geralmente um parecer.

Uma comissão não pode proceder a uma investigação fora do recinto da Assembléia de que emana, sem dela ter obtido os poderes de investigação; pode, então, designar no máximo 7 membros (no Conselho, 4) para conduzir a investigação. Uma comissão não pode interrogar testemunhas sob juramento, a menos que tenha obtido da Câmara de que emana certos poderes de investigação definidos e sancionados por lei.

O processo das comissões especiais é semelhante ao das comissões gerais, na medida em que se aplique."

O Senador Alexandre Marcondes Filho, em seu relatório apresentado à Comissão Diretora do Senado Federal em 1952, apresenta as diversas características do funcionamento das Comissões no Parlamento francês, sob a Constituição de 46.

II — Constituição de 1958

A Constituição de 58 reza em seu art. 43:

"A pedido do Governo ou da assembléia que os esteja considerando, os projetos e propostas de lei serão enviados para exame a comissões especialmente designadas para este fim.

Os projetos e propostas, a respeito dos quais não tenha sido feita esta petição, serão transmitidos a uma das comissões permanentes, cujo número se limitará a seis em cada assembléia."

O Sr. Jean Lyon comenta:

"Apresentadas, as propostas são enviadas às comissões parlamentares. O princípio vigente anteriormente à Constituição de 1958 dava às comissões parlamentares o poder preponderante, isto é, logo que um projeto ou uma proposição fôsem enviados a uma comissão, esta elaborava um relatório e, em forma de conclusão, apresentava um texto modificado. Esse texto modificado era submetido à votação, por prioridade. E, nesse texto, o projeto desaparecia quase totalmente. Na Constituição de 1958 essa maneira de operar foi completamente modificada e, atualmente, as comissões parlamentares só têm o direito de emenda. A base da discussão continua sendo o projeto governamental. As comissões apenas fazem emendas a esse texto, que são submetidas a voto, antes de ser elaborado o texto principal. Mas esse texto principal, enviado pelo Governo, é a base da discussão. Outra limitação imposta pela Constituição, em relação às comissões parlamentares, refere-se ao número das comissões, reduzido a, no máximo, seis, e estabelecido pela nova Constituição. Por conseguinte, na Assembléia Nacional temos apenas seis comissões permanentes, que, evidentemente, são muito numerosas, porque desejamos que cada deputado seja membro de uma comissão. Isso eleva a 60 deputados o número de membros de cada comissão."

Michel Debré assim justificou as inovações constitucionais:

"O número das comissões permanentes foi reduzido para seis em cada Assembléia, e em alguns casos o texto estabelecido pela comissão não pode substituir o texto do Governo. As comissões são úteis órgãos de estudos e de controle, com a condição de que não sejam muito especializadas — elas então se substituem à Administração ou exercem sobre seus serviços uma influência que não é de boa natureza — e com a condição de que dêem um parecer sobre o texto que lhes é submetido, sem ter a inadmissível responsabilidade de estabelecer outro, contra o qual o Governo — que ele sim é

responsável — se encontre em situação defensiva, isto é, perigosa e, em toda hipótese, absurda."

O sistema das comissões estabelecido pela Constituição de 1958 é complexo. Compreende duas grandes categorias de comissões: as permanentes e as especiais.

1 — Comissões permanentes especializadas

Este sistema é tradicional em direito parlamentar francês. As Assembléias designam por um ano comissões nitidamente especializadas: Finanças, Assuntos Estrangeiros, Justiça etc. Sob a IV República, estas comissões eram em número de 19, tendo cada qual um efetivo de 44 membros.

A atual Constituição limitou a seis o número de comissões permanentes para cada Assembléia. O Regimento da Assembléia Nacional decidiu que duas dentre elas teriam 60 membros (Negócios Estrangeiros e Finanças), duas 90 membros (Defesa Nacional, Leis constitucionais e legislação), as duas últimas 120 membros (Assuntos Culturais, Produção). Os membros destas Comissões são eleitos pela representação proporcional dos grupos.

Os projetos ou proposições de leis devem ser, antes de todo debate na Assembléia, submetidos às Comissões. Decidiu-se, mesmo, conforme a tradição, que um mesmo projeto pode ser submetido a várias comissões, fazendo uma o relatório e as demais oferecendo parecer.

As comissões permanentes são compostas da mesma forma que as comissões especiais, isto é, proporcionalmente à importância numérica dos grupos, e podem ser completadas, no limite de efetivo máximo, pela adjunção de deputados que não pertençam a qualquer grupo, sob a condição, todavia, de que o número destes deputados não ultrapasse de um para trinta membros do efetivo, o que significa que uma comissão permanente de 120 membros pode compreender, no máximo, 4 deputados não-pertencentes a qualquer grupo (art. 37 do Regimento da Assembléia Nacional).

Um deputado só pode ser membro de uma comissão (art. 38).

Se um deputado deixa de pertencer ao grupo sob cuja legenda exerce as funções de membro da comissão, deixa, igualmente, de pleno direito, de pertencer a esta comissão (art. 38-3).

Por outro lado, os deputados pertencentes às assembleias europeias ou ao Senado da Comunidade podem ser dispensados de comparecimento nas comissões permanentes a que pertencem; nestes casos fazem-se representar por outro membro da comissão (art. 38).

As comissões permanentes só apreciam aqueles projetos ou proposições que não tenham sido enviados, a pedido do Governo ou da Assembleia, a uma comissão especial (art. 43, alínea 2, da Constituição).

2 — Comissões especiais

Ao lado das comissões permanentes, o artigo 43 da Constituição de 58 previu a possibilidade de criação, para um projeto ou proposição de lei determinado, de uma comissão especial, que se extingue ao término do estudo respectivo. O Governo ou o parlamentar têm então a seguinte escolha: submeter seu projeto ou proposição de lei seja a uma comissão permanente, seja a uma comissão especial. No segundo caso, o Governo ou o parlamentar devem fazer o necessário pedido 3 dias úteis após a apresentação do projeto ou da proposição.

A criação das comissões especiais temporárias marca a vontade dos constituintes de 58 em reagir contra o sistema de comissões permanentes, que tinha sido objeto de crítica nas III e IV Repúblicas. Mas, na prática, o sistema não é aplicado: o Parlamento faz examinar todos os projetos pelas comissões permanentes e não cria comissões especiais temporárias.

Disposições particulares para as Comissões especiais:

As comissões especiais podem, portanto, ser constituídas por iniciativa do Governo ou da Assembleia.

A constituição de uma comissão especial é de direito quando é pedida pelo Governo em certos prazos.

Quando a constituição de uma comissão especial é solicitada pela Assembleia, a pedido seja de uma comissão permanente, seja de um grupo, seja de 30 deputados, a comissão só é constituída se, após o pedido, afixado e notificado ao Governo pelos presidentes de grupo ou das comissões permanentes, o Presidente da Assembleia não for comunicado de qualquer oposição do Governo, de presidente de uma comissão permanente, do pre-

sidente de um grupo ou de 30 deputados. Se uma oposição for formulada, a Assembleia é obrigada a estatuir, após debate. (Arts. 30 e 31 do Regimento da Assembleia Nacional.)

Entretanto (art. 32), a constituição de uma comissão especial, a pedido da Assembleia, será de direito se, para exame de uma proposição ou projeto de lei, salvo projeto de lei de finanças, há a concorrência de 3 comissões permanentes, das quais uma demora a estatuir. A comissão assim constituída tem então uma composição particular.

Composição das comissões especiais (artigo 33)

Em princípio, as comissões especiais compreendem 30 membros, designados em representação proporcional dos grupos. Não podem compreender mais de 15 membros pertencentes a uma mesma comissão permanente. Esta representação proporcional dos grupos na formação das comissões é o privilégio essencial que lhes confere sua qualidade de grupos constituídos segundo o processo regular; os deputados não-pertencentes a nenhum grupo não podem, com efeito, figurar numa comissão especial em número superior a 3, e são escolhidos somente em razão de sua competência.

Devemos notar ainda uma particularidade no que concerne às comissões especiais constituídas de direito, quando duas comissões permanentes pedem sua audiência sobre um projeto ou proposição já enviado a uma outra comissão permanente: a comissão especial assim criada deve compreender 3 membros de cada comissão permanente que deseja emitir parecer.

1 — Convocação das Comissões

Durante a sessão legislativa, as comissões podem ser convocadas a requerimento, quer do Presidente da Assembleia, quer do Governo, quer do seu Presidente.

Fora da sessão, as comissões podem reunir-se, exercendo assim o papel de informação das assembleias (os ministros podem ser ouvidos quando o pedirem) e de controle da ação governamental (o Presidente de uma comissão pode pedir a audiência de um membro do Governo). As comissões podem reunir-se a pedido das mesmas autoridades, que possuem tal competência no decurso da sessão, com a diferença, todavia, de que o Presidente de uma comissão só pode convocá-la por iniciativa do Bureau da Comissão, notando-se ainda que a reunião pode ser anulada ou transferida, se mais da metade de seus membros o solicitar, dentro de certo

prazo anterior à data marcada para a convocação.

2 — Modos de votação

Durante as sessões, o **quorum**, isto é, a presença da maioria dos membros em exercício, é necessário, para validade dos votos, desde que um terço dos membros presentes requeira verificação (art. 44 do Regimento da Assembléia). Se, apesar desta verificação, o **quorum** não tiver sido atingido, a votação será válida na sessão seguinte, qualquer que seja o número dos membros presentes. Esta sessão, entretanto, só se poderá realizar depois de 3 horas, no mínimo (art. 44-2).

No intervalo das sessões, o **quorum** é sempre necessário, a menos que se trate de reuniões realizadas a pedido do Governo (art. 43).

A presença dos membros das Comissões às suas reuniões é obrigatória (art. 42). O Regimento prevê os casos de abonos de faltas.

Se não fôr apresentada desculpa, invocando um dos motivos regimentais, nem o deputado se fizer representar, estando ausente a mais de um terço das reuniões das comissões, no curso de uma mesma sessão ordinária, o **Bureau** da comissão informa ao Presidente da Assembléia, que constata a demissão do membro. Ele é substituído e não pode fazer parte de outra comissão durante o mesmo ano. Também seu subsídio é reduzido de um terço até a abertura da sessão ordinária seguinte (art. 42-3).

3 — Comissão mista paritária

Quando, após o desacôrdo persistente entre as duas Assembléas, um projeto ou uma proposição de lei não puder ser adotado pelo Parlamento, o Governo tem a faculdade de provocar a reunião de uma Comissão Mista Paritária, composta de 7 membros de cada uma das Assembléas e de sete suplentes, destinados êstes, em caso de vagas, a manter a paridade entre as duas Casas.

Diz o art. 45 da Constituição:

"Todo projeto ou proposta de lei será examinado sucessivamente nas duas Assembléas do Parlamento, com o objetivo da adoção de um texto idéntico.

Quando, devido a um desacôrdo entre as duas Assembléas, um projeto ou uma proposta de lei não tiver sido adotada após duas leituras em cada Assembléia, ou se o Governo declarou urgência depois de uma só leitura em cada uma de-

las, o Primeiro-Ministro terá a faculdade de provocar a reunião de uma comissão mista dos partidos, encarregada de propor um texto sobre as disposições ainda a serem discutidas.

O texto elaborado pela comissão mista poderá ser submetido pelo Governo à aprovação das duas Assembléas. Nenhuma emenda será admissível, salvo de conformidade com o Governo.

Se a comissão mista não chegar a adotar um texto comum, ou se êste texto não fôr aprovado nas condições estabelecidas no parágrafo anterior, o Governo poderá, após nova leitura pela Assembléia Nacional e pelo Senado, pedir à Assembléia Nacional que o reduza a um estatuto. Neste caso, a Assembléia Nacional poderá considerar o texto elaborado pela comissão mista ou, então, o último texto votado por ela, Assembléia Nacional, modificado, se fôr o caso, por uma ou várias das emendas adotadas pelo Senado."

O art. 110 do Regimento da Assembléia Nacional determina:

"La décision du Gouvernement de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire dans les conditions de l'article 45 de la Constitution est communiquée au Président de l'Assemblée, qui la notifie immédiatement à l'Assemblée Nationale.

Si la discussion du texte est en cours devant l'Assemblée Nationale, elle est immédiatement interrompue."

Também interrompida, se no Senado (Reg. Senado — art. 71).

Estas comissões seguem o processo ordinário das Comissões previsto pelo Regimento da Assembléia em que se reúnem. As reuniões das Comissões Mistas são feitas alternativamente na Assembléia Nacional ou no Senado (art. 112 do Reg. da Assembléia, art. 70 do Reg. do Senado).

Michel Debré, na justificação já aludida, assinalou que êste processo, que tivera bons resultados no estrangeiro, visava a uma verdadeira e eficaz deliberação parlamentar.

4 — Comissões de inquérito ou de contrôle

A criação de uma comissão de inquérito ou de contrôle pela Assembléia resulta do voto de uma proposição que deve determinar, com

precisão, ou os fatos que dão lugar ao inquérito ou os serviços públicos ou as empresas nacionais cuja gestão deve ser examinada. São constituídas de 30 membros, no máximo.

A apresentação de uma proposição de resolução visando à criação de uma comissão de inquérito é notificada pelo Presidente da Assembléia ao *Garde des Sceaux*, Ministro da Justiça. Se o *Garde des Sceaux* dá a conhecer a existência de investigações judiciais sobre os fatos que deram motivo ao pedido de comissão, o projeto não é pôsto em discussão. Se a discussão já houver começado, será imediatamente interrompida. Quando uma investigação judiciária tiver início após a criação da comissão, o Presidente da Assembléia disto informa o presidente da Comissão, a qual imediatamente encerra os seus trabalhos.

Findo o prazo de 4 meses previsto pelo art. 6, alínea 5, da *Ordonnance* n.º 58-1100, de 17 de novembro de 1958, se a Comissão não tiver apresentado o seu relatório, o presidente da Comissão remete ao Presidente da Assembléia Nacional os documentos em sua posse, os quais não poderão ser publicados ou debatidos.

A publicação em todo ou em parte do relatório de uma comissão pode ser decidida pela Assembléia por proposta de seu Presidente ou da Comissão. A Assembléia se pronuncia sem debate após uma exposição sucinta do relator, que indica os argumentos pró ou contra a publicação.

O Presidente da Assembléia declara irreceptível toda proposição de resolução que tenha por finalidade a reconstituição de uma comissão de inquérito com o mesmo objetivo que uma anterior, antes da expiração do prazo de 12 meses, a contar do fim da missão daquela (arts. 139 a 143 do Regimento da Assembléia).

Maurice Duverger comenta:

"A *ordonnance* de 17 de novembro de 1958 previu a possibilidade de criação de comissões de inquérito e de comissões de controle. As primeiras têm por finalidade um inquérito sobre fatos determinados, geralmente um escândalo político ou financeiro; as segundas examinam as gestões financeiras dos serviços estatais e paraestatais."

4 — SESSÕES

Há três categorias de sessões: as sessões ordinárias, as sessões extraordinárias e as sessões de pleno direito.

a) Sessões ordinárias

A Constituição de 58 diz em seu artigo 28:

"O Parlamento se reunirá de pleno direito em duas sessões ordinárias por ano.

A primeira sessão começará na primeira terça-feira de outubro e terminará na terceira sexta-feira de dezembro.

A segunda sessão será aberta na última terça-feira de abril. Sua duração não poderá exceder três meses."

Este artigo foi alterado pela Emenda à Constituição aprovada pelo Parlamento reunido em Congresso, em Versalhes, a 30 de dezembro de 1963.

Permaneceu inalterado o *caput* do artigo, mas o 1.º e 2.º parágrafos passaram a ter a seguinte redação:

"O primeiro período de sessões será aberto em 2 de outubro e sua duração será de oitenta dias.

O segundo período de sessões será aberto em 2 de abril e sua duração não poderá exceder noventa dias.

Se o dia 2 de outubro ou 2 de abril fôr feriado, a abertura do período de sessões terá lugar no primeiro dia útil seguinte."

Efetivamente, o Parlamento trabalha durante duas sessões ordinárias, sendo a segunda, a de outubro, em grande parte, ocupada pela votação do orçamento.

b) Sessões extraordinárias

Há a possibilidade de convocação extraordinária, a pedido do Primeiro-Ministro ou da maioria dos membros da Assembléia Nacional, para tratar de uma ordem do dia determinada. Este processo, segundo informa o Sr. Jean Lyon, é raramente adotado.

O dispositivo constitucional referente à convocação extraordinária do Parlamento é o art. 29:

"O Parlamento se reunirá em sessão extraordinária a pedido do Primeiro-Ministro ou da maioria dos membros que compõem a Assembléia Nacional para tratar de uma ordem do dia determinada.

Quando uma sessão extraordinária fôr convocada a pedido dos membros da Assembléa Nacional, intervirá o decreto de encerramento no momento em que o Parlamento tiver esgotado a ordem do dia para a qual foi convocado, e o mais tardar doze dias depois da data de sua reunião.

Sòmente o Primeiro-Ministro poderá pedir uma nova reunião antes da expiração do mês seguinte à data do decreto de encerramento."

E o art. 30:

"Com exceção dos casos em que o Parlamento se reunir de pleno direito, as sessões extraordinárias serão abertas e encerradas por decreto do Presidente da República."

Comenta Maurice Duverger que, multiplicando as precauções em relação às sessões extraordinárias, quis-se evitar o contróle permanente do Parlamento sòbre o Governo.

O art. 51 da Constituição estabelece:

"O encerramento dos períodos das sessões ordinárias ou extraordinárias poderá ser retardado de pleno direito para permitir, em caso necessário, a aplicação das disposições do art. 49." (19)

c) Sessões excepcionais de pleno direito

Quando o Presidente decide usar os poderes excepcionais do art. 16 da Constituição, o Parlamento se reúne de pleno direito. Esta reunião é obrigatória e se realiza sem convocação do Parlamento ou do Presidente da República. Sua duração se estende até a expiração dos poderes especiais do art. 16.

Publicidade das sessões

Dispõe o art. 33 da Constituição vigente:

"As sessões das duas assembléas serão públicas. A ata dos debates, na íntegra, será publicada no Diário Oficial.

Cada Assembléa poderá reunir-se em comissão secreta a pedido do Primeiro-Ministro ou de um décimo dos seus membros."

5 — ORDEM DO DIA

Os debates se desenvolvem segundo um programa que chamamos ordem do dia. Sob as III e IV Repúblicas, as Assembléas eram senhoras de sua ordem do dia. Esta liberdade

de fixação da ordem do dia foi limitada pela Constituição de 58. O Governo pode impor a discussão, em prioridade e na ordem que fixar, dos projetos ou proposições de lei que aceitar.

A Constituição dispõe em seu art. 48 (primeira parte):

"A ordem do dia das assembléas comportará, por prioridade e na ordem fixada pelo Governo, a discussão dos projetos apresentados pelo Governo e das propostas de lei aceitas por éle."

A inclusão das proposições na Ordem do Dia é, em princípio, determinada pela Conferência dos Presidentes, que se reúne semanalmente, e da qual participam, além do Presidente da Assembléa, seus Vice-Presidentes, os presidentes das Comissões permanentes, o relator-geral da Comissão de Finanças, de Economia Geral e de Planejamento, os presidentes das comissões especiais interessadas e os presidentes dos grupos. Na verdade, examinam a ordem dos trabalhos da Assembléa em complemento aos assuntos inscritos por prioridade em aplicação do disposto no art. 48 da Constituição.

"O Governo — comenta o Sr. Jean Lyon — impõe não só o texto a discutir, mas também o horário das discussões e o número de sessões que deverão ser dedicadas aos debates. Se o governo pede, as discussões devem ser feitas dentro de um prazo determinado e, se necessário, em sessões noturnas ou ininterruptas."

E prossegue:

"A ordem do dia prioritária implica em que as Assembléas não têm mais possibilidade de votar moção de adiamento.

Antigamente, por meio dessas moções, as assembléas decidiam no sentido de que não se achavam em condições de discutir o texto e precisavam adia-lo para o dia seguinte. Atualmente, o Regimento da Assembléa não possui a moção de adiamento. O Governo impõe uma discussão e esta tem de ser realizada no momento em que o Governo determina."

Michel Debré assim justificou a inovação constitucional:

"O Governo pode exercer uma influência decisiva na fixação da ordem do dia das

(19) Vide: "Poderes do Parlamento — 7) Contróle da atividade governamental — 2) Meios de empenhar a responsabilidade política".

assembléias. Tem o direito de exigir a prioridade para seus projetos e igualmente para as proposições que aceitar.

Assim, não se verá mais um Governo apresentar um projeto e se desinteressar por sua sorte. Assim, não se verá mais uma assembléia obrigar o Governo a uma discussão de ordem política simplesmente para obstar o funcionamento do processo legislativo. Se o Governo "nutre" as assembléias, elas trabalharão de acôrdo com êle. Esta regra tem sua contrapartida normal: um dia por semana é reservado às questões dos parlamentares. A voz da oposição tem assim assegurado o direito de se fazer ouvir."

Dispõe a segunda parte do art. 48 da Constituição:

"Uma sessão por semana estará reservada por prioridade às perguntas dos membros do Parlamento e às respostas do Governo."

Michel Debré acentuou:

"Esta disposição é a marca decisiva do regime parlamentar e dos direitos reconhecidos, no regime, à oposição. O Governo, responsável pelo Estado, logo, pela legislação, é normalmente senhor da ordem do dia das assembléias. Nenhum atraso pode ser tolerado no exame de um projeto governamental, a não ser o que resultar de seu estudo. A lei, o orçamento, todos os assuntos da competência do Parlamento não são para o Parlamento um monopólio. A intervenção das Assembléias é um contrôle e uma garantia. Mas não é possível que um Governo açambarque os trabalhos da Assembléia a ponto tal que a oposição não possa manifestar mais sua presença. Se ela não deve poder fazer obstrução, deve poder interrogar. É o objeto dêste dia por semana reservado às questões."

Léo Hamon e Claude Emery criticam as condições de trabalho do Parlamento francês, especialmente a desigualdade de duração e produção das suas sessões, dizendo:

"Sendo o Governo senhor da ordem do dia das Assembléias (art. 48 da Constituição), deputados e senadores são naturalmente tentados a lhe imputar a responsabilidade pelas desigualdades do "plano de trabalho."

Acentuam que, tendo em vista que o Parlamento, dada a limitação do domínio da lei, trabalha muito menos do que no passado, deveria ser muito mais fácil repartir a tarefa legislativa no decorrer da sessão. Entretanto, constata-se que os projetos de lei enviados à Assembléia Nacional são muito mais numerosos dez dias depois da abertura da sessão. Melhor seria — dizem — que o fossem dez dias antes. Por que — indagam — não é aproveitado o calmo período do recesso pelos diversos departamentos ministeriais na sua contribuição à elaboração dos projetos de lei? Além do mais, o Governo mostra-se geralmente reticente em relação às proposições de origem parlamentar, as quais, já limitadas pelos artigos 40 e 41 da Constituição, emanam quase sempre da oposição; o Governo, senhor da ordem do dia prioritária, deseja fazer as "boas leis" e para tanto dispõe do apoio da maioria.

A desordem é evidente na tramitação dos projetos de iniciativa governamental, graças ao abuso do processo de urgência, que, se deveria ser excepcional em um regime estável, é usado freqüentemente em função de considerações que escapam algumas vêzes à lógica.

6 — ORGANIZAÇÃO DOS DEBATES PARLAMENTARES

A Constituição de 1958 trouxe profundas modificações na organização dos debates parlamentares, procurando dirigir a atividade do Parlamento e aumentar o papel do Governo.

A discussão dos projetos de lei basear-se-á no texto governamental. É o que determina o art. 42 da Constituição:

"A discussão dos projetos de lei versará, na primeira assembléia a que forem submetidos, sobre o texto apresentado pelo Governo.

Uma assembléia que receber o texto votado pela outra assembléia deliberará sobre o texto que lhe tenha sido transmitido."

Jean Lyon comenta que além de ser o projeto a base de discussão, o Governo tem também o direito de emenda. Nos regimes precedentes, na França, êsse direito não era conhecido. O art. 44 da Constituição de 58 o cria. Antigamente, tinha o Governo apenas a iniciativa do projeto, agora tem o direito de emendar e aumentar o seu próprio texto. É uma posição que permite, efetivamente, encontrar uma solução de conciliação entre o

texto inicial e a proposta apresentada pelo Parlamento.

O processo geral dos debates não foi modificado sob a V República, informa Maurice Duverger.

Mas uma inovação importante foi introduzida no que concerne ao direito de emenda dos parlamentares no curso dos debates. Os parlamentares podem propor emendas aos projetos ou proposições de lei em discussão, mas, para evitar a multiplicação de emendas, e, por via de consequência, o alongamento dos debates, o Governo pode afastar, desde a abertura dos debates, todas as emendas que não tenham sido examinadas em comissão ou obrigar as assembléias a que se pronunciem sobre o texto em discussão no todo ou em parte, conservando apenas as emendas aceitas por ele (é o chamado "voto bloqueado").

Dispõe o art. 44 da Constituição:

"Os membros do Parlamento e do Governo terão o direito de emenda."

Depois da abertura do debate, o Governo poderá opor-se ao exame de qualquer emenda que não tenha sido previamente submetida à comissão.

A pedido do Governo, a assembléia em questão se pronunciará mediante votação única sobre a totalidade ou parte do texto em discussão sem mais modificação, a não ser as emendas propostas ou aceitas pelo Governo."

Processos especiais

A Assembléia ou a Conferência dos Presidentes pode decidir "organizar" os debates, fixando as sessões consagradas às discussões, assim como sua duração. O Governo, os relatores das comissões e os parlamentares têm tempo determinado para o uso da palavra.

Processo de urgência

Sob a V República é usado na apreciação orçamentária.

A respeito da participação do Governo nos debates parlamentares, determina o art. 31 da Constituição:

"Os membros do Governo terão acesso às duas assembléias e poderão ser ouvidos quando solicitarem permissão.

Poderão ser auxiliados por comissários do Governo."

7 — VOTAÇÃO

Após os debates, realiza-se a votação que exprime a decisão da Assembléia. Há 4 categorias de votos (além do voto em cédulas secretas para certas eleições — do Presidente da Assembléia, membros da Alta Corte de Justiça etc.): voto com a mão levantada; voto de sentados e levantados; escrutínio público; e escrutínio público na tribuna. O escrutínio público, desde 15-12-59, passou a ser feito pelo processo eletrônico.

A Constituição exige o voto pessoal.

Assim é que prescreve o art. 27:

"Todo mandato imperativo aos membros do Parlamento é nulo.

O direito de voto dos membros do Parlamento é pessoal.

Uma lei orgânica poderá excepcionalmente autorizar a delegação de voto.

Neste caso, ninguém poderá receber delegação de mais de um mandato."

Informa o Sr. Jean Lyon que "apesar de ser proibido pela Constituição o voto por delegação, há certo número de casos em que esta delegação é permitida. Os parlamentares, em missão no estrangeiro, em assembléias européias, os doentes, ou em casos de força maior, têm o direito de delegar os seus votos. Assim, quando se vota no seio da Assembléia, como no seio das Comissões, há maior número de votos do que o de deputados presentes; por isso, nunca se levanta questão de ordem por causa de *quorum*. Na Assembléia plenária, pode ser exigido o *quorum* pelo Presidente do grupo, mas esta exigência nunca se formula. Em uma Comissão, é necessário um terço dos membros para pedir verificação de *quorum*, o que também não é utilizado entre nós".

"LOI ORGANIQUE n.º 62-1 du 3 janvier 1962

Modifiant l'Ordonnance n.º 58.1066 du 7 novembre 1958, portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

"L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté,

Le Conseil Constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Article unique — L'article premier de l'Ordonnance n.º 58.1066 du 7 novembre

1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote est ainsi complété:

“6.º Cas de force majeure appréciés par décision des Bureaux des Assemblées.”

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.”

Esta lei vem publicada em “Informations Constitutionnelles et Parlementaires” — 3.ª série, n.º 49, janeiro de 1962 — com o seguinte comentário: “Publicamos no n.º 37 a *ordonnance* que autorizava os membros do Parlamento a delegar seus votos em certas circunstâncias excepcionais e bem definidas. Foi evidente, de imediato, que as disposições desta *ordonnance* eram, na sua precisão, muito limitativas. Assim, por exemplo, o fato de um parlamentar receber na sua circunscrição o Chefe de Estado, durante uma viagem oficial, não era considerado nos casos previstos para a delegação de voto. A lei orgânica de 3 de janeiro de 1962, completando a *ordonnance* de 7 de novembro de 1958, visa a remediar esta situação.”

VOTAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS — PROCESSO LEGISLATIVO PARTICULAR

A Constituição previu uma categoria especial de leis, chamadas leis orgânicas. Elas têm por fim tornar aplicáveis certas disposições da Constituição. São, portanto, leis particularmente importantes. Em consequência, a elaboração destas leis obedece a regras diferentes das utilizadas para as leis ordinárias.

Art. 46 da Constituição:

“As leis às quais a Constituição confere o caráter de orgânicas serão votadas e modificadas nas seguintes condições:

O projeto, ou a proposta, não será submetido à deliberação e à votação da primeira assembleia que o haja recebido senão após expiração do prazo de quinze dias de sua apresentação.

A disposição do art. 45 será aplicável.

Não obstante, se não houver acôrdo entre as duas assembleias, o texto não po-

derá ser adotado pela Assembleia Nacional em última leitura, a não ser por maioria absoluta de seus membros.

As leis orgânicas relativas ao Senado deverão ser votadas nos mesmos termos pelas duas assembleias.

As leis orgânicas não poderão ser promulgadas a não ser depois de o Conselho Constitucional declarar sua conformidade com a Constituição.”

8 — PROMULGAÇÃO

Em complemento à presente pesquisa registramos os dispositivos constitucionais relativos à **promulgação**.

“Art. 10 — O Presidente da República promulga as leis dentro de quinze dias após a transmissão ao Governo da lei definitivamente adotada.

O Presidente da República pode, antes da expiração do dito prazo, pedir ao Parlamento uma nova deliberação da lei ou de alguns de seus artigos. Esta nova deliberação não pode ser negada.

Art. 11 — O Presidente da República, mediante proposta do Governo, durante os períodos das sessões ou mediante proposta conjunta das duas assembleias, publicadas no Diário Oficial, pode submeter a **referendum** qualquer projeto de lei que se refira à organização dos poderes públicos, que envolva a aprovação de um acôrdo da Comunidade ou que autorize a ratificação de um tratado que, sem ser contrário à Constituição, possa afetar o funcionamento das instituições.

Quando o resultado do **referendum** fôr favorável à adoção do projeto, o Presidente da República o promulgará dentro do prazo previsto no artigo anterior. (20)

.....
Art. 61 — As leis orgânicas, antes de sua promulgação, e os regulamentos das assembleias parlamentares, antes de serem postos em vigor, deverão ser submetidos ao Conselho Constitucional, o qual se pronunciará sobre sua conformidade com a Constituição.

(20) Vide sobre o veto o artigo do Dr. Luiz Navarro de Britto, neste número da *Revista de Informação Legislativa*.

Com a mesma finalidade, as leis poderão ser remetidas ao Conselho Constitucional, antes de sua promulgação, pelo Presidente da República, Primeiro-Ministro ou Presidente de uma ou outra Assembléia.

Nos casos previstos nos dois parágrafos anteriores, o Conselho Constitucional deverá estatuir no prazo de um mês. Entretanto, a pedido do Governo, se houver urgência, este prazo se reduzirá a oito dias.

Nesses mesmos casos, o encaminhamento de um texto ao Conselho Constitucional suspenderá o prazo estipulado para a sua promulgação.

Art. 62 — Uma disposição declarada inconstitucional não poderá ser promulgada nem posta em vigor.

As decisões do Conselho Constitucional serão inapeláveis. Deverão ser reconhecidas pelos poderes públicos e por todas as autoridades administrativas e jurisdicionais."

BIBLIOGRAFIA

- 1 — Constituição francesa de 1946.
- 2 — Constituição francesa de 1958 (os dispositivos da Constituição de 58 são registrados em português, de acordo com a tradução oficial fornecida pela Embaixada da França).
- 3 — Regimento da Assembléia Nacional (França).
- 4 — Regimento do Senado (França).
- 5 — La Documentation Française.
- 6 — Informations Constitutionnelles et Parlementaires.
- 7 — Blanc, Emile — *Les Institutions Françaises racontées aux Français* — 1959.
- 8 — Burdeau, Georges — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* — 1957 — 7.^a edição — Paris.
- 9 — Campion, Lord e D. W. S. Lidderdale — *La procédure parlementaire en Europe — étude comparée* — Librairie Armand Colin — 1955.
- 10 — Debré, Michel — *La nouvelle Constitution* — discurso pronunciado pelo Sr. —, então *Garde des Sceaux*, Ministro da Justiça, a 27 de agosto de 1958, perante a Assembléia-Geral do Conselho do Estado chamado a deliberar sobre o projeto da Constituição.
- 11 — Duverger, Maurice — *Les Institutions Françaises* — 1962.
- 12 — Duverger, Maurice — *Les Institutions de la Cinquième République* (Revue Française de Science Politique — vol. IX — n.º 1 — março de 1959 — pág. 101).
- 13 — Goguel, François — *L'élaboration des Institutions de la République dans la Constitution de 4 octobre 1958* (Revue Française de Science Politique — vol. IX — n.º 1 — março de 1959 — pág. 87).
- 14 — Hamon, Léo e Claude Emeri — *Chronique Constitutionnelle et Parlementaire Française — Vie et Droit Parlementaires* (Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger — nov/dez — 1963 — pág. 116).
- 15 — Langrod, Georges — *O Processo Legislativo na Europa Ocidental* (Fundação Getúlio Vargas — 1954).
- 16 — Lidderdale, D. W. S. — *Le Parlement Français* — Librairie Armand Colin — 1954 (vide também Campion, Lord e D. W. S. Lidderdale).
- 17 — Lyon, Jean — *A Problemática do Poder Legislativo na França* — Conferência pronunciada no Seminário sobre a reforma do Poder Legislativo — Universidade de Brasília — 9-9-65 (Taquigrafada pela Diretoria de Registro Taquigráfico de Debates da Câmara dos Deputados).
- 18 — Marcondes Filho, Alexandre — *Alguns Parla-mentos Estrangeiros* — DASP — Serviço de Documentação — 1958 — pág. 7.
- 19 — Mirkine — Guetzévitch, Boris — *Les Constitutions Européennes* — Presses Universitaires de France — 1951.
- 20 — Parodi, Jean-Luc — *Quatre années de controverses constitutionnelles* (Revue Française de Science Politique — vol. XII — n.º 4 — dez. 1962 — pág. 845).
- 21 — Pietri, François — *L'article 16 un texte sans précédent* (Revue Politique et Parlementaire — n.º 716 — 63.º ano — outubro de 61 — pág. 8).
- 22 — Pluchon, Pierre — *L'avenir est-il au régime présidentiel?* — enquête — (Revue Politique et Parlementaire — 1965 — n.ºs 757, 758 e 759).
- 23 — Tácito, Caio — *Desvto do poder em matéria administrativa* — 1951 — pág. 2 — in *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro* — vol. 15 — pág. 158.
- 24 — Tardieu, André — *L'heure de la décision* — 1934 — apud Nicholas Wahl — op. cit.
- 25 — Trigueiro, Oswaldo — Prefácio ao livro *O processo legislativo na Europa Ocidental* de Georges Langrod — (Fundação Getúlio Vargas — 1954).
- 26 — Trigueiro, Oswaldo — *A Problemática atual do Poder Legislativo* — Conferência pronunciada no Seminário sobre a reforma do Poder Legislativo — Universidade de Brasília — 18-8-65 (Taquigrafada pela Diretoria de Registro Taquigráfico de Debates da Câmara dos Deputados).
- 27 — Union Interparlementaire — *Parlements* — Presses Universitaires de France — 1961.
- 28 — Wahl, Nicholas — *Aux origines de la nouvelle Constitution* (Revue Française de Science Politique — vol. IX — n.º 1 — março de 1959 — pág. 30).