A Renovação Do Trabalho Parlamentar Na Assembléia Nacional Francesa

APRESENTAÇÃO

Leonardo Henrique Noronha(1)

No artigo(*) do Prof. Jan Pascal, que leciona Direito Público na Universidade François Rabelais, em Tours, interessa H a todos os que se ocupam do processo legislativo. No âmbito da Assembléia mineira, o texto tem utilidade ampliada, no momento em que se discute a reforma do seu Regimento Interno.

Evidentemente, muitas das questões tratadas concernem a especificidades da política francesa, às voltas com a necessidade de ajuste do seu arcabouço institucional ao processo de unificação européia. Nesse sentido, o documento também aproveita aos curiosos do processo de construção jurídica da Comunidade Europeia, que vai ganhando, paulatinamente, contornos inerentes a uma confederação de Estados independentes.

À exceção da extinta União Soviética, que se manteve unida, ao longo de décadas, "manu militari", e com um centralismo político que desnaturava suas repúblicas, a União Europeia constituirá caso praticamente único de confederação nos últimos séculos. Desde a Confederação de Delos, com certeza a expressão histórica mais relevante dessa forma de Estado.

Não é difícil imaginar, no contexto democrático em que se procede à unificação, a dificuldade de compatibilizar as competências e prerrogativas nacionais com as que se vão delegando ao Parlamento europeu e aos tecnocratas de Bruxelas. Do mesmo modo, também se pode supor que a interlocução dos governos com as autoridades europeias seja disputada, palmo a palmo, entre os Poderes Legislativo e Executivo, sobretudo na França da Quinta República, onde a plenitude democrática convive com instituições e, sobretudo, mentalidade política inspiradas no gaulismo, marcadamente centralizador de poder nas mãos do Executivo.

Os estudos de Direito Comparado descortinam, invariavelmente, amplas possibilidades. Num país de passado colonial como o Brasil, avulta sua importância, na tentativa de melhor entender o legado cultural e as raízes das instituições políticas com que operamos. No que concerne à democracia, aos moldes de relacionamento entre os Poderes e ao próprio funcionamento do engenho parlamentar, há muito que aprender com a França, diretamente "tocada" pelo iluminismo de Montesquieu e Voltaire e pelas conquistas da revolução liberal burguesa de 1789.

Não é demais lembrar que a França e o Brasil têm um passado monarquista em comum, relativamente recente, e caminham, conquanto em ritmo diverso, para a superação de suas inclinações, digamos, bonapartistas, manifestas em fenômenos contemporâneos aparentemente sem nenhuma conexão, como o prestígio de De Gaulle e Getúlio Vargas. Verdade é que o cesaris causa evidente de desvalorização do Legislativo - continua rendendo entre nós, mais amiúde, frutos como o ex-Presidente Fernando Collor de Melo...

É conveniente lembrar que a aprendizagem com a experiência estrangeira jamais deve significar a renúncia à própria, ou a rejeição prévia das peculiaridades do tema político brasileiro, muitas delas resultantes de processo de mobilização social vivido nas últimas décadas. Recusar o neocolonialismo é algo que se impõe todos os domínios da cultura, inclusive o jurídico, se desejamos construir um modelo genuíno, apto a encaminhar soluções para nossos graves problemas sócio-econômicos e compatível com as características desta Nação, marcada por conflitos da desigualdade extrema e por intensas demandas de ação governamental.

A fim de que o texto se revele útil e o leitor não si perca nos meandros da política francesa, confundindo se com as frequentes remissões a eventos, personalidades e diplomas legais(*) de que poucos franceses têm conhecimento, é importante alertar para a necessidade de uma leitura, digamos, seletiva, que privilegie os aspectos comuns aos processos legislativos francês e brasileiro.

Quem assim conduzir-se enriquecerá sua compreensão da realidade europeia atual (quem sabe a antevisão da futura "nação latino-americana, já que tendemos a repetir, com duas ou três décadas de atraso, o que fazem os do Norte) e vislumbrará mecanismos capazes de tornar o processo legislativo mais célere, transparente, eficaz e democrático. Além do que sairá convencido de que, ao contrário do que supomos, não estamos no pior dos mundos no tocante à maturidade política e institucional.

****

A RENOVAÇÃO DO TRABALHO PARLAMENTAR NA ASSEMBLEIA NACIONAL FRANCESA

JAN PASCAL(1)

No quadro das instituições da Quinta república, o parlamento francês, sem sombra de dúvida, acha-se humilhado, enfraquecido e sob vigilância. Humilhado(1)(*) em suas funções tradicionais, a confecção de leis e o controle das atividades do governo, transformado em uma espécie de "besta de carga" legislativa(2), ou reduzido a mero "posto de reclamações(3)," a instituição parlamentar está enfraquecida devido à preponderância do governo sobre o processo legislativo(4), em particular através da utilização do artigo 49, alínea 3, da Constituição, autênti-ca "ponta-de-lança" quanto à aceitação de textos originários do governo. Por fim, os parlamentares são fiscalizados por um órgão novo, não eleito: o Conselho Constitucional(5).
Essa instituição está encarregada não apenas de controlar a conformidade das leis à Constituição, mas também do controle anterior à sua entrada em vigor, bem como do controle sistemático dos Regimentos das assembleias parlamentares(6), sobre as quais escrevia Eugène Pierre, que elas "frequentemente têm mais influência que a própria Constituição sobre o andamento das atividades públicas"(7). Essa idade de ouro parlamentar, pode-se considerar, daqui para a frente, como estando ultrapassada(8).

A posição de fidelidade ao executivo, na qual foram colocados a Assembleia Nacional e o Senado, explica-se através de considerações com respaldo no texto constitucional. Mas as disposições da Carta Magna, sozinhas, não permitem explicar a crise que abala a instituição parlamentar. O fenômeno do voto majoritário, que se confirmou após a reforma de 1962, que tratou da eleição do Presidente da República pelo sufrágio universal direto, isolou a Assembleia no papel de executora das intenções do governo (9).
Outros fatores explicativos podem ser aduzidos. Embora não seja oportuno relacioná-los em sua totalidade, alguns surgem como determinantes, entre os quais figuram a descentralização e a construção da comunidade européia. As transferências de atribuições das autoridades centrais para as autoridades locais, seguidas da eliminação de tutelas administrativas, com seus meios de controle, criaram condições suficientes para o surgimento de forças locais poderosas(10). Competindo com níveis situados mais abaixo, o Parlamento assiste impotente à fuga de suas prerrogativas legislativas em direção à Europa(11). Ora, a evolução da construção da comunidade européia é irreversível e dificilmente controlável.

Nós, os autores, nos limitamos, em essência, a compreender o descrédito que afeta o Parlamento - e, em especial, a Assembleia Nacional - através destas únicas explicações externas(12). As análises negligenciam outras causas agravantes, com as quais se defrontam as instituições de representação nacional. De natureza constitucional, essas causas estão definidas nos próprios Regimentos das Assembléias; no caso em questão, o da Assembléia Nacional. Desta forma - circunstância agravante - os deputados desconhecem os direitos e as obrigações em particular, no voto pessoal, atualmente constitucionalizado, porém alcançado em seu exercício(13).

Para remediar esta "crise de identidade(14), dois caminhos estão em aberto. A revisão da Constituição é o procedimento mais claro, mais determinante para o melhor funcionamento das assembléias; porém, é igualmente o mais oneroso. Se o próprio Conselho Constitucional não estiver encabeçando, na origem, a revisão constitucional (1992: Tratado da União Européia; 1993: Direito de Asilo), somente um contexto constitucional favorável poderá conduzir o processo. Este é o caso da revisão de 31 de julho de 1995, que instituiu, em especial, uma sessão ordinária única de nove meses (15).

O fracasso das propostas do Presidente da República, em 1992, confirmou a impossibilidade de melhoria do trabalho legislativo pela via da reforma constitucional(16). Estando o caminho que leva a Versalhes repleto de ciladas, restou aos deputados apenas uma opção limitada(17) - visto que está submetida ao controle do Conselho Constitucional - de reforma do Regimento. Foi este o caminho escolhido pelos deputados, que adotaram uma resolução datada de 26 de janeiro de 1994, modificando em profundidade o Regimento da Assembleia Nacional.
No dizer dos parlamentares, esta é a reforma mais importante depois de 1969(18). Portanto, não se trata simplesmente de uma reforma de pouca importância, e a análise das novas disposições regulamentares o demonstrará com facilidade. Antes de tudo, convém descrever rapidamente a gênese da reforma. Foi com base na proposta de Philippe Séguin, Presidente da Assembleia Nacional, que se constituiu um grupo de trabalho, colocado sob sua presidência, encarregado de elaborar propostas para a reforma do Regimento. Essa iniciativa presidencial inscreve-se dentro do cuidado do atual presidente da Assembléia Nacional, e expresso mesmo a partir da sua ascensão a esse cargo, em modernizar os métodos de trabalho da Assembléia (19). Algumas semanas mais tarde, foi inscrita na ordem do dia da sessão extraordinária a proposta de resolução de número 947, modificando o Regimento da Assembléia Nacional, apresentada pelo relator do grupo de trabalho e presidente da Comissão de Leis Constitucionais e Legislação, Pierre Mazeaud. Essa maneira de pensar não deixa de ter precedente(20). Mas o trabalho a que ela conduziu é o exemplo perfeito de uma vontade comum aos diversos sentimentos políticos, no sentido de renovar o funcionamento da Assembléia(21). Os grupos políticos são representados por dois parlamentares, o presidente do grupo e um deputado.

Em compensação, os vice-presidentes da Assembléia não foram convidados para atuar no grupo de trabalho. Essa ausência é de certa forma auspiciosa. Ela preserva o equilíbrio político entre os grupos, uma vez que 5 dos 6 vice-presidentes pertencem à maioria eleita em 1993. Da mesma forma, ela se situa dentro da preocupação permanente do grupo Mazeaud de buscar o mais amplo consenso.

A renovação do trabalho parlamentar reclama abertura e tolerância. É este o mérito desta reforma fundamental, a mais importante em amplitude depois de mais de 20 anos(22). Igualmente, é uma reforma original que, ao lado dos dispositivos regulamentares traz recomendações aos participantes da vida parlamentar. Tendo entrado em vigor em 2 de abril de 1994(23), após ter sido validada pelo Conselho Constitucional em decisão de 10 de março de 1994, ela se propõe a três objetivos principais: renovar, propor e adaptar o regimento às práticas originárias das disposições legislativas ou surgidas à margem dos dispositivos regimentais. As propostas de reforma articulam-se em torno de dois temas: o reequilíbrio do processo legislativo (I) e o aperfeiçoamento do controle parlamentar (II). Vamos assinalar, enfim, que o âmbito deste estudo ultrapassa a reforma do Regimento propriamente dito, por ater-se - de fato em certa medida - às práticas parlamentares estabelecidas à margem deste.

I - O REEQUILÍBRIO DO PROCESSO LEGISLATIVO

A Constituição não leva perfeitamente em conta o trabalho dos parlamentares. Para mensurá-lo e apreciar o seu Justo valor, é preciso nos remetermos aos artigos 81 e seguintes do Regimento da Assembléia Nacional. Os deputados participam de duas fases essenciais do processo legislativo, sucessivamente: exame de textos na comissão e respectiva discussão na sessão ordinária O trabalho dos deputados condiciona-se a um fator permanente: o tempo. Este, aliado do Governo e dos parlamentares da oposição, é um complicador para as comissões permanentes encarregadas de examinar os projetos e as propostas de leis(24), bem como as emendas(25), antes de sua discussão na sessão plenária. A resolução de número 151, de 26 de janeiro de 1994, responde a essas dificuldades limitando, de um lado, a duração das sessões plenárias (A) e revalorizando, de outro lado, o trabalho na comissão (B).

A - Melhor distribuição do tempo de trabalho entre as reuniões em plenário e as reuniões nas comissões. Depois de sua fala expondo o balanço da sessão no outono de 1993, o Presidente Philippe Séguin expressou-se nos seguintes termos: "trata-se, em princípio, de reequilibrar os trabalhos da reunião ordinária e os trabalhos das comissões. Os trabalhos das comissões doravante tem duração inferior aos trabalhos que desenvolvemos no plenário. A reunião em plenário está atravancada pelas discussões técnicas e o debate torna-se obscuro por causa de minúcias jurídicas. O debate perde em clareza, ao mesmo tempo em que o plenário fica deserto, a não ser por um reduzido número de especialistas que, em razão da ausência de seus pares nem sempre são dados à concisão(26). Eis aí, em suma, o mal de que padece a Assembléia e os males que a afligem A resolução comporta soluções inovadoras com o objetivo de equilibrar, seja na duração ou na importância, as duas fases do processo legislativo.

1 - Uma constatação: excessiva importância das reuniões em plenário.

As estatísticas(27) indicam que o aumento do número e da duração das reuniões se mantém regular por um largo período. Em 1976, a Assembléia dedicou à discussão de textos e sua aprovação um total de 105 dias, ou seja, um pouco mais que 700 horas de sessão. Na vigência da 9ª Legislatura, esta estimativa elevou-se a 953 horas para 123 dias de sessão. Sem dúvida, embora permaneça como uma manifestação de soberania da Assembléia, a reunião é o local privilegiado de expressão das vozes da oposição, que deste fato abusa periodicamente. Porém, considerando-se os limites impostos aos parlamentares, é visível a evolução constatada.

O tempo gasto na sessão reduz o tempo reservado ao estudo de um texto e seu encaminhamento à comissão(28). A relação plenário-comissão, desfavorável a esta última é a manifestação básica da excessiva importância da reunião em plenário. A evolução confirma, deste modo, o que foi levantado pelo Conselho de Estado em 1991, no que toca aos textos legislativos(29). Essa "super-produção normativa não é uma quimera, mas uma realidade"(30) que afeta a qualidade da lei e desenvolve uma insegurança jurídica devido à falta de rigor e simplicidade(31). As causas são numerosas e entre elas figuram o desenvolvimento do Estado assistencialista e seu o corolário, que é o peso excessivo da administração na preparação dos textos, a degradação das relações entre o Governo e o Parlamento(32) e a jurisprudência do Conselho Constitucional(33). Infelizmente, "o excesso do direito mata o direito(34). Entretanto, a comparação entre o número de textos votados em 1970 e em 1993 revela que, em 1993, os deputados aceitaram um número um pouco inferior de textos legislativos. Daí a explicar essa "logorréia legislativa(35) como se fosse derivada da multiplicação dos textos votados não é exato. Simplesmente, os dias transcorridos após as eleições gerais trazem o seu cortejo de reformas prometidas pelos candidatos aos seus eleitores(36). Em compensação, a inflação legislativa foi provocada por uma progressão espetacular no número de emendas recebidas depois do começo da 7ª Legislatura(37). Entre 1970 e 1992, seu número quase quadruplicou, passando de 1171 para 3694 emendas recebidas.

O direito de apresentar emendas é um direito protegido e limitado(38), pelo Conselho Constitucional. A utilização abusiva desse direito é, de modo deplorável e inevitável, consequência da proliferação das disposições normativas em face das quais o Legislador, muitas vezes se mostra incompetente. Mas a opinião pública acredita que um bom ministro é aquele que elabora textos de lei (39). Portanto, para satisfazer eleitores e cuidar da própria imagem, pressupõe-se ser necessária a presença do ministro perante a representação nacional.
Ademais, a progressão em número e duração das reuniões em plenário é inversamente proporcional ao número e a duração das reuniões de comissão. A comparação entre duas legislaturas completas (40) a 5ª e a 9ª revela que, entre 1973 e 1978, a duração média dos dias de reuniões plenárias fixou-se em 95 dias. Entre 1988 e 1993, a realização dessas reuniões elevou-se a 107 dias em média. Ao mesmo tempo, as comissões permanentes se reuniram 325 dias, entre 1973 e 1978 para, em seguida, reunirem-se não mais do que 295 dias na primeira legislatura do segundo período presidencial de sete anos de François Mitterrand. Essa tendência teve repercussão sobre o número de horas consagradas ao exame dos textos e teve prosseguimento na 10a Legislatura(41).

Tendo sido estabelecida a relação plenário-comissão, é preciso nos perguntarmos agora sobre essa ligação em função da natureza das comissões permanentes limitadas em seis pelo artigo 43 da Constituição, cuja denominação e competências foram deixadas ao arbítrio do Regimento e sob o controle do Conselho constitucional(42) . Constata-se que das seis comissões permanentes duas comissões, uma em razão de sua natureza a Comissão de Legislação, a outra em função da sua atualidade, a Comissão de Assuntos Estrangeiros, resistiram ao peso da reunião em plenário. O intenso trabalho levado a cabo pela Comissão de Legislação explica-se, em parte, pelo apetite de legislar dos sucessivos governos. Entretanto, em longo prazo, é a estabilidade que prevalece, e o número de reuniões não é mais elevado, em média, em 1992, do que no decorrer da década de 70 (43). Por outro lado, a duração do exame dos textos pela comissão foi afetada durante um longo período. A comparação entre a 5ª e a 9ª Legislatura indica uma baixa no tempo consagrado aos trabalhos da comissão(44). Porém, outros parâmetros revelam que o tempo necessário para examinar os textos legislativos não cessou de crescer a partir dos anos 80(45). O fenômeno se justifica em face do crescimento regular das emendas examinadas pela comissão(46). Quais as conclusões que resultam dessas tendências? Antes de tudo, a estabilidade do número de reuniões da comissão confirma a relativa proliferação dos textos de lei. Em seguida, a recente intensificação da atividade das comissões traduziu-se por um aumento sem precedente do volume de leis. Mesmo assim, a análise das emendas prejudicou o exame aprofundado dos textos de onde foram tiradas e aos quais se remetem. As numerosas emendas, de razões discutíveis, especialmente tendo em vista que a apresentação não tem outro objetivo senão o de retardar o processo legislativo(47) têm, efetivamente, paralisado o trabalho da comissão. Totalmente diferente é a situação da Comissão de Assuntos Estrangeiros.

Essa comissão é competente para deliberar em matéria de relações internacionais que, segundo a Constituição, são, principalmente, as prerrogativas do Presidente da República e do governo. A utilidade do Parlamento resume-se a aprovar e ratificar os tratados internacionais em virtude do artigo 53 da Constituição. A particularidade da comissão é sua extrema dependência frente a um determinado fato internacional. Tem sido assim a partir de 1990, com o desmoronamento da União Soviética e a emergência de novas democracias na Europa Central. Em 1991, a atividade da Comissão elevou-se excepcionalmente. Reuniu-se duas vezes mais do que em 1987. A Guerra do Golfo, deflagrada em janeiro de 1991 pelas forças ocidentais, de acordo com a decisão da Organização Mundial, explica essa efervescência excepcional da comissão. Mas, em 1993, a comissão retomou seu ritmo de atuação, consagrando 46 horas aos problemas internacionais, a despeito do drama que se desenrolava nos territórios da antiga Jugoslávia. Seria preciso acreditar que a presença dos boinas azuis francesas na Bósnia-Herzegovina seja de uma natureza diferente e de menor importância que a presença das forças de paz no deserto iraquiano em 1991... Essa comparação enigmática convenceu os deputados a reformar o Regimento, procurando dinamizar o processo legislativo.

2 - Uma vontade: acelerar o processo legislativo.

Na impossibilidade de ganhar a "guerra contra o tempo", que apenas o constituinte poderia empreender modificando o regime das sessões, a reforma, mais modestamente, esforça-se em ganhar a "batalha contra o tempo". Para esse fim, os arranjos propostos tentam interromper o obstrucionismo característico dos deputados.
a) Ganhar a batalha contra o tempo. Antes da reforma constitucional de 31 de julho de 1995, o Parlamento desenvolvia suas atividades dentro de um esquema de sessões (art. 28-C) que se revelou, na prática, muito limitado. A impossibilidade de a Assembléia Nacional votar projetos de lei em boas condições exigia a realização de sessões extraordinárias (de recuperação) cada vez mais longas(48). Numerosas propostas de leis constitucionais(49) tinham sido feitas com o objetivo de prolongar a duração das sessões ao ponto de se transformarem no assunto principal das propostas de revisão da Constituição. Algumas personalidades, como o antigo

Presidente da Assembléia Nacional, Laurent Fabius(50), tinham recomendado uma sessão única de 9 meses. A falta de revisão constitucional sobre esse assunto(51), a despeito da posição unânime dos grupos políticos, convenceu o grupo de trabalho a dispor sobre a organização da semana de trabalho dos deputados. Ultimamente, as iniciativas legislativas(52) têm limitado a acumulação de mandatos sem, todavia, tornar incompatível o exercício de um mandato de deputado junto com um mandato municipal, ponto de partida (mantém-se o eleitorado local com vistas à uma reeleição) para ingresso no Palais Bourbon. A esse respeito, poderíamos indagar se não seria mais oportuno impedir totalmente a acumulação de mandatos.

Os deputados, é preciso lembrar, representam a nação, e não a região pela qual foram eleitos. Ou, nos termos do art. 50 (antigo) do Regimento, "a Assembléia se reúne todas as semanas em plenário, nas tardes de terça, quarta, quinta e sexta-feira mediante proposta da Conferência dos Presidentes". A Conferência pode, se a ordem do dia o exigir, propor à Assembléia que realize outras sessões, sendo estas por direito convocadas a pedido do Primeiro-Ministro. As sessões suplementares excepcionais tornaram-se a regra, particularmente à sessão de outono dedicada ao exame do projeto de legislação financeira. Reconheceu-se que a multiplicação dessas sessões acentua o absenteísmo ao mesmo tempo em que desvia os representantes da nação de sua missão de controle no âmbito das comissões.

A semana de trabalho, por conseguinte, foi restabelecida em 3 dias de sessão plenária em lugar de 4, a fim de evitar qualquer precipitação no exame dos textos e conciliar os mandatos dos deputados(53). Essa medida razoável retoma, é escusado dizer, a proposta contida no relatório do comitê consultivo para a revisão da Constituição. Mas a solução contida na resolução é tida e havida como um paliativo à sessão única de 9 meses reclamada unanimemente pelos agrupamentos políticos representados na Assembléia. A partir dos debates sobre a reforma do Regimento, Francis Delattre, expressando-se em nome da U.D.F.(*) , considerou com exatidão que "se nós estamos coesos quanto ao prazo de três dias, é porque pensamos que será preciso chegar à sessão única de 9 meses, com os deputados estando presentes aqui e verdadeiramente aqui, 3 dias por semana(54). De maneira fortuita, o deputado centrista salienta novamente a questão da acumulação de mandatos. Assim, reorganizar a semana através de uma diminuição do número de sessões ordinárias e operar uma melhoria na participação dos deputados nas comissões são as preocupações constantes do grupo de trabalho.

A utilidade do debate público é por tratar-se de "âmbito no qual as opções políticas essenciais são discutidas(55). Mas, esta aspiração requer um uso moderado dos recursos de obstrução gerados, em favor da oposição, pelas disposições constitucionais e o Regimento.
b) Disciplinar os procedimentos de obstrução. A oposição dispõe de numerosos meios, constitucionais e regimentais, para se opor a um texto proposto pelo governo ou pelos parlamentares da maioria. Ela usa frequentemente o seu direito de emenda, admitido aos parlamentares pelo art. 44, alínea I da Constituição e recorre regularmente às moções de procedimento e aos incidentes de reunião para retardar a aprovação de um texto.

Por exemplo, a partir da discussão da proposição de lei fixando as condições de auxílio aos investimentos feitos pelas coletividades locais nos estabelecimentos de ensino privados, a oposição socialista e comunista utilizou todos os recursos de que dispunha: juízo de inadmissibilidade, questão de ordem, pedido de retorno à comissão, apelos ao regimento, verificação de quorum pedido de votação nominal e apresentação de emendas em grande quantidade(56). Essas técnicas de obstrução são observáveis em menor medida no Senado(57). Poder-se-ia legitimamente aguardar uma regulamentação mais severa desses procedimentos. De fato, os parlamentares deram provas de timidez, receando, sem razão, uma censura do juiz constitucional.

b. 1) As lacunas da reforma.

A partir do instante em que se desenrola uma controvérsia a respeito de algum texto, os deputados que o contestam apresentam numerosas emendas com o único objetivo de demonstrar sua hostilidade e retardar o exame (58). A utilização sistemática desta "modalidade esporádica do direito de iniciativa" dos parlamentares(59) é preocupante porque ela descaracteriza a função de emendar. Porém, o direito constitucional de um deputado propor modificações em um texto acha-se protegido rigorosamente pelo Conselho Constitucional(60). Isso explica por que nenhuma modificação tenha sido proposta para limitar o número de emendas apresentadas e a duração do tempo de concessão da palavra para defendê-las. Injustamente. Na sua decisão de 31 de maio de 1994(61), o Conselho confirma que uma limitação severa do tempo de uso da palavra de que dispõe o signatário de uma emenda para expor seus motivos está em conformidade com o art. 44 da Constituição. É preciso, então, observar nessa hesitação dos deputados em regulamentar a utilização das emendas os efeitos perversos da decisão de 7 de novembro de 1990, pela qual o Conselho protege exageradamente a faculdade de emendar dos parlamentares(62).

O Regimento oferece, em si mesmo, recursos numerosos aos deputados para se oporem, eficaz mas temporariamente, à maioria parlamentar e ao governo. Os que têm publicidade asseguradas são as moções de processo legislativo levantadas com base no exame geral do texto, em reunião pública. O art. 91, alínea 4/6, do R. A. N. distingue 3 moções. A primeira, prioritária quanto às outras, é o juízo de inadmissibilidade. Ele tem por objetivo "constatar que o texto proposto é contrário a um ou mais dispositivos constitucionais". O controle prévio da constitucionalidade pode ser seguido por duas moções de ocasião: a questão de ordem e o pedido de retorno à comissão. A oposição parlamentar utiliza frequentemente essas moções para patentear sua hostilidade a um texto(63) Quanto aos apelos ao Regimento correntemente utilizados para outros fins diversos daqueles aos quais se destinam não foram objeto de nenhuma modificação(64).

Esta técnica permite a qualquer deputado tomar a palavra e interromper o debate, suspendendo o exame do texto. Ainda que o presidente da sessão possa cassar-lhe a palavra, o que raramente faz(65), os deputados recorrem frequentemente a esta técnica com o único propósito de retardar a aprovação de um texto, ou de se pronunciar em sobre um assunto da atualidade(66).
Podiam ser mitigadas as disposições regimentais relativas as moções que permitem a obstrução? Sim à exceção dos juízos de inadmissibilidade, nós assim pensamos. Recentemente, o Conselho Constitucional determinou, com efeito, que os apelos ao Regimento poderiam ser objeto de ajustes em função da natureza e do desenvolvimento dos debates"(67). Posicionando-se abertamente a favor de restrições nos processos de obstrução o conselho definiu um único limite: que os parlamentares possam invocar livremente e sem constrangimento os artigos do Regimento que permitem solicitar aplicação dos dispositivos constitucionais. Esta solução é satisfatória e não se refere às moções de ocasião. Ela significa simplesmente que o juiz constitucional, entre dois imperativos, privilegia sempre o respeito da Constituição à organização do trabalho legislativo via regulamentações.
Assim, limitando-se às recomendações, a reforma responde parcialmente à racionalização das técnicas de obstrução. Em compensação, a resolução introduz modificações técnicas nos incidentes de sessão e nas formas de votação.

b.2) Modificações puramente técnicas.
- Incidentes de sessão.

Com exceção dos apelos ao Regimento, eles se limitam principalmente aos pedidos de suspensão da sessão. A suspensão da sessão está prevista no art. 58 do Regimento. Na sua alínea 3, o artigo 58 reconhece ao governo, ao presidente ou ao relator da comissão de mérito designada(*) e ao presidente de um grupo político ou ao seu delegado, cujo nome é indicado ao presidente da Assembléia, o direito de obter uma suspensão de sessão. O pedido é de direito; não pode lhe ser recusado. Somente é submetido à decisão da Assembléia um pedido originado de um deputado agindo em seu próprio nome.
Dentro de uma lógica de firme oposição ao Governo, a suspensão da sessão permite ganhar tempo e retardar a aprovação do texto. Este propósito de retardar a aprovação levou a ser reconhecido o direito de os presidentes de sessão fixarem a duração da suspensão, ou mesmo de recusá-la em caso de abuso evidente. A suspensão é igualmente pedida para "recompor" as fileiras da oposição em face de uma maioria impaciente pela reabertura dos trabalhos, ou a fim de estudar de "cabeça fria" uma nova atitude governamental que tenha pego seus integrantes desprevenidos(69).

O relator do grupo de trabalho assinala um desvio na utilização do pedido de suspensão. Com certeza, sua utilização não é sistemática e seu acatamento é excepcional(70). Mas, muito frequentemente os presidentes de grupo delegam a vários membros o direito de obter a aplicação do artigo 58, alínea 3, do R. A. N. Esta prática extra-regulamentar obriga a disciplinar mais severamente os pedidos. Para este fim, o artigo 20 da resolução determina que "toda nova delegação anula a precedente". O cuidado dos relatores é o de forçar a oposição a respeitar os dispositivos regimentais. A mesma motivação levou à determinação dos procedimentos aplicáveis ao momento e às modalidades de votação.

- A votação dos textos.

O encerramento dos debates prenuncia a passagem à votação do texto. A oposição usa diversos meios, objetivando retardar e prolongar o processo de votação.
Esta lentidão é frequentemente consequência de um pedido de verificação de quorum e/ou de pedido de votação nominal.
Nos termos do art. 61, alínea 2, do Regimento, "os votos dados na Assembléia são válidos, qualquer que seja o número dos presentes se, antes do anúncio, quando se tratar de votação nominal, ou antes do começo da verificação de voto, nos outros casos, não se tiver solicitado à mesa, mediante pedido pessoal do presidente de algum grupo, a verificação do quorum, de modo a constatar a presença, nas dependências do palácio, da maioria absoluta do número de deputados, calculada com base no número de lugares efetivamente ocupados". Segundo a alínea 3 do mesmo artigo "quando uma votação não pode ser realizada por falta de quorum, a sessão é suspensa, após ser anunciado pelo Presidente o relatório de votação para a ordem do dia da sessão seguinte, a qual não pode ser realizada menos de uma hora depois; o voto é então válido, qualquer que seja o número de deputados". Utilizada com sabedoria e solicitada quando do exame de projetos controversos(71), a verificação de quorum é pouco incômoda e particularmente eficaz. Exige-se apenas a presença do presidente do grupo em plenário. Afora isso, sua utilização é ilimitada.
Entretanto, a resolução determina simplesmente que os pedidos de verificação de quorum devem ser formulados antes do anúncio de uma votação e não antes da abertura desta, a fim de frustrar qualquer pedido manifestamente infundado, cujo único propósito seja o de retardar o mais possível o processo legislativo. Não obstante, a Mesa da Assembléia decidiu, em 23 de fevereiro de 1994, fixar em dez minutos, em lugar dos trinta anteriores, a duração da suspensão consecutiva a um pedido de verificação de quorum. Aliás, um só pedido pode ser recebido no decorrer de um mesmo debate, no mesmo dia da sessão. Tal como nos incidentes de sessão, os novos dispositivos disciplinam insuficientemente as técnicas de obstrução. O regime dos pedidos de votação não escapa desta falta de rigor (art. 65).

Ao requerer votação(72), os deputados da oposição manifestam sua discordância. Na prática, a sessão é suspensa e os deputados "de plantão" desligam os botões de controle do painel de votação dos seus colegas, desde a instalação do voto eletrônico. A frequência dessas votações nominais não é negligenciável(73), mesmo considerando que, em 1993, uma diminuição sensível foi constatada, acelerando, por essa razão, o desenvolvimento dos debates. Todavia, nenhum dispositivo do novo Regimento limita sua utilização. Ocorre que, simplesmente, a exemplo dos pedidos de suspensão de sessão, a prática da delegação múltipla conferida pelo presidente do grupo aos seus membros é habitual. O artigo 65, alínea 3, determina portanto que "toda nova delegação anula a precedente".

Quanto à votação nominal, é de direito, uma vez que esteja envolvida a responsabilidade do Governo. Aplica-se igualmente às leis orgânicas e às peças de acusação diante da Alta Corte de Justiça. A propósito destas não se pode falar em técnicas de obstrução. No entanto, o trabalho de votação pode durar até horas avançadas, retardando da mesma maneira a aprovação do texto. Por certo, a resolução não constitui um novo sistema de votação, mas ela menciona uma reforma ocorrida na primavera de 1994. Esse novo sistema de votação eletrônica, inaugurado por ocasião da apresentação da primeira moção de censura contra o Governo Balladur, baseada no artigo 49, alínea 2 da Constituição(74), substitui as duas urnas tradicionalmente colocadas na tribuna. Doravante, uma urna eletrônica recebe as cédulas de votação. No encerramento da votação, o resultado é conhecido imediatamente. Assim, o que a votação perdeu em solenidade, certamente ganhou em rapidez(75).

Todavia, é lamentável que nenhum dos dispositivos restrinja a limites mais estreitos as técnicas de obstrução, dentro do respeito aos direitos da Minoria(76). A eficácia das medidas adotadas é incerta e não resolve a utilização abusiva de determinados procedimentos(77). Esta timidez é contestável e lamentável porque se a Oposição deve se expressar tão livremente quanto possível, sua função não é a de adiar a aprovação dos textos pela Maioria. Ao contrário, é de fiscalizar e denunciar os excessos da maioria parlamentar.

Sobretudo, os deputados da Oposição, assim como os da Maioria, representam uma força na apresentação de proposições. Essa função deve se exprimir principalmente no seio das comissões permanentes.

B - A revalorização do trabalho na comissão.

Como acentuam J. P. Camby e P. Servent(78), "as comissões desempenham um papel de preparação e de canalização do debate". Por essa razão, as reformas propostas objetivam revitalizar o trabalho executado na comissão. Só que essas reformas são necessariamente limitadas(79), a despeito de estarem ou não em conformidade com os desejos presidenciais"". Na comissão é realizado um trabalho em profundidade, livre de pressão política e da lógica partidária. Mas a evolução recente do comportamento parlamentar - o absenteísmo -, agravando continuamente pela jurisprudência do Conselho Constitucional(80), acentua a marginalidade das comissões permanentes no processo legislativo.

O remédio para este estado de fato e de direito consiste, já vimos, em conceder prazo mais longo de reflexão à comissão para o exame dos textos. Insuficientes, em si mesmos, três caminhos são privilegiados por conferirem autoridade nova aos trabalhos das comissões: aumentar a participação dos deputados e dos ministros nos trabalhos das comissões, aprofundar o trabalho nas comissões e assegurar-lhe ampla divulgação.
I - Reforçar a participação.

Essa determinação de tomar efetiva a participação dos atores da vida parlamentar nos trabalhos das comissões diz respeito, principalmente, aos deputados. Os membros do Governo são igualmente convidados a participar mais ativamente das atividades das comissões.

a) Motivar os deputados.

Segundo o artigo 38, alínea I, do Regimento, os deputados só são membros e só participam, em princípio, da atividade de apenas uma comissão(82). O artigo 86, alínea 5ª, do Regimento da Assembléia Nacional, prescreve, no entanto, que o autor de uma proposição ou de uma emenda possa, contanto que solicite ao presidente de uma comissão de que não participe, "ser convocado para as sessões da comissão consagradas ao exame do seu texto. Ele se retira no momento da votação".

A participação dos deputados nas reuniões de comissão é duplamente limitada. Primeiramente, porque os deputados de uma comissão recorrem excepcionalmente às prerrogativas decorrentes dessa condição de membros. Quando se interessam por um texto, é na sessão plenária que reconhecem a melhor oportunidade para a defesa de seus argumentos - o que, aliás, toma mais pesado o debate público. E ainda, porque os deputados autores de proposições e de emendas perdem o interesse pelos trabalhos da comissão que está de posse do texto, por se sentirem, habitualmente, excluídos do trabalho legislativo. Essa hesitação se explica pelos "hábitos mas também por uma regulamentação que não se pode considerar como inspiradora"(83). Para responder a essas dificuldades ampliadas pelo tempo e estimular o deputado autor de uma iniciativa legislativa a explicá-la e defendê-la, o artigo 86, alínea 5ª, prevê que, doravante, "o autor de uma proposição ou de uma emenda participa dos debates da comissão". O Conselho Constitucional, na sua decisão de 10/03/94, precisou o sentido desse artigo que consagra dois avanços importantes.

Em primeiro lugar, a reforma do Regimento, organizando o processo legislativo, simplifica-o. A convocação pedida pelo deputado ao presidente da comissão que examina sua proposição ou emenda fica suprimida. Em segundo lugar, os deputados passam a gozar de novos direitos. Eles participam dos debates e das explicações do texto. Não têm mais que se retirar no momento da votação. Restabelece-se assim uma certa lógica, pois, como examinar um texto sem conhecer as motivações que estão na sua origem? Da mesma forma, institui-se maior igualdade entre o deputado e os membros do Governo que, nos termos do artigo 45 do Regimento, "devem ser ouvidos quando o solicitarem".

Comunicadas obrigatoriamente ao Conselho Constitucional pelo Presidente da Assembléia as alterações supracitadas, a jurisdição constitucional definiu o alcance desses dispositivos introduzidos, expressando algumas reservas. O Conselho Constitucional considera que o artigo 86, alínea 5a, estará de acordo com a Constituição se "o direito assim reconhecido aos deputados de participar das reuniões das comissões das quais eles não são membros não implicar o direito de nelas votar" (Considerando nº 18). Por três vezes, na decisão de 10/03/94, o Conselho lembra que um deputado "de fora" em determinada comissão não pode participar das votações que nela são organizadas. A solução inversa equivaleria, pois, a autorizar a votação das leis na comissão, o que, segundo o juiz constitucional, contraria a Constituição(84). Com efeito, não existe no direito constitucional francês uma "miniassembléia". Essa jurisprudência discutível do Conselho tem tido efeitos inegáveis. Jamais, no âmbito do grupo de trabalho, foi questionada a instauração de uma fórmula para permitir a votação das leis na comissão. É preciso, entretanto, reconhecer que o mecanismo senatorial, censurado pelo Conselho em 1990, apresentava a vantagem de encurtar a sessão plenária, reportando o debate público ao estágio de comissão.

Finalmente, a combinação das decisões de 7 de novembro de 1990 e de 10 de março de 1994 encerrou um debate promissor sobre a aceleração do processo legislativo. Não apenas a aprovação de uma lei em comissão é contrária ao artigo 44-C, mas também a aprovação de uma lei ocorre necessariamente em sessão ordinária, para permitir a todos os deputados votá-la. O Conselho esqueceu-se de que, de acordo com sua decisão de 23 de janeiro de 1987, o artigo 27 da Constituição é inoperante? Ao recusar o reconhecimento de semelhante estatuto, manteve-se o princípio segundo o qual a lei é votada em sessão ordinária pelo conjunto dos parlamentares.

A participação dos deputados que não sejam membros da comissão nos trabalhos desta é constitucionalmente possível, observadas as limitações já mencionadas acerca do direito de voto. Indiscutivelmente, essa jurisprudência se inscreve dentro do desejo de "deixar viver", para melhor eficácia, os processos parlamentares(85) e "incrementar o papel legislativo preparatório das comissões envolvidas". Aliás, só para não ser contrário ao artigo 43 da Constituição, o direito de voto é reservado apenas aos deputados membros de uma comissão; a decisão do Conselho autoriza a participação dos deputados nos debates de uma comissão da qual não sejam membros - o que, na espécie, não foi contemplado pelo Regimento(86).

Aguardando uma próxima reforma do Regimento sobre este assunto, os reformadores procuraram, igualmente, ao autorizar a participação dos ministros nos debates das comissões, limitar os debates técnicos na sessão plenária.

b) A participação dos membros do governo nos debates das comissões.

Em virtude do artigo 45 do Regimento, um ministro pode ser ouvido por uma comissão, a pedido desta. Esse direito se explica com base na Quinta República, em que o poder executivo domina totalmente o processo legislativo e faz votar "suas" leis. Para esclarecer os trabalhos de uma comissão, a audiência de um ministro pode ser pedida pelo presidente desta.

Contudo, os ministros não assistem à votação nem participam das discussões das emendas aos textos, majoritariamente de origem governamental(87). Parece, portanto, oportuno que um ministro, autor de um projeto de lei, além de prestar esclarecimentos, tome parte nas discussões sobre as emendas apostas ao seu texto. Reforça-se, dessa maneira, a autoridade das decisões tomadas pelas comissões e aliviam-se as sessões plenárias, privilegiando, no estágio de comissão, a busca de um compromisso entre o governo e os deputados. Essa participação deveria também evitar que o governo apresentasse emendas em reunião em plenário. Por meio desse subterfúgio, tende-se a uma elaboração mais precisa dos textos de lei. Igualmente os protege contra contestações infundadas na reunião em plenário, a fim de melhorar o transcurso da sessão. Foi até mesmo proposta, a partir dos trabalhos preparatórios da reforma do Regimento, uma emenda(88) autorizando um secretário de cada grupo parlamentar a assistir às reuniões das comissões. Se a participação é importante, a revalorização do trabalho na comissão é fundamental.

2. Aprofundar o trabalho na comissão.

Todas as modificações já expostas levam a repensar o trabalho legislativo nas comissões. A prioridade é reservada para as emendas dos deputados, tardiamente apresentadas e examinadas superficialmente.

a) A apresentação das emendas.

Para compreender a importância do novo procedimento, convém apresentar o mecanismo anterior, que não foi inteiramente satisfatório.

Nos termos do artigo 99 do Regimento, os deputados emendavam um texto antes da abertura da discussão geral (artigo 99, alínea I) ou, então, no caso deste ter se iniciado antes que o relatório sobre o texto tivesse sido posto em circulação, antes da discussão dos artigos (artigo 99, alínea 3). Mas o empenho do governo em rematar seus textos e poupar-se das críticas da oposição, além da apresentação tardia das emendas parlamentares, "apresentadas muito pouco tempo antes de serem postas em discussão na Assembléia"(89), precipitava nas comissões o exame das iniciativas dos deputados. Essa situação, com numerosas consequências(90), foi agravada pela faculdade reconhecida ao governo de apresentação de emendas em regime de urgência. A desigualdade com relação aos parlamentares é portanto manifesta, não podendo eles rebater, a não ser por meio de subemendas. Ora, o Conselho Constitucional considerou esse direito "como indissociável do direito de emenda reconhecido aos membros do Parlamento e ao governo pelo artigo 44, alínea I, da Constituição"(91). Se o juiz "se preocupa em abrir ao máximo a discussão"(92), ele a disciplina rigorosamente, uma vez que as propostas de modificação de emendas não devem contrariar o sentido da emenda.

Para responder a essas dificuldades, duas modificações importantes foram introduzidas no Regimento. Por um lado, o prazo de apresentação das emendas após a distribuição do relatório foi restabelecido, passando de 4 para 3 dias. Esse prazo é tido como suficiente para permitir aos deputados propor modificações nos textos(93). Por outro lado, as emendas dos parlamentares passam a ser recebidas não mais quando a Assembléia empreende a discussão dos textos, mas na passagem para a abertura da discussão geral.

Para levar em consideração esse novo prazo de duração, recomenda-se aos presidentes de reunião conciliar os pedidos de suspensão de reunião, quando são motivados pelas últimas emendas apresentadas. Aliás, sempre preservando as iniciativas parlamentares, foi acordado que o governo, os relatores e os signatários de moções do processo legislativo interviriam antes da abertura da discussão geral. Assim, os deputados poderiam exercer seu direito de emenda tendo em vista as diferentes intervenções. Mas a medida reduziu incontestavelmente o tempo de que dispõem os deputados para propor suas emendas e criou um desequilíbrio entre os membros do governo e os deputados. De fato, o direito deles de apresentar emendas aos artigos durante a discussão geral é mantido a partir da apresentação pelo governo de uma emenda sobre os mesmos dispositivos. De qualquer forma, isso equivale a dizer que " emenda emcima de emenda vale". Essa contrapartida à redução do prazo de apresentação das emendas é uma inovação digna de nota. Dois efeitos dela decorrem: um efeito de réplica e um efeito de dissuasivo. De fato, se o Governo ou comissão que examina o mérito, naturalmente favorável ao governo, emendamum texto depois do encerramento do novo prazo(abertura da discussão geral), os deputados retomam seu direito de iniciativa.

O esclarecimento da discussão pela restauração do Parlamento nos seus direitos, e as medidas tomadas contribuem para tanto. Todavia, como lembra Claude Malhuret, o novo prazo limita o direito dos parlamentares na medida em que "constata-se que as idéias expressas durante a discussão ampla se traduzem por novas emendas de iniciativa parlamentar"(94). Dito de outra forma, o direito de emenda é preservado com relação ao direito de que dispõe o governo, mas é limitado na medida em que depende de uma iniciativa governamental ou da comissão. Para os deputados, o direito de emenda é esforçado no seu campo de aplicação, embora seja condicionado em sua origem.

b) O exame das emendas .

O reexame dos prazos de apresentação de emendas impunha-se duplamente, a fim de se regulamentar o direito constitucional de iniciativa legislativa e melhorar sensivelmente o estudo das propostas de modificação dos artigos de um texto. É o fundamento da reforma. De nada serve limitar a duração das apresentações de emendas se, paralelamente, nada for empreendido para aprofundar o seu exame.
Tradicionalmente, o exame das emendas na comissão se desenvolvia em dois momentos precisos do processo legislativo. Inicialmente, o artigo 88, alínea I, do Regimento obrigava a comissão de mérito designada a se reunir no dia da sessão na qual estivesse inscrito o exame de um texto de lei, a fim de estudar as emendas apresentadas. Em seguida, em virtude do artigo 91, alínea 9, a comissão podia se reunir antes da discussão dos artigos - portanto, depois da discussão ampla - para examinar apressadamente as emendas apresentadas desde a reunião precedente à abertura da reunião em plenário (artigo 88, alínea I). Ora, como "as reuniões das comissões realizadas em obediência ao artigo 18 acontecem frequentemente muito pouco tempo antes da abertura da reunião em plenário"(95), as emendas são realmente instruídas e discutidas na reunião em plenário, que atua como um tipo de porta de entrada. A sobrecarga de debates técnicos é uma consequência; o desinteresse dos deputados, uma evidência. O absenteísmo de um grande número de representantes é encorajado.

Para garantir às emendas um estudo sério, antes da reunião pública, e aliviar esta de maneira que nela sejam debatidas apenas as grandes opções políticas, atualmente é permitido à comissão de mérito designada reunir-se na véspera do dia da reunião em plenário. Dessa maneira, os deputados, a comissão e o governo são informados e tomam conhecimento a tempo das emendas que vão ser discutidas. Por outro lado, a reunião prevista no artigo 91, alínea 9, que examinava as emendas apresentadas tardiamente no decorrer da discussão ampla, recupera seu interesse, perdido com o passar dos anos. De agora em diante, ela se acha em condições de instruir com serenidade as emendas apresentadas, no decorrer da discussão, pelo governo ou pela comissão, e as emendas de réplica dos parlamentares. Com efeito, a comissão envolve-se com um número limitado de emendas, em vista do efeito dissuasivo do novo artigo 99, alínea 9, nos termos em que prescreve que "são passíveis de recebimento as emendas - dos deputados - relativas aos artigos sobre os quais o governo ou a comissão de mérito designada tenham apresentado uma ou mais emendas depois de expirado o prazo" fixado no começo da discussão geral. Ela dispõe então de um prazo respeitável para estudá-las completamente. Enfim, com o cuidado de ganhar a batalha contra o tempo, o artigo 99, alínea 9, prevê doravante que essa reunião realizar-se-á se o presidente e o relator da comissão, consultados obrigatoriamente pelo Presidente da sessão, decidirem, em conjunto, por sua necessidade, ou seja, no caso de conclusões divergentes ou na falta de conclusões. Uma vez ainda, tenta-se encurtar a reunião em plenário e só reunir a comissão no caso de a situação o exigir. Em suma, caminha-se para o modo mais rápido e mais eficaz possível.

Esse dispositivo relativo à apresentação e ao exame das emendas constitui o cerne da reforma: organizar e melhorar as condições do trabalho parlamentar. Resta, para aperfeiçoar a reforma, sensibilizar a opinião pública para os trabalhos das comissões. Quanto a esse ponto secundário da reforma, salientamos que a publicidade dos trabalhos das comissões é facilitada. Para esse fim, a ata das reuniões das comissões consagradas ao exame de um texto é anexada ao relatório da comissão e não é apenas objeto de comunicação à imprensa. Além disso, complementando a transmissão pela televisão das questões formuladas ao governo, o artigo 46, alínea 5, autoriza a retransmissão audio-visual dos trabalhos da comissão nas condições fixadas pela mesa da Assembleia. Trata-se de sensibilizar os cidadãos não apenas para a atividade de controle mas também para o trabalho legislativo dos deputados.

Definitivamente, todas essas medidas tendem a acelerar o processo legislativo. Prestando bem atenção, o governo tira proveito das melhorias introduzidas, e as leis votadas são com muita frequência projetos de lei(*). A partir daí, pode-se indagar sobre o sentido dessa reforma legislativa que reforça paradoxalmente a influência do governo sobre o processo legislativo, permitindo-lhe votar seus textos mais rapidamente. Com efeito, várias explicações podem ser enunciadas. A primeira considera a filosofia da reforma, cujos eixos principais são a valorização dos trabalhos da comissão e a melhoria das condições do debate legislativo. A segunda, menos determinante, é a de sensibilizar a opinião pública para os trabalhos da Assembleia. Enfim, se a votação dos textos ocorrer dentro de prazos mais curtos, as medidas propostas visam melhorar sensivelmente a qualidade dos dispositivos legislativos e diminuir a quantidade das falhas que estão na origem da inflação legislativa (emendas em demasia) e de insegurança jurídica (redação e conteúdo das emendas).

A Assembléia Nacional preenche duas funções(96): uma função legislativa e uma função de controle. No regime parlamentar, essa última função é fundamental porque assegura um controle democrático - ainda que limitada na Quinta República - sobre os governos.

II -0 APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE PARLAMENTAR

Em 1958, parecia razoável sanear o Parlamentarismo impedindo que um procedimento de controle parlamentar acabasse por ser posto em funcionamento sob a responsabilidade do governo. Ademais, a estruturação progressiva do Parlamentarismo de voto majoritário, desde 1962, roubou todo o interesse na eventual responsabilidade política do governo perante a Assembleia Nacional. Diante do fracasso das propostas presidenciais do outono de 1992(97), os deputados procuraram aperfeiçoar o controle parlamentar reforçando os meios de fiscalizar o governo e examinando, de forma cada vez mais efetiva, as propostas de atos comunitários.

A - A renovação dos meios de controle da atividade governamental.

Os meios de controle da atividade governamental são variados e limitados no tempo pelas sessões. Essa regulamentação estrita, mas liberal, satisfaz tanto às exigências do governo, que "dispõe de um certo tempo de reflexão e de ação"(98), quanto às da oposição, que fiscaliza a ação do governo. Não obstante, o controle parlamentar deve poder ser exercido fora das sessões. Mas a renovação dos dispositivos regimentais é uma condição para o aprofundamento dos procedimentos de controle.

I - A renovação do regimento.

Se excluirmos os artigos consagrados à responsabilidade penal dos ministros m, oito artigos em quatorze são motivados pelo imperativo de colocar "o direito de acordo com a prática" ou "dar um enquadramento legal" a determinadas decisões tomadas pelas instâncias parlamentares. O procedimento das questões escritas foi também simplificado.

a) O ajuste: questão de codificação.

A codificação dos costumes e convenções parlamentares caracteriza esta reforma(100). A depuração do Regimento refere-se a três modalidades tradicionais de controle parlamentar: as declarações do governo, as questões orais e as comissões de inquérito.

Fora das declarações apresentadas no âmbito do artigo 49 da Constituição, o Governo, nos termos do artigo 132, alínea I, do Regimento, "pode pedir que se façam perante a Assembleia declarações com ou sem debate".
A propósito disso, a resolução regulamenta simplesmente o tempo de concessão da palavra aos oradores, determinando que cada orador principal designado por seu grupo disporá de um prazo de trinta minutos, "salvo decisão da Conferência dos Presidentes". Essa determinação copia fielmente a prática seguida pela Conferência, fixando, com muita frequência - apesar da ausência de dispositivos regimentais - o tempo de concessão da palavra em vinte minutos. A ausência dessas declarações é real, mas a regulamentação das questões orais é mais essencial ainda.

Apresentadas por um parlamentar e endereçadas a um ministro ou ao Primeiro- Ministro, elas são um instrumento privilegiado para o controle da política governamental e para informação da Assembleia (101).

Desde 1959, sucederam-se diferentes formas de questões orais mais ou menos constrangedoras para os ministros. Numerosas e variadas, elas conheceram diferentes formas de sucesso.
Fixadas inicialmente às sextas-feiras de manhã(102), as reuniões para a formulação dessas questões passaram por uma certa falta de prestígio. Para remediar isso, novas questões surgiram: as "questões de atualidade"(103), de sucesso efêmero e as questões formuladas ao governo(104). Recentemente, a modernização dessa última fórmula pelo Presidente P. Séguin permitiu aumentar sensivelmente o número das questões feitas ao govern(105). A volta das trocas curtas, precisas e espontâneas de oradores deve favorecer o diálogo com os ministros. O tempo de cada participante - ministro ou deputado - está, doravante, limitado a dois minutos e trinta, à exceção da intervenção do Primeiro-Ministro. Associa-se, desse modo, o ganho de tempo com o interesse pela revitalização. Apesar da satisfação dada por esse procedimento não escrito, outros tipos de questões de natureza convencional apareceram, como as questões de averiguação, introduzidas em 1989 pelo Presidente L. Fabius. Realizadas nas tardes de quinta-feira, elas permitiam aos deputados interrogar um ministro sobre algum tema, por ele desconhecido de antemão. Mas essas sabatinas acabavam em debates monos, sem profundidade e com um número insuficiente de intervenções por parte dos parlamentares(106). Diante do pouco entusiasmo dos deputados, o procedimento não foi mantido na 10a Legislatura.

Face a essas modalidades diversas e mutáveis, os novos dispositivos suprimem-nas, organizando as questões orais com ou sem debate(107), assim como as questões sobre assuntos correntes introduzidas em 1969(108), e instituem o princípio segundo o qual "as sessões com questões orais são organizadas pela Conferência dos Presidentes"(109). Aplicando o artigo 134 do Regimento, a Conferência dos Presidentes decidiu, em 25 de outubro de 1994, em substituição à comunicação semanal do governo, pela realização de uma sessão por mês a respeito de assunto de interesse europeu, a partir de questão oral surgida de um debate ou de uma comunicação governamental. Esse procedimento reproduz o que foi posto em andamento no Senado desde 1991 (artigo 83 bis e ter do seu Regimento)(*). Apesar de algumas diferenças, o procedimento é idêntico nos pontos essenciais. Como no Palácio de Luxemburgo, os únicos que têm direito à palavra são o autor da questão, o representante da delegação da União Europeia, o representante da comissão permanente competente (no caso a de Legislação) e um orador de cada grupo parlamentar. Além disso, a intervenção de um deputado representando a Comissão de Assuntos Estrangeiros é de direito, enquanto que no Senado é preciso a concordância da Conferência dos Presidentes. Tanto na Assembléia Nacional quanto no Senado, o Governo se manifesta sem limitação de tempo. Em compensação, os senadores dispõem de um tempo de dez minutos, enquanto seus colegas deputados se manifestam por, no máximo, cinco. Reativando as questões orais com debate, abandonadas desde 1978, essas sessões sobre atualidades europeias demonstram o crescente interesse da representação nacional pelas questões da Comunidade Europeia. A nova fórmula foi iniciada em 22 de novembro de 1994 pelo presidente da delegação da União Europeia, que colocou uma questão ao ministro delegado dos Assuntos Europeus sobre a aplicação dos acordos de Schengen. Datada de 20 de dezembro de 1994, trata de um comunicado que foi firmado a respeito do delicado e complexo problema dos transportes aéreos na Europa. A exigência constitucional do artigo 48, alínea 2 "10) não podia ter sido melhor atendida. Assim, a Conferência dos Presidentes, acompanhando a evolução do regime da 5a República e das relações entre as Assembléias parlamentares e o governo, encontra-se na situação de, sem modificar o Regimento, e evitando sobrecarregá-lo de dispositivos sem finalidade, adaptar a natureza das questões às circunstâncias do momento(111).

Na França, as comissões de inquérito estão ligadas ao regime parlamentar. Na 5a República, elas foram enquadradas dentro de regras precisas e estritas, em oposição às repúblicas precedentes(112). O número modesto de criação de comissões de inquérito confirma a hesitação dos constituintes quanto a esse meio de controle. Por exemplo, em 1991, somente quatro comissões foram constituídas. Em 1993, em 22 pedidos, três apenas tiveram êxito. Em 1994, duas comissões foram criadas e só uma em 1995(113). Suprimindo a distinção, já operada pela lei número 91-268, de 20 de julho de 1991, entre comissão de inquérito e comissão de controle, a resolução consagra-se à garantia dos direitos da minoria parlamentar.

Ela consagra, por último, a "representação proporcional" dos grupos políticos,(114) regulamentando, dessa forma, uma prática nascida da busca de um compromisso político entre os deputados. Da mesma maneira, o sistema não é satisfatório. A representação proporcional permite sempre aos grupos parlamentares que apoiam o governo serem majoritários no meio da comissão. Ela impede principalmente a minoria parlamentar de controlar eficazmente a ação governamental, tarefa essencial no regime parlamentar.

Quanto a sua atividade, se o Conselho Constitucional considerou, na decisão de número 91-301 DC, de 15 de janeiro de 1992(115), o segredo como um princípio no desenvolvimento dos seus trabalhos, ele não proibiu a publicidade das audiências, de conformidade com o regime dessas comissões nas democracias ocidentais e no Parlamento Europeu(116). Hoje, observa-se que a publicidade das audiências está impregnada de realismo e transparência.
Prolongando o sucesso dessa fórmula, o artigo 142, nova alínea I, autoriza o televisionamento das comissões de inquérito a fim de lhes assegurar uma publicidade maior e permitir ao cidadão tomar-se testemunha dos controles efetuados. É lamentável, entretanto, que nenhum dispositivo inscreva no Regimento a prática do "droit de tirage(*). Elemento do estatuto da oposição desde 1988, apenas o grupo socialista propôs que anualmente um presidente de grupo pudesse solicitar a inscrição, na ordem do dia, de uma proposta de resolução visando à criação de uma comissão de inquérito. Esta lacuna é lamentável porque nunca, desde o início da 10a Legislatura, uma proposta de resolução da oposição, à qual a maioria não estivesse associada, figurou na ordem do dia dos trabalhos da Assembléia. A questão é saber se esse abandono é provisório ou definitivo.

b) A simplificação do procedimento para as questões escritas.

O deputado questiona o ministro com o auxílio de dois meios: as questões orais e as questões escritas. Importantes modificações concernem a essas últimas. Amplamente utilizadas(117), essas questões são tanto um meio de informação quanto um meio de controle permanente, atraindo a atenção de algum ministro sobre múltiplos assuntos, como os atentados cometidos contra as liberdades públicas ou a inoperância de determinados serviços...

Quando um deputado coloca uma questão por escrito, o ministro dispõe de um prazo de dois meses, no máximo, para a ela responder por escrito(118). Além do direito a esse prazo parlamentar, pode solicitar a transformação de sua questão escrita em questão oral. Na prática, é essa solução frequentemente escolhida pelos parlamentares que não obtém resposta nos prazos regimentais. Tendo em vista o pouco empenho dos ministros em satisfazer aos deputados nos prazos(119) e diante das dificuldades encontradas para se inscrever na ordem do dia uma questão escrita transformada em questão oral, o grupo de trabalho propôs um novo sistema à título de experiência. A informação completa e rápida para o deputado é o fim desejado. Se ela trouxer satisfação, uma resolução a introduzirá no Regimento.

O presidente de cada grupo, no curso da Conferência dos Presidentes, anuncia as questões colocadas pelos seus membros e que ficaram sem resposta. O número de questões julgadas prioritárias é proporcional ao efetivo do grupo. Essa lista chega ao Primeiro-Ministro. Os ministros, convocados para responder às questões dos deputados, apresentam uma resposta escrita nos menores prazos possíveis. Esse procedimento original apresenta uma vantagem e uma inconveniência. De fato, ele permite atrair a atenção do governo para os problemas que mais preocupam a representação nacional. Acima de tudo, a informação do Primeiro-Ministro deve estimular seus ministros a responder rapidamente as questões, a fim de evitar qualquer censura do chefe de governo. Esse mecanismo experimental contém, pois, em si, elementos constrangedores para os ministros. Mas a escolha das questões pelos parlamentares tende a estimular os ministros a responder fora dos prazos previstos pelo artigo 139 do Regimento. De qualquer maneira, os ministros considerariam inoportuno responder ao conjunto das questões dentro dos prazos determinados, apenas merecendo uma atenção particular aquelas questões formuladas ao chefe de governo. A partir daí, os atrasos já verificados nas respostas ampliar-se-ão ainda mais, levando-se em conta a situação de expectativa na qual os ministros vão se colocar deliberadamente... Todavia, é preciso admitir que essas questões assinaladas são bem recebidas pelas partes envolvidas. Em razão disso, 449 questões desse tipo foram colocadas em 1994.

A atualização do Regimento conduz à regulamentação dos procedimentos de informação e de controle parlamentar. Contudo, não de todos. Assim, desde o começo da 10ª Legislatura, e com o fim de que se trave um debate entre os deputados e os ministros, o governo aceitou manifestar-se todas as terças na Assembléia, através de comunicados sobre assuntos específicos(120).
Mas o reforço do controle dos deputados sobre o governo pede ajustes suplementares. O grosso do grupo de trabalho concordou em reconhecer que a eficácia do controle implicava o seu exercício durante o intervalo das sessões.

2- A continuidade do controle

Na expectativa de uma modificação do regime das sessões(121) o grupo de trabalho recomendou a continuidade no controle da atividade governamental. Essas recomendações são propostas sem valor regimental, endereçadas aos participantes da vida parlamentar afim de que eles combinem, juntos, uma linha de conduta a ser observada nos assuntos que dependem da competência do Parlamento. Mas os comportamentos são muitas vezes mais eficazes que os dispositivos reguladores que estabelecem o direito. A resolução de 26 de janeiro de 1994 examina a questão sob dois aspectos complementares: a frequência das reuniões de comissões e a abrangência do controle.

a) A reunião das comissões.

Suprimindo a exigência da presença da maioria dos participantes na realização das comissões permanentes, a resolução de 7 de maio de 1991 facilitou as reuniões das comissões durante os intervalos entre as sessões. Mas continua em vigor o quorum exigido no artigo 43, segundo o qual a presença obrigatória dos participantes da comissão é imprescindível para a validade dos votos, se um terço dos membros presentes o exigir. Ora, este dispositivo é um "entrave"(122) a mais à atividade - tanto legislativa quanto de controle - das comissões durante seis meses do ano. O aprofundamento dos trabalhos das comissões alimentou a inquietação dos parlamentares. Foi proposto, sem êxito, suprimir essa exigência de quorum(123). A revogação do artigo 43 do Regimento colocava dois problemas. Primeiro, os direitos da minoria eram afetados, ficando a oposição privada do direito de pedir a verificação de quorum na votação dos textos importantes. Segundo, como salienta M. Delattre, suprimir essa exigência de quorum é ir ao encontro da revalorização do trabalho em comissão, objetivo visado pela reforma do Regimento: "em fim de reunião os participantes das comissões que permanecem são frequentemente uma meia dúzia para examinar os textosque chegam muito rapidamente e não é inútil prever-se que o quorum é necessário para a validade dos textos importantes, se o terço dos membros presentes o exigir. Trata-se da credibilidade do trabalho em comissão""24'. O restabelecimento do artigo 43 foi proposto por Malhuret e Delattre e aceito pela Assembléia(125).

Por outro lado, estamos no direito de perguntar se esta proposta não entraria em choque com a jurisprudência do Conselho Constitucional. Na sua decisão de 23 de maio de 1991, a jurisdição constitucional observa que a realização de reunião de comissão permanente durante o intervalo das sessões, que não está mais subordinada a presença da maioria dos membros em exercício, está de acordo com a Constituição, desde que "mantidas no estágio de votação as regras concernentes ao quorum"(126) Resultado dessas observações é que as medidas que facilitam a realização e a atividade das comissões no intervalo das sessões são limitadas. Na impossibilidade de permitir reuniões mais frequentes, convém reforçar sua atividade de controle no intervalo das sessões.

b) A extensão do controle.

O relatório destaca duas insuficiências no exercício de controle da ação do governo. Por um lado, as audiências dos membros do governo são pouco frequentes. Por outro lado, os domínios da ação governamental cobertos pelas audiências são muito restritos. Para este fim, o grupo de trabalho recomenda a ampliação das audiências durante os intervalos das sessões a todos os domínios da atividade governamental(127). Mas se as audiências pressupõem a disponibilidade do ministro, não é este o principal obstáculo ao ser posta em prática a recomendação. A dificuldade principal para a qual não foi trazida qualquer solução realista, reside na presença dos participantes no seio das comissões. Durante as sessões, a assiduidade dos deputados nos trabalhos das comissões é irregular. Que pensar então da presença deles fora das mesmas? Pode-se imaginar que seja excepcional!

Apesar deste dado, nenhuma solução satisfatória foi levantada para prevenir tal absenteísmo. Apenas, "a transmissão dessas reuniões"(128)pelo terceiro canal de televisão pública foi autorizada. Esta recomendação, destinada a preencher a lacuna criada durante seis meses pela interrupção das questões ao Governo, é inapropriada. Ademais, ela é desprovida de obrigatoriedade.

Para concluir, as medidas adotadas para em vista instaurar um controle permanente da atividade governamental são decepcionantes. Os deputados acham-se, frequentemente, na incapacidade de exercer com eficácia a fiscalização do governo. A sessão única, reduzindo a inatividade das Assembleias de 6 para 3 meses, corrige esta realidade. Mas não termina com ela. Para dizer a verdade, aos autores da reforma faltou ambição, por receio talvez do Conselho Constitucional, cuja interpretação dos dispositivos que implicam controle do governo é mais estrita que a que é dada ao processo legislativo.

Esta atividade "intersessões" - se nos é permitido empregar esta expressão - deve recair sobre temas importantes reconhecidos como tais pela sociedade. Entre eles, a construção da Comunidade Europeia ocupa um lugar permanente e privilegiado.

B - Desenvolver o controle sobre os aios comunitários.

Imposta pelo Conselho Constitucional(129), para ratificar o Tratado da União Europeia, a resolução constitucional de 25 de junho de 1992 introduz no texto constitucional(130) dispositivos associando mais estreitamente o Parlamento francês ao processo normativo comunitário. É o objeto do artigo 88-4, redigido nesses termos: "o governo submete à Assembleia Nacional e ao Senado, a partir da sua comunicação ao Conselho das Comunidades, as propostas de atos comunitários que comportem dispositivos de natureza legislativa"; nos termos da alínea segunda, "durante as sessões ou fora delas, resoluções podem ser votadas no âmbito do presente artigo, segundo as modalidades determinadas pelo regimento de cada Assembléia(131). Um ano após ter entrado em vigor, as "imperfeições(132) são perceptíveis na aplicação do artigo 88-4. Elas dizem respeito principalmente ao prazo de comunicação das propostas e à determinação de seu caráter legislativo ou regimental. Ajustes são portanto recomendados. Entretanto, é inútil aperfeiçoar um procedimento se, aprioristicamente, a missão dos órgãos interessados é imprecisa e mal definida.

I - Pré-requisito: definir a missão da delegação da Assembleia Nacional junto às Comunidades Europeias(133).

Criadas pela lei de 6 de julho de 1979, em condicoes difíceis(134), as delegações da Assembleia Nacional - e do Senado - junto às Comunidades Europeias alargaram suas competências pari passu com a construção comunitária(135).

Desde a revisão constitucional de junho de 1992, os deputados e os senadores excluíram a transformação das delegações, cuja existência é garantida pelo juiz constitucional(136), em uma sétima comissão(137).

Entre os novos dispositivos regimentais fixados pela aplicação do artigo 88-4, o artigo 151-1 do Regimento confere à delegação da Assembleia poderes idênticos aos de uma comissão designada a pedido(*) , mesmo se ela instrui todos os documentos parlamentares que se inscrevem no campo do artigo 88-4. Diante da informação parcial e incompleta que disso resulta para os deputados, uma decisão de 20 de abril de 1993 da Conferência de Presidentes(138) aumenta sua competência afim de instruir sistematicamente todas as propostas de atos comu-nitários trazidas ao seu conhecimento. Depois, suaatividade aumentou sensivelmente. Em 31 de dezembro de 1994, ela examinou 352 propostas de atos comunitários e produziu 21 relatórios de informações. Ela também apresentou, através de seus relatores, 39 propostas deum total de 55 ou seja dois terços(139). A decisão daConferência autoriza, com efeito, a apresentaçãopor um relator da delegação - devidamente qualificado -, de propostas de resolução. A resolução de 26 dejaneiro de 1994 consolida essa nova competência de dele-gação. Em compensação, o artigo 151-2, nova alínea 6,obriga a delegação a renunciar à designação por recomendação, a dar a conhecer suas observações e a apresentar emendas. Doravante, após a instrução daspropostas de atos comunitários, a delegação pode "oucomunicar às comissões suas análises, acompanhadas ounão de conclusões ou apresentar um relatório de informação concluindo eventualmente pela apresentação deuma proposta de resolução"(140). À Delegação compete opapel de alerta "e de investigação""(141), que se traduz porconclusões que tomarão a forma de uma proposta de re-solução apresentada à comissão designada, e às comissões compete o exame aprofundado do textocomunitário. Fez-se uma separação entre a delegação eas comissões. Não obstante, nenhum procedimento regimental foi criado para permitir às instâncias parlamenta-res assegurarem-se de que todas as normas do artigo88-4 sejam comunicadas à Assembleia. Somente a Con-ferência dos Presidentes, por meio de sua decisão anteriormente citada, tentou reforçar o papel da Delegação,estipulando que o Presidente da Assembleia poderia, a seu pedido, encaminhar uma recomendação ao governolembrando-o de suas obrigações constitucionais"(142).

De fato, "um vazio jurídico"(143) existe na separação das propostas de atos comunitários de natureza legislativa ou regulamentar. Atualmente, as propostas de resolução são apresentadas apenas para os atos unicamente de natureza legislativa. O governo não tem obrigação de trazer ao conhecimento dos deputados as propostas de atos de natureza regulamentar, como salientou o Conselho Constitucional na sua decisão de número 92-135 de 12 de janeiro de 1993"(144)

Na prática, desde as primeiras aplicações, os primeiros ministros designaram"(145) o Conselho de Estado - conselheiro do governo - como órgão competente para operar a discriminação entre dispositivos de natureza legislativa e regimental. Este "costume"(146) foi retomado pelo Comitê Consultivo para a revisão da Constituição e mantido pelo projeto de lei constitucional aprovado pelo Conselho de Ministros em 10 de março de 1993, mas abandonado pelo Senado. A solução fixada não oferece entretanto qualquer garantia política. Acresce que o sistema de exame prévio dos atos comunitários pela alta jurisdição administrativa não está de todo isento de crítica.

Examinemos sucessivamente esses dois pontos e as soluções que tentou trazer o governo.
Quanto à ausência de garantia política, o principal prejuízo refere-se aos prazos - excessivos - de comunicação dos atos ao Parlamento, paralisando de fato a intervenção das delegações, ou, pelo menos, tornando inócuas suas recomendações. No seu relatório número 1436, que acompanha o balanço provisório do artigo 88-4 da Constituição em 28 de junho de 1994, o presidente da delegação da Assembleia junto à União Europeia denuncia as falhas de comunicação ou as comunicações tardias de propostas de atos comunitários à Assembléia Nacional. Ressalte-se que, num curto período, 36% das propostas submetidas à Assembléia já estavam aprovadas, elevando-se esse percentual em 24% no Senado.

Nessas condições, é impossível pretender-se um controle parlamentar eficaz sobre o processo normativo comunitário, embora uma declaração anexada ao Tratado da União Européia afirme que "os governos dos Estados membros cuidam, dentre outras coisas, para que os parlamentos nacionais possam dispor das propostas legislativas da Comissão em tempo hábil para sua informação ou para um eventual exame". A fim de corrigir essas distorções, a circular do Primeiro-Ministro, de 19 de julho de 1994(147), insiste em que se leve em conta a posição do Parlamento francês na elaboração dos atos comunitários e convida o S. G. C. I. (Secretariado Geral do Comitê Inter-ministerial para as Questões Econômicas) a aguardar a posição parlamentar antes de votar no Conselho. Para isso, o Parlamento dispõe do prazo de um mês para manifestar sua intenção de examinar uma proposta de ato comunitário a contar da sua comunicação pelo Secretariado Geral do governo. Em si mesmo, este dispositivo respeita os direitos do Parlamento. Muito rápido e infelizmente, em duas ocasiões próximas, esses dispositivos vieram mostrar suas limitações. Assim, por exemplo, a proposta de decisão relativa às condições para a base de recebimento das antecipações (E-324) foi recebida na Presidência da Assembleia em 7 de novembro de 1994, para ser aprovada pelo Conselho uma semana mais tarde, em 14 de novembro. Situação duplamente improvável, uma vez que se conhece o prazo normalmente concedido a uma circular e a data na qual a Delegação examinou o texto: 22 de novembro, ou seja, oito dias depois da sua aprovação definitiva! Esse cumprimento deficiente do prazo de a circular foi confirmado em 1995 pela aprovação de um ato (E-441) pelo Conselho, sem que a Assembléia tivesse podido examiná-lo. Na realidade, a ausência de garantia política está ligada a um sistema jurídico globalmente falho. A confiabilidade do procedimento não está de todo isenta de crítica. Certamente, se confrontado com um novo tipo de atos, o Conselho de Estado justifica sua decisão e somente se abstém de fazê-lo no caso de atos que pertencem a uma categoria a respeito da qual já tenha se pronunciado. Essa jurisprudência "discriminatória" deixa subsistirem, no entanto, dúvidas quanto à importância real do controle parlamentar com base no fundamento do artigo 88-4. Assim, parece juridicamente infundado que as Delegações não sejam incumbidas de projetos de atos elaborados pela comissão no uso de seus próprios poderes. Se a condição imposta pelo artigo 88-4 é de uma comunicação de proposta de ato ao Conselho das Comunidades, os textos em questão respondem a esta exigência processual, uma vez que o Conselho expede uma recomendação a respeito desse tipo de proposta. Com a finalidade de terminar com o juridicismo e esta leitura "cartorial" do artigo 88-4 da Constituição, os parlamentares propuseram que sejam comunicados"(148) à delegação junto à comunidade europeia as recomendações do Conselho de Estado. No estado atual do direito positivo, as propostas de atos comunitários submetidas às assembleias pressupõem sua natureza legislativa"(149). Mas nenhuma medida obscurece uma eventual carência do governo. A partir disto, "se o Parlamento não está envolvido com um ato de natureza legislativa, ou é porque o governo cometeu um erro, ou, o que seria muito mais grave, é porque não quer submetê-lo à apreciação do Parlamento"(150). É preciso concordar com o relator que o debate seria exclusivamente político. A evidência de melhorias impõe-se para elucidar o procedimento.

2 - Corrigir as imperfeições do procedimento do artigo 88-4.

Um balanço provisório revela insuficiências na aplicação do artigo 88-4 da Constituição. Estando o controle exercido isento de crítica, a solução é aperfeiçoar seu funcionamento. Esse papel e esta responsabilidade recaem principalmente sobre as comissões.

a) Inicialmente: reforçar o papel das comissões.

Os poderes da Delegação encarregada dos dossiês comunitários foram sensivelmente reforçados. As competências das comissões, das quais nenhuma é especializada em assuntos europeus, foram ampliadas pela resolução aprovada em 18 de novembro de 1992, em decorrência da aplicação do artigo 88-4 da Constituição.

Ocupadas com propostas de resolução dos deputados, elas não examinam diretamente todas as propostas de atos comunitários. Sua competência está subordinada à iniciativa parlamentar. Ora, a inação dos deputados bloqueou o procedimento e paralisou as comissões permanentes.

A resolução, após a decisão da Conferência dos Presidentes, de 20 de abril de 1993, modificou o mecanismo (artigo 151-1, alínea 2). De fato, os presidentes de grupos e de comissões decidiram ampliar a incumbência das comissões. Primeiramente, a Delegação instrui todas as propostas de atos com vistas ao artigo 88-4 da Constituição. Em seguida, as conclusões da Delegação sobre um projeto de ato comunitário tomam, se for o caso, a forma de proposta de resolução apresentada pelo seu relator. A partir daí, os relatores não originam a dois terços das propostas apresentadas. Essas iniciativas garantem-lhes a participação "sem tomar parte na votação"(151) nos trabalhos da comissão de mérito designada. Segundo o novo artigo 152, alínea I, a comissão deve apresentar seu relatório, no prazo de um mês, a pedido do governo ou do presidente de um grupo e, quando se tratar de uma proposta apresentada por um relator de delegação. O objetivo dessa medida é associar mais estreitamente ainda os órgãos da Assembléia Nacional com a atividade normativa da União Europeia. Sobretudo sua finalidade é a de superar a inércia eventual dos deputados. Para estimular as iniciativas parlamentares, a comunicação das propostas de atos comunitários doravante é anunciada por uma inserção no jornal oficial, durante e fora do período das sessões(152).
O artigo 88-4, alínea 2 determina que "durante as sessões ou fora delas, as resoluções podem ser votadas...". Um balanço provisório revela que o recebimento das resoluções no âmbito das sessões é a regra, e que durante os intervalos entre as sessões é a exceção(153).
Sem a introdução de dispositivos regimentais, o grupo de trabalho recomenda que "as reuniões consagradas à elaboração ou ao exame de tais propostas sejam mais frequentes". Especificamente, a recomendação limita-se a lembrar a existência do antigo artigo 151-1, alínea 9, do Regimento, segundo o qual a aprovação na comissão de uma proposta de resolução é "considerada como definitiva sem que tenha sido submetida à votação da própria Assembléia"(154). Esse lembrete parece ter sido benéfico, pois, a partir da sessão ordinária do outono de 1994, em 9 resoluções aprovadas, 4 o foram na comissão. Assim, em 31 de dezembro de 1994, em 42 resoluções votadas, 14 foram definitivamente aprovadas pelas comissões: a Comissão de Finanças ficou com a parte do leão (10 Comissão de Finanças, 3 de Produção, I de Assuntos Estrangeiros). O regime das resoluções do artigo 88-4 é, portanto, particular. Ele se justifica duplamente. Em princípio, essas resoluções são recomendações que concernem apenas à Assembleia e não se comparam a um ato de alcance geral votado pelos representantes da nação. Depois, teria sido absurdo impedir a votação de tais recomendações, uma vez que a atividade das instituições executivas comunitárias não está submetida a nenhum calendário. Para "se ligarem" à atualidade da União Européia, os deputados aceitaram um procedimento de aprovação simplificado. Esse incentivo do grupo Mazeaud é um elemento suplementar na vontade de controlar regular e eficazmente os Poderes Executivos, nacionais ou comunitários. Mas esses controles têm um ponto comum: eles não comprometem o futuro dos Poderes Executivos. Os deputados manifestaram assim a vontade de assegurar o acompanhamento das resoluções.

b) Por último: assegurar o acompanhamento das resoluções.

Nem a reforma do Regimento no outono de 1992, nem a decisão de 20 de abril de 1993, da Conferência dos Presidentes, ficaram à espera do destino das resoluções.

Todavia, seu interesse é o de forçar o governo a se pronunciar quanto à sua política européia. Se as resoluções parecem "autorizar o Parlamento a se imiscuir nas negociações que têm sido tradicionalmente dominadas com exclusividade pelo governo"(155), elas não passam de recomendações"(156)', porém politicamente incômodas para o governo"(157)', sem o que o artigo 88-4 não tem nem sentido, nem efetiva existência. A recente circular do Primeiro-Ministro, de 19 de julho de 1994, confirma essa opinião ao convidar os ministros e o S.G.C.I. para verificarem o interesse dedicado pelas assembleias parlamentares ao exame das propostas de atos comunitários. Recomenda-se-lhes "ter em conta que, em sendo o caso, tirem partido, na negociação comunitária, das posições expressas pelo Parlamento" sob a forma de resoluções. Dito de outra maneira, a circular introduz um sistema parecido com a precaução do exame parlamentar praticada no Reino Unido ou na Dinamarca. Como foi dito anteriormente, essa precaução deve permitir ao Parlamento exercer seus poderes num prazo razoável, a fim de não prejudicar a ação governamental. Em tempo útil, acrescenta-se a vontade de obrigar o governo a se posicionar quanto ao sentido das resoluções parlamentares, mesmo se juridicamente elas não lhe digam respeito no momento da votação pelo Conselho. O texto determina, não obstante, que ter em conta a vontade da representação nacional deve guiar a França nas negociações, "salvo urgência ou motivo específico". Se a urgência é uma noção suficientemente precisa, não se pode dizer o mesmo em se tratando de motivos específicos. Não é, pois, inútil interrogar-se quanto à eficácia do sistema, uma vez que se conheçam os problemas ligados aos prazos para a comunicação. Para ilustrar nossa proposta, vamos lembrar o episódio da proposta de recomendação do Conselho relativa à situação do déficit público na França. Inscrita na ordem do dia do conselho em 10 de outubro de 1994, a proposta de ato comunitário não foi submetida ao Parlamento senão no dia 6 daquele mês. Os protestos do Presidente da Assembleia obrigaram o governo a solicitar o relatório - com sucesso - da aprovação do texto pelo Conselho. Esse exemplo revela uma constatação dolorosa: a existência do procedimento de exame parlamentar em nada garante a comunicação dos atos ao Parlamento, nem que se leve em conta as posições manifestadas pelos parlamentares franceses. Essa constatação é confirmada pelo relatório número 1893 da delegação.

Nele descobrimos que, de 9 propostas de atos submetidas à Assembleia de 20 a 31 de dezembro de 1994, dois terços (seis das nove) foram aprovadas definitivamente pelas instituições comunitárias antes mesmo de serem comunicadas às assembleias ou antes mesmo de serem examinadas pela delegação(158). No que concerne ao procedimento de urgência, oferece ele uma ocasião para o governo omitir-se quanto às suas obrigações e constitui, por essa razão, um autêntico empecilho às prerrogativas constitucionais das assembleias. O certo é que a reforma do Regimento precedera à iniciativa do Primeiro-Ministro, dando ênfase ao acompanhamento das resoluções.

A fim de lhes assegurar uma difusão mais ampla, as resoluções são publicadas no jornal oficial(159). Além disso, as comissões competentes(160) deverão se informar do destino das recomendações. É essa a prescrição mais importante do novo dispositivo. Até o presente, a única indicação figurava na circular de 21 de abril de 1993 do Primeiro-Ministro e na de 21 de março de 1994. Elas prevêem a comunicação da recomendação parlamentar ao Secretariado Geral do Governo, que a encaminha ao S. G. C. I. Esse órgão "examina, em concordância com os ministros interessados, os passos a serem dados, com respeito à posição francesa na negociação comunitária.

Assim, nenhuma restrição é exercida sobre o governo, que está livre para levar ou não em conta as resoluções.
Para acentuar a mensagem política das recomendações de que trata o artigo 88-4, dois dispositivos foram acrescentados, um dos quais nos apresenta um problema de interpretação.
Por um lado, o governo comunica às comissões competentes e à delegação "as informações sobre os encaminhamentos dados às resoluções aprovadas pela Assembleia". A interpretação desse novo artigo é delicada. Com efeito, as resoluções do artigo 88-4 são votadas "segundo as modalidades determinadas pelo regimento de cada assembleia". O artigo 151-1, alínea 3, dispõe que "as resoluções aprovadas pela Assembleia ou consideradas como definitivas são comunicadas ao governo". O Regimento distingue claramente dois mecanismos de aprovação das resoluções. Com base nisso, o novo dispositivo se aplicaria "às resoluções votadas pela Assembléia" e excluiria as votadas na comissão. Tendo-se em conta os motivos da reforma e o objetivo a ser alcançado, parece que é preciso afastar essa análise restritiva devida, certamente, a uma redação precária.

Por outro lado, as informações comunicadas pelo governo sobre o encaminhamento dado às resoluções são analisadas, criticadas e anexadas aos projetos de lei, ultrapassando uma orientação a respeito da qual a Assembléia emitiu um parecer"(161). Essa fórmula oferece a possibilidade "aos parlamentares de se apoiarem em uma resolução para modificar um projeto de lei que não responda aos desejos expressos na referida proposta de resolução"(162). Depois do artigo 88-4 ter sido aplicado, esta situação ocorreu apenas uma vez, por ocasião do debate relativo à transposição de diretriz quanto ao exercício do direito de voto e à elegibilidade nas eleições do Parlamento Europeu para os cidadãos da União residentes em um estado membro com o qual não estejam relacionados(163).

Definitivamente, todas essas modificações completam o mecanismo de controle das propostas de atos comunitários, com os parlamentos exercendo amplamente suas prerrogativas. Esses progressos inscrevem-se nos numerosos entendimentos dos deputados, agora habituais pelo fato de, como os seus colegas senadores, estarem associados mais estreitamente à construção comunitária.

Notamos que, a partir de 18 de abril de 1994, Alain Lamassoure comunicou uma "nota sobre o acompanhamento das resoluções votadas pela Assembleia Nacional desde o início da legislatura", completada por outra de 16 de maio de 1995(164). Essa evolução é encorajadora, mas transitória. Ao intentarmos fazer um balanço significativo da reforma, podemos pensar, como o secretário-geral honorário da Assembleia Nacional, que "tanto o dispositivo sobre as proposições quanto as recomendações [...] devem proporcionar uma perspectiva verdadeira de renovação da Assembleia Nacional, a qual seria desejável que os deputados adotassem, pois raramente se empreendeu uma pesquisa deste porte e profundidade"(165).

A instauração, pela lei constitucional de 31 de julho de 1995, de uma sessão ordinária única de 9 meses, culminando em 120 dias de sessão, deveria ajudá-los. Em matéria de controle, além da fiscalização contínua da ação governamental e da elaboração do direito comunitário em nove meses, "uma sessão por semana, pelo menos, é reservada com prioridade para as questões dos membros do Parlamento e às respostas do governo".

Além disso, se "uma sessão por mês está [doravante] reservada com prioridade na ordem do dia fixada por cada assembléia" (artigo 48, alínea 3 C), o equilíbrio do trabalho parlamentar no âmbito da sessão única dependerá da atitude governamental(166) e de uma coordenação precisa (pela comunicação de um calendário provisório, por exemplo) entre o governo e as Conferências de Presidentes. Enfim, sem modificar profundamente as novas disposições do Regimento (principalmente a realização de sessões plenárias em três dias), uma resolução futura deveria organizar a semana de trabalho dos deputados distribuindo harmoniosamente o tempo passado no plenário e o que é consagrado às suas outras atividades(167). Questão de todo um planejamento...

(Tradução de Paulo Roberto Magalhães e Ruth Schmitz de Castro)

****

NOTA DO AUTOR

(1) P. BASTIDE, Restaurar o Execuiivo é bom, humilhar o Parlamento é inútil. Lê Monde, 31 de julho de 1958.
(2) P. AVRIL, O Desvio, Pouvoirs, nº 64, Lê Parlement, P. U. F., p. 137.
(3) Alocução de Jacques Chaban-Delmas, A. N., 17 de dezembro de 1960 relatada por M. MOPIN em Grandes débats parlementaires de 1875 à nos jours, N. E. D. , La Documentation française, 1988, p. 58; J. DANIEL e C. EMERI, A Assembleia Nacional e seu futuro, nesta Revue, 1989, p. 1246.
(4) M. LASCOMBE, O Primeiro-Ministro, cúpula das instituições? Artigo 49, alínea 3 e outros, nesta Revue, 1980, p. 106 e seguintes e principalmente p. 109.
(5) A criação do Conselho Constitucional tem explicação a partir de 1958 em razão da vontade dos constituintes de manter o Parlamento nas suas atribuições iniciais. Para fazê-lo, era preciso "uma arma contra o desvio do regime parlamentar", Michel DEBRÉ, discurso perante a assembléia-geral do Conselho de Estado, 27 de agosto de 1958; ver também Loic PHILIP, O Conselho Constitucional emL 'écriture de La Constitution de 1958, Económica, P. U. A. M., 1989, p. 467 e seguintes.
(6) No anteprojeto constitucional, esse controle era facultativo. Sobre a questão do controle dos regimentos das assembléias, ver C.-L. VIER, o Controle do Conselho Constitucional sobre os regimentos das Assembleias, nesta Revue, 1972, p. 165 e seguintes.
(7) E. PIERRE, Traité de droit politique et parlementaire, 1902, reedição 1989, Ed. Loysel, nº 445.
(8) D. ROUSSEAU, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, 3a. edição, 1993, p. 166.
(9) J. ROSSETTO , Lês institutions politiques de la France, A. Colin, Coleção Cursus, 1992, p. 125.
(10) T. COUDERT, Os novos potentados, La vie publique, nº 216, setembro 1991, p. 67; Y. MENY, A República dos Feudos, Pouvoirs, nº 60, p. 17.
(11) P. MAZEAUD, O Parlamento e seus adversários, Pouvoirs, nº 64, p. 109; J. -P. DUPRAT, A crise das assembleias parlamentares francesas, Méianges Auby, 1992, p. 493; ver também o relatório de J. GENTON, Sénat, nº 441, 1988-1989 que coloca em evidência o enfraquecimento da função legislativa devido ao desenvolvimento das comunidades européias, p. 15.
(12) J.BOUDANT, A crise de identidade do Parlamento francês, nesta Revue, 1992, p. 1340.
(13) Decisão nº 86-225 DC de 23 de janeiro de 1987, Recueil de Jurisprudence Constitutionnelle, R. J. C., 1959-1993, Litec, 1994, p. 305. Ver J.-C. NÉMERY, O princípio do voto pessoal na Constituição da 5a República, nest&Revue, 1987, p. 995. Por iniciativa do Presidente da Assembleia, P. SEGUIN, o voto pessoal foi estendido depois de 28 de setembro de 1993 a todos os escrutínios públicos. As delegações estão portanto limitadas a uma por deputado. Esta reforma não passa de uma aplicação do artigo 27 da Constituição. Ainda que os deputados da maioria tenham denunciado a organização rigorosa do procedimento, ele tem o mérito de não ratificar a decisão de 23 de janeiro de 1987, Libération, 2 de outubro de 1993, "P. Seguin irrita a tribuna".
(14) J. BOUDANT, op. cit. , p. 995.
(15) Reportar-se à conclusão deste artigo.
(16) O tema da renovação do trabalho parlamentar e do papel do Parlamento é um tema recorrente na 5a República.
Numerosas obras lhe foram consagradas. Mencione-se a obra de André CHANDERNAGOR, Un parlement pour quoi faire'! Gailimard, 1967 e a mais recente do deputado socialista J.-M. BELORGEY, Lê Parlement à refaire, Gaiilmard, 1991.
(17) Todavia, a importância do Regimento é salientada por Michel Debré que declarou em 26 de março de 1959, diante da Assembleia Nacional, no início da discussão do seu Regimento: "um regime político não se faz unicamente com o texto constitucional que se chama Constituição; muitos outros textos têm um valor juridicamente igual, em todo o caso fundamentalmente análogo... é o caso ... do regimento das assembleias", J. O., Débats, A. N., 26 de março de 1959.
(18) P. MAZEAUD, J.O., Débats, A. N., sessão de 26 de janeiro de 1994, p. 400 e Claude MALHURET, p. 404.
(19) B. A. N., nº I, terça-feira, 13 de janeiro de 1993, p. II. Reconhecendo a importância das prerrogativas concedidas ao governo para conter os excessos do Parlamento, Philippe Seguin considera "que é imperativo para nossa democracia concordar com um ponto novo, isto é equilibrado, nas relações entre o governo e sua maioria e por extensão, entre o governo e a Assembleia".
(20) Os grupos de trabalho existiram nas presidências de J. Chaban-Delmas, de L. Mermaz e de L. Fabius com o grupo Bilardon.
(21) Em 5 de abril de 1994, a Assembleia Nacional estava composta de 5 grupos: R. P. R., U. D. F., P. S., P. C. e República e Liberdade. Ver Crónica constitucional francesa, Pouvoirs, n° 66, p. 198.
(22) P. MAZEAUD, relatório, n° 955, A. N., 19 de janeiro de 1994. Depois de 1959, foram contadas 25 reformas do Regimento da Assembléia Nacional. Do total, contamos 3 decisões de acordo parcial, 2 de acordo com reservas. As decisões de acordo parcial foram todas proferidas antes de 1969. O reformismo dos deputados é portanto razoavelmente comparável ao do Senado, ver Didier MAUS, La pratique institutionnelle de Ia Ve. Republique, 1992, p. 212.
(23) J. O., 12 de março de 1994, p. 3963, F. BOBIN, Lê Monde, 28 de janeiro de 1994.
(24) Artigo 83 do R. A. N. Notar-se-á que esse dispositivo traduz as intenções dos constituintes de 1958 de favorecer o sistema inglês das comissões especiais para estudar os textos: "todo texto apresentado é impresso, distribuído e reenviado para o exame de uma comissão especial da Assembleia ou, na falta desta, para o exame da comissão permanente competente".
(25) Artigos 86, 87 e 88 do R. A. N.
(26) B. A...N., n° 24 de 5 de janeiro de 1994, p. 3.
(27) As informações numéricas estão contidas no relatório n° 955, op. cit.
(28) O artigo 28 da Constituição limitava, antes da instauração da sessão única, em 170 dias de trabalho para os deputados, repartidos em 2 sessões de desigual importância, a sessão do outono estendendo-se por 80 dias enquanto que a da primavera se desdobrava por 90 dias.
(29) Relatório público do Conselho de Estado tendo como tema De La sécurité juridique, Documentation française, 1991.
(30) Relatório, op. cit., p 15.
(31) G. BRAIBANT, Quem faz alei?, Pouvoirs, n° 64, p. 43. A título de demonstrar esta degradação da norma legislativa, pode-se mencionar o cuidado dos ministros em apresentar suas leis o que é denunciado com vigor pelo deputado P. MAZEAUD: "Na origem desta inflação legislativa não estará o mau hábito que se instalou de dar o sobrenome patronímico dos ministros ao texto? Fala-se portanto da lei Méhaignerie, da lei Sarkozy. Não, as leis são as leis da República!", J. O., Débats, A. N.., 26 DE JANEIRO DE 1994, P. 401.
(32) G. BRAIBANT, op. cit..; P. AVRIL, O desvio, Pouvoirs, n° 64, p. 137 e seguintes.
(33) Decisão n° 82-143, DC de 30 de julho de 1982, R. J. C., p. 130. O Conselho recusa-se a sancionar a usurpação da lei no domínio regimental.
(34) P. SÉGUIN, B. A. N. , n° 24, 5 de janeiro de 1994, p.2.
(35) Relatório público do Conselho de Estado, 1991, p. 19; D. MAUS, Inflação jurídica e desenvolvimento das normas, emDroit constitutionnel etdroitsde 1'Homme, Económica-PUAM, 1987, p. 357.
(36) As eleições gerais e entre elas, as eleições presidenciais são reveladoras do fenômeno desde que os candidatos à presidência da República apresentem um programa. Ver sobre esse assunto J. MASSOT,La présidence de Ia Republique en France, Documentation française, 1977, p. 140. As eleições legislativas de 1993 levaram à formação de uma nova maioria na Assembléia Nacional. Em 1993, 89 textos foram aprovados, cifra sensivelmente superior àquela dos começos das legislaturas: 52 em 1981, 59 em 1986 e 49 em 1988.
(37) No início da 10a Legislatura, o n° de emendas aprovadas tomou a cair para um nível correio: 1420 em 1993.
(38) Decisão n° 86-225 DC de 23 de janeiro de 1987, Lei introduzindo diversas medidas de ordem social, R. J. C., p. 305; D. ROUSSEAU, op. cit.., p. 248 e S. LAKROUF, O direito de emenda, nestaRevue, 1987, p. 456; para uma crítica virulenta da jurisprudência constitucional sobre o direito de emenda, ver G. CARCASSONNE, Direito de emenda, os processos habituais do Conselho constitucional, Pouvoirs, n° 42, p.170.
(39) Relatório público do Conselho de Estado, p. 21.
(40) Para fins de análise, pareceu-nos indispensável excluir do campo de estudo as legislaturas interrompidas antes do seu prazo normal fixado em 5 anos. A partir de 1970, data de referência, o artigo 12 foi utilizado 2 vezes, em 1981 e em 1988, encurtando consideravelmente a duração das legislaturas envolvidas.
(41)Em 1993, aatividade geral da Assembléia Nacional elevou-se a 860 horas no total, das quais 514 foram consagradas aos debates legislativos. Constatou-se que, para um número de dias de reuniões plenárias sensivelmente igual ao da 9ª Legislatura, os deputados examinaram mais longamente os textos em reunião ordinária. Essa constatação se explica pela densidade da discussão orçamentaria, à qual foram consagradas 57 reuniões e mais de 2 horas de debates. Para encontrar uma porcentagem tão elevada no exame do orçamento com relação aos debates legislativos, é preciso voltar a 1990.
(42) Artigo 36 do R. A. N.
(43) Durante a 9a Legislatura, a comissão se reuniu 68 vezes contra 66 vezes entre 1973 e 1978.
(44) 126 horas na 5a Legislatura e 111 horas entre 1988 e 1993.
(45) Em 1979, a atividade da comissão representava 99 horas. Em 1992, ela representa 145 horas.
(46) Essa constatação repetiu um outro dado. Em 1993,12.187 emendas foram inscritas, das quais mais de 60% apresentadas pela oposição.
(47) Esse fenômeno é observado no Senado. Em 1993, em 7.800 emendas apresentadas, quase a metade foi a respeito do projeto de lei relativa ao auxílio aos estabelecimentos de ensino privado através das comunidades locais, B. I. R. S., n° 573, fevereiro de 1994.
(48) D. MAUS, op. cit., p. 130.
(49) R. TEXIDOR, A evolução do revisionismo, R. F. S. P., 1984, p. 1059. Ver a proposta para uma sessão única da Sra. E. HUBERT, A. N., Documents parlementaires, 10ª Legislatura n° 601 e a de B. MURAT, 10a Legislatura, 1994, n° 790 visando a ampliar as duas sessões parlamentares.
(50) V. DOUSSET, Ideias contra o absenteísmo, Lê Figaro, 27-28 de outubro de 1990, p. 6.
(51) A proposta de Laurent Fabius foi retomada pelo Comitê Consultivo para a revisão da Constituição presidido pelo decano Vedel, posta em prática em 1992 pelo Presidente da República, J. O., de 16 de fevereiro de 1993, p. 2537.
(52) Lei orgânica n° 85-1405 e Lei n° 85-1406, de 30 de dezembro de 1985, J. O., 30 e 31 de dezembro de 1985, p. 15503-15504. Ver para um balanço crítico, Y. MENY, Pouvoirs, n° 64, p. 123 e M. DULEZ, A lei sobre acumulação de mandatos de cinco anos, Lê Monde, 27 de março de 1991, p. 8. Reportar-se igualmente às propostas do Comitê Consultivo para a revisão da Constituição, op. cit; p. 2546-2547.
(53) Para enfrentar suas diversas obrigações, os deputados fazem-se representar em nível local por suas esposas. Lê Monde, 1 de dezembro de 1993; uma recente pesquisa indica que os deputados privilegiam seus distritos eleitorais no trabalho parlamentar, pesquisa do Lê Monde, F. N. S. P. , Lê Monde, 11 de janeiro de 1994.
(54) J. O. , Débats, A. N. , 26 de janeiro de 1994, p. 436.
(55) Philippe SÉGUIN, B. A. N., n° 24 de 5 de janeiro de 1994.
(56) Para detalhar o processo, ver B. A. N. , n° 10, 29 de junho de 1993, p. 21. É a famosa "revisão" da lei Falloux. Como se fosse para prolongar a batalha parlamentar, a lei foi submetida ao Conselho Constitucional. Confirmando a constitucionalidade do princípio de auxílio das coletividades às escolas particulares, o Conselho censura as modalidades de aplicação contempladas pela lei, decisão n° 93-329 DC de 13 de janeiro de 1994, J.O., 15 de janeiro de 1994, p. 829.
(57) B. L R. S. , n° 573, 1994. p. 5.
(58) Y. COLMOU, Vade Mecum do deputado obstrucionista, Pouvoirs, n° 34, p. 121-129.
(59) S. LAKROUF, op. cit., p. 461.
(60) L. FAVOREU, L. PHILIP, Grandes décisions, T edição, 1993, n° 45. D. ROUSSEAU, op. cit., p. 248.
(61) J. O., 2 de junho de 1994, p. 7981. Ver também P. JAN, Determinados dispositivos do Regimento do Senado têm valor constitucional? Lês P otites Affiches, 28 de outubro de 1994, p.8.
(62) Decisão n° 90-278 DC, 7 de novembro de 1990, R. J. C. , p. 410.
(63) Em 1993, foram apresentados 51 exceções de não-admissibilidade, 56 questões de ordem e 46 pedidos de retorno à comissão. Nenhum foi aceito, B. A. N. Statistiques, 1993, p. 53.
(64) Observação: Este procedimento constitui um incidente de sessão. Em 1993, contamos 202 e, em 1994, 86.
(65) O Presidente Séguin mostra-se orgulhoso do respeito ao processo legislativo. Ver, por exemplo, a cassação da palavra ao deputado comunista L. PERNIA que dissertava sobre o comportamento do governo nas negociações do G. A. T. T. ,J. O., Débats, A. N., 28 de setembro de 1993, p. 3316. Esta atitude explica certamente o recuo constatado em 1994 (ver nota 64).
(66) Ver a intervenção de R. PANTRAÚD, manifestando-se na Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, que se realizou no Rio na primavera de 1992, /. O., Débats, A. N., 4 de junho de 1992, p. 1930.
(67) Decisão n° 94-339 DC, de 31 de maio de 1994, op. cit .
(68) Assim, os deputados teriam podido impedir qualquer pergunta durante a discussão de uma emenda ou quando do debate sobre uma declaração da política geral do governo, J. O., Débats, A. N. , 15 de dezembro de 1993, p. 7645.
(69) Yves COLMOU, op. cit., p. 127.
(70) Nenhum pedido de suspensão de sessão chegou a ser aceito na Assembleia Nacional após 1991.
(71) Em 1991, três pedidos, nenhum em 1992, seis em 1993 e um em 1994. A ausência notória dos deputados na Assembléia Nacional faz deste procedimento um elemento de obstrução particularmente eficaz, posto em prática no caso de textos importantes. Entretanto, esta técnica deveser manipulada com precaução porque ela acaba por se tornar pública e, portanto, por confirmar a ausência dos deputados.
(72) Os solicitantes são os que estão autorizados a pedir uma suspensão de sessão. O escrutínio pode também "ser decidido na Conferência dos Presidentes" (art. 65, alínea) que o utiliza moderadamente: em 31 de dezembro de 1994, apenas sete escrutínios públicos.
(73) Em 1993,177 escrutínios públicos contra 153 em 1992.
(74) A AssembléiaNacional arejeitou em 13 de abril de 1994. Ver B. A. N., n° 29 de 19 de abril de 1994.
(75) B. A. N. , n° 29, 1994, p. 39.
(76) Sobre as evoluções da modificação do direito de emenda, ver a análise consagrada à revalorização do trabalho na comissão.
(77) O grupo U. D. F. planejava limitar em 30 minutos o tempo de uso da palavra aos oradores para sustentar as moções de procedimento, relatório n° 955, op. cit. , p. 24.
(78) J. -P. CAMBY, e P. SERVENT, Lê travail parlementaire sous Ia Vê. Republique, Montchrestien, coleção Clefs, 1992, p. 73; nova edição, 1994.
(79) Decisão n° 90-278 DC, de 7 de novembro de 1990, impedindo as comissões permanentes de legiferar definitivamente,/?. J. C., p. 410, e Grandes décisions, n° 45, op. cit.. Ver igualmente sobre esta questão Th. S. RENOUX, R. F. D. C. , 1991, p. 113. O Conselho Constitucional reconhece, não obstante, que "épermissível à uma assembléia parlamentar aumentar o papel legislativo preparatório das comissões envolvidas...".
(80) O Presidente da República F. MITTERAND tinha proposto que uma lei pudesse ser, em certos casos, conclusivamente votada em comissão: Lê Monde, 2 de dezembro de 1992, p. I O-11.0 comitê consultivo encarregado de estudar as proposições presidenciais não acatou essa sugestão, pelo motivo de que a democracia perde em legitimidade e de que essa solução não trazia "verdadeiro aprimoramento do trabalho legislativo";./. O., 16 de fevereiro de 1993, p. 2544. O President J. CHIRAC, quanto a esse ponto, acompanhou o comitê (Projeto de Lei Constitucional n° 3740, 1994-1995). Entretanto, essa solução oferece a vantagem de terminar com o espetáculo desolador de um plenário vazio, onde os deputados acionam os controles de votação eletrônica dos seus colegas ausentes. No sentido do que afirmamos, ver H. ROUSSILLON, Por uma Miniassembléia, Pouvoirs, n° 64, p. 126.
(81) Decisão n° 84-181 DC de 10 e 11 de outubro de 1984, R. J. C., p. 199. Na espécie, o Conselho não censura a ausência de conclusões sobre as emendas apresentadas na comissão. De fato, se o procedimento desconhece os dispositivos do Regimento da Assembleia, ele respeita as condições do artigo 43 da Constituição (reenvio obrigatório dos textos a uma comissão). Ora, como determina o Conselho, os regimentos das assembleias não "têm em si mesmos valor constitucional". Todavia, a política constitucional encoraja o aumento do papel das comissões parlamentares. Ver D. ROUSSEAU, Crónica da jurisprudência constitucional, nesta Revue, 1992, p. 67.
(82) A ausência dos participantes não é raridade. Ver B. A. N., n° 29 de 13 de abril de 1994, p. 22.
(83) Relatório n° 955, op. cit. , p. 63.
(84) DC, n° 90-278,op. cit., Por uma análise detalhada e crítica. Grandes décisions, n° 45; J.-P. CHAUMONT.L. P. A. , 1° de janeiro de 1991, p. 21.
(85) Em sua decisão n° 93-329, DC de 13 de janeiro de 1994, o juiz constitucional considera, por fim, que, ao modo do artigo 40 C, não se respeitará o artigo 41 da Constituição se, de antemão, o pedido de não recebimento da matéria não foi levantado na assembleia parlamentar interessada (considerando n° 18).
(86) DC, n° 94-338 de 10 de março de 1994, J. O., p. 3963: "é permitido à Assembleia modificar as modalidades de funcionamento das reuniões da comissão, sob a condição de que o direito de voto seja reservado apenas aos deputados membros da comissão.
(87) Em 1994,14 proposições de lei foram aprovadas contra 134 projetos de lei (10,4%).
(88) Emenda n° 17 da Sra. ZELLER, MALHURET e GOASGUEN.7. O. Débats, A. N., sessão de 26 de janeiro de 1994, p. 418-419.
(89) Relatório do Conselho de Estado, op. cit., p. 76.
(90)/étiem.Esse fenômeno contribui para a degradação qualitativa da lei, o que é denunciado vigorosamente pelo Conselho de Estado.
(91) Decisão n° 73-49 DC de 17 de maio de 1973, R. J. C., p. 27 e comentário de G. BERLIA, nesta Revue, 1973 p. 1031.
(92) D. ROUSSEAU, op. cit., p. 79.
(93) Na ocasião dos debates, os deputados rejeitaram o prazo de dois dias proposto inicialmente a fim de permitir aos mesmos examinar o relatório sem precipitação, J. O. Débats, A. N., 26 de janeiro de 1994, p. 427.
(94) Relatório n° 955, op. cit., p. 79.
(95) Ibidem , n° 71.
(96) D. MAUS, Lê Parlement sous Ia Vê. République, P. U. F. , 1988, p. 69.
(97) Tratava-se de tornar obrigatório o compromisso diante da Assembleia da responsabilidade de um governo recentemente empossado. Em acréscimo, o uso da alínea 3 do artigo 49 foi estendido para o caso da rejeição de um texto.
(98) Michel DEBRÉ, Discurso perante o Conselho de Estado, op. cit.
(99) Artigos 69-71 da proposta de resolução n° 947. Esses artigos adaptam o Regimento da Assembleia à lei constitucional n° 93-952, de 27 dejulho de 1993 que modificou as regras da responsabilidade penal dos ministros, e às disposições da lei orgânica n° 93-1252 de 13 de novembro de 1993, que regulamentam os novos dispositivos constitucionais, principalmente as modalidades da eleição dos juizes parlamentares para a Corte de Justiça da República.
(100) Para a distinção entre costume e convenção constitucional, ver o artigo de P. AVRIL, As incertezas da Constituição na Vê. República, nesta Revue, 1985, p. 579 e seguintes. Sobre o problema do costume parlamentar, ver J. C. MESTRE, A propósito dos costumes e práticas constitucionais: a utilidade das constituições, nesta Revue, 1973, p. 1275; para o Senado, reportar-se ao artigo de R. CHAZELLE, nesta Revue, 1988, p. 711.
(101) Em 1992, 122 questões orais com debate foram feitas. Em 1993, esse número é de 256, ou seja, um nível jamais esperado pela Assembleia. Esse forte aumento, apesar do seu número limitado, parece ter explicação no fato de terem sido deslocadas para as quintas de manhã, quer dizer, num momento em que os deputados estão presentes na Assembléia Nacional; ver nota seguinte.
(102) A fim de melhorar a assiduidade ministerial, desde 29 de abril de 1993 as questões orais têm lugar, doravante, às quintas-feiras de manhã. Sobre o fracasso dessa iniciativa, ver P. MAZEAUD, J. O., Débats, A. N., 3 de junho de 1993, p. 1068.
(103) Chamadas no começo de questões de urgência, foram introduzidas no Regimento por iniciativa de J. Chaban-Delmas, para remediar o enfraquecimento da reunião durante as questões orais.
(104) Elas foram anunciadas na mensagem inaugural do Parlamento em 30 de maio de 1974, ver P. NGUYEN HUU, A evolução das questões parlamentares após 1958, R. F. S. P. , 1981, p. 172. Foram ampliadas com a aprovação de Mitterrand em abril de 1982 no Senado, ver P. AVRIL e J. GICQUEL, Chronique constitution nelle française, 1976-1982, P. U. F., 1983, p. 408. Em 1993, 445 questões foram feitas ao Governo.
(105) Lê Monde, 6 de abril de 1993. Em 1994, contamos 449 questões desse tipo.
(106) P. AVRIL e J. GICQUEL, Chronique constitution nelle française.Pouvoirs, n° 50, p. 202. Contamos 158 questões feitas a um ministro em 1989,146 em 1990,211 em 1991 e 58 em 1992. Ver M. BILLARDON emLa reforme du travail parlementaire à I 'Assemblée nationale. Económica, P. U. A.M. , 1991, p.47.
(107) Artigos 135 a 137, R. A. N.
(108) Artigo 138, R. A. N.
(109) Artigo 134, R. A. N.
(110) Artigo 48, alínea 2: "Uma sessão por semana é reservada com prioridade para as questões formuladas aos membros do Parlamento e às respostas do governo".
(111) Relatório n ° 955, op. cit. , p .98.
(112) Jána 3a República, André TARDIEU demonstrava que na noção de comissão de inquérito estava ligada a crise ministerial. A TAKDlEVJMprofessionparlementaire, Paris, Flammarion, 1937, p. 342.
(113) Seu objetivo relacionava-se com o deslocamento para o estrangeiro das atividades económicas, utilização de fundos destinados à formação profissional, e a situação da S. N. C. F.; em 1994, o Crédit Lyonnais e as inundações, e em 1995 (em 31 de julho), as seitas.
(114) Artigo 140, alínea 3, R. A. N.
(115) R. J. C. , p. 473; B. MATHIEU, Crónica da Jurisprudência Constitucional, Lês P elites Affiches, n° 95, 1992, p.13.
(116) Ver J. DESANDRE, As comissões de inquérito e o controle, Pouvoirs, n° 34, p. 53.
(117) Em 1994, 12604 questões escritas e 9374 respostas foram publicadas.
(118) O artigo 139, alínea 2, transformou-se na nova versão do artigo 139, em alínea 5.
(119) Uma ligeira melhoria foi constatada em 1993, 30% das respostas publicadas em dois meses (nenhum grupo foi privilegiado) contra 18% em 1991 e 20% em 1992, B. A. N. Statistiques, 1993, p. 69.
(120) Lê Quotidien, 25 de maio de 1993.
(121) Em favor do prolongamento das sessões, ver M. AMELLER, La tribune, 22 de março de 1993 citado por D. MAUS, A prática institucional francesa, R.F.D. C., 15,1993, p. 365 e do mesmo autor, L'Assemblée nationale, coleção Que sais-je? n° 2897, P. U. F. , 1994, p. 124.
(122) Relatório n° 955, op. cit., p. 52.
(123) Artigo 21 da proposta de resolução
(124) J. O., Débats, A. N. , 26 de janeiro de 1994, p. 418.
(125) Emenda n° 18. Notar-se-á, que a possibilidade de pedir verificação de quorum na comissão é uma necessidade para evitar, na ausência de um certo número de participantes, votos surpresa. Este argumento foi desenvolvido por P. MAZEAUD em sessão pública, ibid, p. 418.
(126) Decisão n° 91-292 DC de 23 de maio de 1991, R. J. C., p. 450; D. ROUSSEAU, Crónica da jurisprudência constitucional, nesta Revue, 1992, p. 54 e 66.
(127) Relatório n° 955, op. cit., p. 14.
(128) Ibidem.
(129) Decisão n° 92-308, DC de 9 de abril de 1992, R. J. C.,. , p. 497, ver Grandes décisions, op. cit. , 7ª edição, n° 46, ver também M. F. VERDIER, A revisão constitucional de 25 de junho de 1992 necessária à ratificação do Tratado de Maastricht e à ampliação dos poderes das assembleias parlamentares francesas, nesta Revue, 1994, p.1137-1164.
(130) Lei constitucional n° 92-554 de 25 de junho de 1992, J. O. , Leis e decretos, 26 de junho de 1992, p. 8406. Sobre a revisão da Constituição, reportar-se ao artigo de F. LUCHAIRE, A União Europeia, a revisão da Constituição, nestaRevue, 1992, p. 933 e ao artigo de C. GREWE, A revisão constitucional em face daratificação do Tratado de Maastricht, R.F.D. C. , 11-1992, p. 413.
(131) Em 31 de dezembro de 1994, 42 resoluções foram definitivamente aprovadas.
(132) M. GAILLARD, O retorno das resoluções parlamentares, R. F. D. C., 16-1993, p. 721; B. RULLIER, A aplicação do artigo 88-4 a partir da sessão de outono de 1993. R. F. D. C. , 17-1994, p. 155.
(133) Logo depois da entrada em vigor do Tratado de Maastricht. a lei n° 94-476, de 10 de junho de 1994, modifica a denominação da delegação. Agora, trata-se da delegação para a União Europeia, J. O., Leis e decretos, 11 de junho de 1994.
(134) H. GROUD, As delegações parlamentares para as comunidades europeias, nesta Revue, 1991, p. 1039.
(135) Recentemente ainda, a lei de l O de junho de 1994 ampliou o campo de intervenção da delegação para a União Européia, levando em consideração as novas competências da União. A delegação está na posição de comunicar todos os atos não normativos relativos à política estrangeira e segurança comum e à cooperação dos estados membros nos domínios da Justiça. Normalmente esses atos não dizem respeito ao artigo 88-4, ver relatório de R. PANDRAUD, A. N. , 10ª Legislatura, A Assembléia Nacional e aEuropa, 28 de junho de 1994, n° 1436.
(136) Decisão n° 92-314 DC de 17 de dezembro de 1992, R. J. C. , p. 511. Ver no entanto B. A. N.. , n° 59, 20 de julho de 1995, p. 41.
(137) Ver o relatório de G. GOUZES, A. N , n° 2676, 1992-1993.
(138) P. AVRIL e J. GICQUEL, Crónica constitucional francesa, Pouvoirs, n° 66, p. 208: o texto figura no relatório n° 1436, op. cit. , p. 17.
(139) Os números resultam do estudo dos relatórios n° 1436, op. cit. , p. 23-24 e n° 1836.
(140) Artigo 151-1, alínea 2, do R. A. N.
(141) Relatório n° 955, op. cit., p. 93.
(142) É a solução facultada ao Senado no artigo 73 do seu Regimento.
(143) P. MAZEAU.7. O. ,Débats, A. N, 26 de janeiro de 1994, p. 402.
(144) Considerando n° 14.
(145) Circular n° 3-791/SG de 31 de julho de 1992/B. O. P. M. 92; e circular de 21 de abril de 1993, J. O., 22 de abril de 1993, p. 6495.
(146) P. MAZEAUD, J. O., Débats, A. N , 18 de novembro de 1992, p. 5699 citado por M. GAILLARD, op. cit. , p. 726.
(147) J. O. , Leis e decretos, 21 de julho de 1994, p. 10510.
(148) Proposição de lei n° 1982, A. N , em 27 de outubro de 1992. Essa iniciativa visa a quebrar todo monopólio governamental sobre a apreciação do caráter legislativo de uma proposta de ato comunitário e confiar o litígio ao Conselho Constitucional.
(149) Para R. PANDRAUD, a comunicação dos atos submete-se a uma leitura "muito cartonai". Relatório, op. cit.. , p. 49. Trata-se de propostas de atos comunicadas ao Conselho antes da entrada em vigor do artigo 88-4, mas modificadas depois de 25 de junho de 1992, e das que ocorreram depois desta data. Mas nenhuma obrigação se impõe ao governo de comunicar as proposições relativas ao segundo e ao terceiro pilares da União, embora recentemente o Primeiro-Ministro tenha revelado que as assembléias serão envolvidas, ver B. A. N. , n° 59, 20 de julho de 1995, p. 41.
(150) P. MAZEAUD, J. O. , Débats, A. N, 26 de janeiro de 1994, p. 402.
(151) Decisão n° 94-338 DC de 10 de março de 1994.
(152) Artigo 151-1, alínea I, R. A. N. Seria preciso ainda que os atos comunicados não fossem definitivamente aprovados pelas instâncias comunitárias! Ver relatório n° 1.436, p. 37.
(153) Em 1993, contamos duas resoluções aprovadas fora da sessão, uma em 1994. Quanto ao número das reuniões, para o presidente da comissão de legislação, "o essencial não é examinar todos os textos, mas escolher aqueles que "tocam" as disposições fundamentais do nosso direito", Bulletin dês commissions, n° 3, de 27 de abril de 1993, p. 108.
(154) Artigo 151-3, nova alínea 2.
(155) M. GAILLARD, op. cit., p. 708.
(156) Decisão n° 92-314 DC de 17 de dezembro de 1992, op. cit.
(157) Para R. PANDRAUD, as resoluções têm uma "determinada importância política", J. O., Débats, A. N , 18 de maio de 1993,p.551.0 ministro delegado para os assuntos europeus considera por sua vez que as proposições têm "um valor político inquestionável", J. O., Débats, A. N , 8 de outubro de 1993, p. 4030.
(158) Relatório n° 1893, p. 5 e seguintes.
(159) Artigo 151-3, alínea 5.
(160) Artigo 151-4. Esta competência é compartilhada pela delegação.
(161) Segundo P. SÉGUIN, o governo comunica regularmente um relatório sobre os entendimentos reservados no caso das propostas de resoluções da Assembleia, Lê Monde, 12 de janeiro de 1994. Essa opinião é contestada por um conselheiro da Delegação, D. HOCHEDEZ. Ver seu comunicado sobre a delegação apresentado por ocasião do colóquio sobre "o artigo 88-4 da Constituição francesa: o papel do Parlamento na elaboração da norma europeia", Faculdade de Direito de Toulouse, 24 de março de 1994. Com efeito, o governo apresentou apenas uma vez os resultados de uma negociação após a votação de uma resolução, ver Relatório n° 448 a propósito dos fundos estruturais.
(162) D. HOCHEDEZ, op. cit.
(163) Na espécie, os deputados emendaram o texto da resolução, e não o do governo, que desconheceu o conteúdo da resolução parlamentar.
(164) Essas notas figuram nos relatórios de informação n° 1078, 10a Legislatura, 12 de abril de 1994, e n° 2058, 16 de maio de 1995, p. 53.
(165) M. AMELLER, op. cit. p. 96
(166) "O Primeiro-Ministro, após consulta ao Presidente da assembleia envolvida, ou à maioria dos membros de cada assembleia, pode decidir sobre a estipulação de dias suplementares de sessão".
(167) Uma vez que a sessão ordinária "começa no primeiro dia útil de outubro e chega ao fim no último dia útil de junho (artigo 28, alínea I C) e cabendo ao Regimento fixar as semanas, os dias e os horários das sessões (artigo 28, alíneas 2 e 4 C), P. MAZEAUD sugere que se organize a semana de trabalho, fora do período orçamentário, nas manhãs e nas tardes de terça, quarta e quinta, com a Assembléia interrompendo seus trabalhos no Natal e na Páscoa, relatório n° 2138, 1994-1995, p.23.