O Direito De Emenda

Slimane Lakrouf (1)

APRESENTAÇÃO

LEONARDO HENRIQUE DE NORONHA(2)

O artigo seguinte enfoca a evolução histórica do constitucionalismo francês, a partir do estudo de tema aparentemente restrito, que por suas implicações uni versais no processo legislativo democrático, revela-se crucial também para nós. O direito de emendar projeto de lei é minuciosamente analisado pelo autor, cujo escopo fundamental é a compreensão da natureza jurídica do instituto e o esclarecimento da normativa aplicável, no que tange à titularidade e à forma de apresentação, discussão e votação.

A complexidade da empreitada avulta em decorrência do fato de que, desde 1791, nenhuma das constituições francesas conteve uma clara definição da emenda. Os contornos dessa proposição acessória foram sendo definidos consoante a praxe parlamentar, os regimentos da Assembléia Nacional e do Senado e as posições doutrinárias a respeito.

Para atingir seus objetivos, o autor procedeu ao cotejo entre a emenda e noções correlatas, algumas exclusivas do procedimento francês, como o "artigo adicional", outras presentes no direito pátrio, de modo similar, embora sob denominação diversa, como os substitutivos e as subemendas.

O trabalho prossegue, na busca da almejada precisão conceitual, com o exame do juízo de inadmissibilidade por vício de processo. Tornam-se, nesse passo, objeto de estudo a trajetória jurisprudencial do órgão de controle da constitucionalidade das leis, bem como a evolução do entendimento da presidência das casas legislativas, ou delas próprias, no âmbito das respectivas competências para manifestarem-se previamente sobre a admissibilidade de uma proposição. Outra etapa do trabalho consiste na identificação das condições de exercício do direito de emenda e na explicitação dos limites materiais e formais a que se sujeitam o Parlamento e o chefe do Executivo.

Ousaria dizer que a grande contribuição do ensaio de Slimane Lakrouf, ao menos na perspectiva alienígena, voltada para o direito comparado, refere-se à abordagem histórica e dogmática das relações entre os Poderes.
Sob essa ótica, pode ser tomado apenas como pano de fundo o direito de emenda, a que, em linhas gerais, Lakrouf atribui caráter derivado e secundário, somente reconhecendo a possibilidade jurídica da emenda se aposta a um substrato modificável: o projeto de lei em sentido estrito, ou seja, enquanto proposição que enuncie normas gerais, abstraias e imperativas.

A melhor definição de emenda, conforme o autor, consta da segunda edição da coleta de dados comparativos do Centro Internacional de Documentação da União Inter-parlamentar (www.ipu.org). A emenda é vista por aquele organismo como modificação parcial ou total do texto, podendo constituir supressão ou modificação de parte, cláusula, parágrafo, frase, ou palavra, bem como adição de determinadas disposições.

Pode-se notar, desde já, que o texto esmiuça tecnicalidades e sua leitura, sobretudo para os não-iniciados, tende a ser um tanto árida. O raciocínio do autor avança em circunlóquios exaustivos, muitas vezes concernentes a episódios da política francesa que ignoramos. Mas, se souber e sobretudo quiser vencer a resistência intelectual e o enfado, o leitor emergirá enriquecido, tanto no tocante aos meandros do processo legislativo, quanto principalmente na compreensão dos mecanismos de funcionamento do Estado francês, por exemplo os afetos às relações entre o Tribunal Constitucional e os Poderes Executivo e Legislativo.

A França da chamada Quinta República, instaurada pela vigente Constituição de 1958, afigura-se marcada por ponderável centralismo político-administrativo. Preocupada com a questão da eficácia governamental, a nova ordem jurídica sacrificou parte das prerrogativas tradicionalmente reservadas ao Parlamento. Além disso, privilegiou-se a atuação das bancadas e das comissões técnicas, em detrimento das iniciativas individuais, relegadas a um plano visivelmente secundário.

Discutir a existência do direito de emendar, no contexto de uma situação concreta, significará para o autor mapear a competência legislativa material e reconhecer os limites consideráveis que a Constituição impôs à deliberação do Legislativo, sobremodo no que tange ao tema das finanças públicas.

Não raro, o sistema francês prevê a aprovação ou rejeição "in totum" dos projetos de lei de autoria do Executivo, sem que haja possibilidade de alteração parcial do texto. No mesmo sentido, veda-se a formulação de preceitos legais que avancem sobre matéria tida como regulamentar, a exemplo da que versa sobre a implementação de tratados internacionais subscritos pela França. Finalmente, admite-se que o Executivo emende projetos de seu interesse e participe da discussão da matéria no Parlamento, em vez de colaborar apenas na deflagração e na ultimação do processo legislativo, mediante propositura de projetos e sanção ou veto, como ocorre entre nós.

Fica claro, portanto, que os construtos políticos franceses obedecem a uma lógica bastante peculiar, dando ensejo a um parlamentarismo misto, com elevada concentração de poderes no Executivo - surpreendente, para os padrões europeus.

A publicação do artigo em tela garante continuidade à política editorial dos Cadernos da Escola do Legislativo, comprometida com a investigação científica e filosófica acerca do processo legislativo e das funções típicas do Parlamento. Esperamos que o texto de Slimane Lakrouf auxilie os estudiosos da matéria.

****

O DIREITO DE EMENDA(3)

SLIMANE LAKROUF

Propor a análise do conceito de emenda e apresentar o regime jurídico que se aplica ao seu exercício, esforçando-se por destacar os elementos de ruptura e de continuidade em vista da tradição constitucional francesa: tais são os dois objetivos que este estudo desejaria alcançar. Sem dúvida, algumas decisões do Conselho Constitucional firmadas a esse respeito nos últimos anos incitam à empreitada.

Apesar da aparência, o conceito de emenda não deixa, com efeito, de ser complexo.
confusão possível que se deve evitar sempre entre a expressão "direito de emenda" que remete a um poder e o termo "emenda" que, em si mesmo, nada significa, a não ser o objeto do nosso estudo, constitui a primeira, mas não a menor das dificuldades. A análise jurídica revela-se de importância extremamente valiosa porque ela permite determinar a natureza da emenda e ajuda a diferenciar este conceito das noções afins. É também com base no fundamento desta mesma análise jurídica do conceito que os autores afirmam que a emenda apresenta um caráter de eventualidade. Esse caráter de eventualidade não deve no entanto levar a que se negligencie que a contribuição atual do Parlamento ao trabalho legislativo toma basicamente esta forma e que, em determinadas matérias, a intervenção dos deputados e dos senadores reduz-se a esta única possibilidade.

Além do mais, o conceito de emenda não pode ser estritamente apreendido sem que se distinga a emendados textos que apresentam forma, no processo de discussão e até de votação, própria de emenda, mas não guardam correspondência com o seu objeto. Os textos que respeitam o critério formal, mas negligenciam o material, são vulneráveis ao juízo de inadmissibilidade. Os textos que dirigem comandos à autoridade executiva, os que não apresentam qualquer ligação com alguma das disposições iniciais do projeto ou da proposição de lei, assim como aqueles cuja amplitude seja inequivocamente excessiva, não se coadunam com o regime jurídico da emenda.

No que tange às emendas propostas quando da votação de projetos de lei que aprovem ou ratifiquem acordos internacionais, são elas inadmissíveis porque, por um lado, assemelham-se às propostas de resolução proibidas pelo regimento das assembléias, e, por outro, incorporam-se a textos que não são de lei em sentido material, mas apenas no sentido formal.

As condições do exercício do direito de emenda foram em numerosos aspectos substancialmente modificadas em 1958. E claro que o reconhecimento desse direito de emenda em proveito das comissões e dos parlamentares não constituiu absolutamente uma inovação, mas é de se notar que o governo passou a estar formalmente investido de uma prerrogativa nova, que, bem utilizada, lhe garante pleno domínio do processo legislativo. Para os parlamentares que apoiam o governo, o direito de emenda é um meio de colaborar com o trabalho legislativo. Para aqueles que o combatem e de acordo com a maneira como for utilizado pode ser uma técnica de obstrução ou de apresentação de matéria nova.

Compreende-se que a fim de levar a bom termo todo o estudo que se nos descortina, é indispensável proceder a duas tarefas: se é importante em primeiro lugar determinar com toda a precisão possível o direito de emendar, será também útil nos inteirarmos em seguida das regras de apresentação, discussão e votação que com ele se relacionam.

I. - O CONCEITO DE EMENDA

A emenda é um texto apresentado, discutido e, se for o caso, votado em certos momentos e sob determinadas formas.
Deve também corresponder a um elemento material definido, tendo em vista que as disposições contidas no texto são gerais e imperativas e concernem a um campo entregue à competência do legislador. Na mais recente jurisprudência do Conselho Constitucional, sobressai o fato de que as disposições de uma emenda não podem ser destituídas de ligação com o texto ao qual se relacionam, nem devem justificar, pela sua abrangência excessiva, a necessidade de se recorrer a um projeto ou proposição de lei. A analise jurídica a que procederemos deverá permitir, portanto, distinguir a verdadeira emenda de todos os textos que possuam dela apenas a forma.

A. - A análise jurídica do conceito de emenda.

Para levar a bom teimo esta análise jurídica, dedicaremo-nos imediatamente a diferenciar a emenda das noções afins e definiremos em seguida suas características.

l. Emenda e noções afins.

A emenda corresponde a uma definição própria, distinta das noções assemelhadas ou afins, como o artigo adicional ou a subemenda.

Não se pode alcançar a compreensão do conceito de emenda senão sob a condição de se distinguirem as duas acepções do termo. A emenda designa o texto da modificação no momento mesmo em que é redigido, quando ainda é apenas uma sugestão submetida aos parlamentares. Mas a mesma palavra serve também de denominação para as disposições de uma lei regularmente votada e promulgada, as quais não façam parte dela desde a origem do projeto ou da proposição de lei. A emenda votada obedece, com efeito, a um regime jurídico que segue em todos os pontos o da lei, notadamente no que toca a data de entrada em vigência e status na hierarquia das normas.

No instante em que é proposta, a emenda possui uma natureza e obedece a um regime jurídico que a diferencia de uma proposição ou de um projeto de lei. As regras que concernem ao objeto ao qual as emendas devem se referir, ao processo de discussão e às condições de inadmissibilidade apresentam particularidades evidentes.

Não se encontra em qualquer das constituições francesas desde 1791(4) definição do conceito de emenda no sentido em que é entendido aqui. Foi em conseqüência de desvios de estudos em que o conceito de emenda veio a ser questionado que alguns autores se dedicaram a propor definições que podem nos esclarecer(5). Adhémar Esmein escreveu no começo deste século que a emenda é "uma proposta de modificações mais ou menos consideráveis dos projetos de lei ou proposições de lei que cabem à Câmara".(6)

No estudo prático dedicado ao uso do direito de emenda, quando da elaboração da lei de orientação predial de 30 de dezembro de 1967, Alam Brouillet qualificou a emenda como "técnica que permite introduzir no corpo de um projeto de lei disposições novas, ou reclamar a supressão de artigos".(7)

No seu Léxico de Direito Constitucional, Rerre Avril e JeanGicquel destacam que "a emenda constituiu uma modificação de texto submetido à deliberação de uma assembléia" (8)e salientam, além disso, que a citada modificação pode ser "de fundo ou de forma".(9)

O mérito de ter sugerido a definição mais completa recai sobre o Centro Internacional de Documentação da União Interparlamentar... Na segunda edição da coleia de dados comparativos referentes aos parlamentos do mundo inteiro, poder-se-á, com efeito, ler que a emenda é uma "modificação parcial ou total do texto"(10) , podendo afigurar-se como "uma supressão ou modificação de uma parte, cláusula, parágrafo, frase, ou de determinadas palavras ou a adição de determinadas disposições"(11)

A emenda constitui portanto uma sugestão proposta por um ou mais parlamentares, ou pelo Poder Executivo, com o objetivo de modificar, no fundo ou na forma, uma proposição ou um projeto de lei submetido à deliberação de uma assembléia, podendo ser acatada ou rejeitada. Seu objeto pode ser suprimir as disposições inscritas no texto inicial e/ou introduzir disposições novas.

Os artigos adicionais e subemendas constituem duas outras modalidades de exercício decorrentes do direito amplo de iniciativa. Sujeitam-se a definição peculiar e não obedecem ou, pelo menos, não deveriam obedecer ao mesmo regime jurídico que a emenda.
O artigo adicional introduz uma disposição completamente nova que não se relaciona com nenhuma das disposições constantes da proposição ou do projeto de lei. Ele se intercala no projeto ou na proposição mas não modifica um dos seus artigos, ao contrário da emenda.(12) A distinção de natureza entre os dois mecanismos corresponde ou, em todo o caso, deveria corresponder, uma distinção quanto ao regime jurídico aplicável a um e a outro. Enquanto as emendas só são admissíveis quando incidirem sobre disposição do texto principal, os artigos adicionais só são admissíveis se propostos no âmbito do projeto ou da proposição de lei, ou seja, abordando a mesma matéria.(13) Esta distinção teórica dos regimes jurídicos permanece largamente ignorada. Na prática, as emendas e os artigos adicionais são, quase sempre, apresentados sob a forma de emenda e submetidos às mesmas condições de forma e de fundo. Salientou-se que "não é feita, na prática, qualquer distinção(14) entre uns e outros, notadamente do ponto de vista da admissibilidade relacionada com o prazo e a forma.

Quanto à subemenda, trata-se de proposta de modificação aplicada a uma emenda, sendo de fato uma emenda aplicada a outra. Mas é preciso ressaltar que a subemenda não obedece ao mesmo regime jurídico da emenda. A existência de um direito de subemenda é apenas mencionada no regimento das assembléias.
Todavia, isto não impediu o Conselho Constitucional de julgar "que o direito de subemenda era indissociável do direito de emenda reconhecido aos membros do Parlamento e ao Governo pelo artigo 44, alínea primeira"(15). A prerrogativa da subemenda está, aliás, submetida a uma restrição fundamental. Uma subemenda só é de fato admissível se não contrariar o sentido da emenda(16), o que reduz singularmente sua importância. De fato, a subemenda que contradissesse frontalmente uma emenda e que, em decorrência desse fato, conduzisse à sua anulação, constituiria no mínimo um desvio do processo, cujo direito de coibir a Corte Constitucional reservou para si, em decisão datada de 1979(17).

A admissibilidade das subemendas é objeto de apreciação por parte do Presidente da Assembléia Nacional e não da própria Assembléia, ao contrário do que sucede em caso de emenda.
Ocorre, em contrapartida, diferentemente no Senado, onde a apreciação da admissibilidade da emenda e da subemenda estão sujeitas a um processo idêntico (18). À guisa de conclusão sobre esse ponto, note-se que o direito de modificar uma subemenda não existe. Proíbe-se, com efeito, a alteração de subemenda.

2. Características do conceito de emenda.

A emenda vem em segundo lugar no tempo e é derivada, no que tange a seu objeto. Secundário, o direito de emenda o é, certamente. A prerrogativa de sugerir uma alteração destinada a aprimorar o texto somente é conceptível se existe anteriormente um substrato, modificável e aperfeiçoável. A proposta de emenda só pode ser efetivada se um projeto ou uma proposição se encontrar em vias de exame na comissão ou no plenário.
Eugène Pierre expressava esta imperiosa necessidade ao afirmar que "a emenda só se produz por ocasião de uma discussão na qual a Câmara já esteja empenhada"(19).

Coloca-se aqui a questão da natureza do texto em condição de ser modificado. Só pode tratar-se de um projeto, ou de uma proposição de lei, no sentido estrito que reveste este termo, e não de textos que, ainda que votados pelo Parlamento, não tenham por objeto enunciar normas gerais e imperativas(20).

Quanto às modificações apresentadas aos projetos de revisão da Constituição, elas recebem o nome de emendas constitucionais e seguem um regime jurídico próprio.

Se nos limitarmos aos textos dos dispositivos regimentais das assembléias aplicáveis à emenda, esta deveria servir apenas para sugerir modificações (acréscimos ou supressões) que, por substanciais que fossem, deveriam guardar relação com os temas evocados. O ato de emendar consiste em aperfeiçoar, mas isso não significa que se possa fazer uma transformação radical do texto original. O objeto da emenda deve conter um elo de ligação com uma das disposições originárias. O artigo adicional, por sua vez, deve estar situado no âmbito material do projeto ou da proposição. Sem dúvida, a conjunção de diversas emendas coordenadas pemite que os parlamentares apresentem autênticos substitutivos, mas esta possibilidade não atenta em nada contra o caráter derivado da emenda.

As novas disposições sugeridas devem, com efeito, relacionar-se com o tema da proposição ou do projeto. Para expressar esta mesma idéia, Eugène Pierre escreveu que "a emenda se distingue da proposição porque não tem como a última poder de suscitar uma nova discussão"(21)

A qualidade secundária e derivada da emenda não deve, de nenhuma maneira, levar à diminuição de sua importância.
Além de constituir às vezes a única forma de expressão deixada para os parlamentares, a emenda tende a ser a contribuição essencial do Parlamento para a elaboração das leis. O fato é que a iniciativa legislativa, formalmente reconhecida aos parlamentares pelo artigo 39 da Constituição, lhes escapa totalmente em determinados domínios.

É possível entretanto afirmar que uma emenda atinente a matéria que extrapola o campo abrangido pelo direito geral de iniciativa dos parlamentares possua realmente esse caráter derivado. Em outras palavras, a questão é saber sobre qual fundamento repousa o direito que têm os deputados e senadores de sugerir emendas às leis de finanças públicas, cuja preparação e sugestão dependem, quase que exclusivamente da iniciativa do governo. É evidente que esta prerrogativa não pode derivar de um direito de iniciativa mais geral, uma vez que este não existe nesta matéria específica. Essas emendas, cujo caráter autônomo é preciso reconhecer, originam-se, de fato, da função legiferante que pertence, por princípio, e como atesta a etimologia, ao Poder Legislativo. Notaremos, com efeito, que, mesmo quando nenhum poder decisório lhes é reconhecido, as assembléias tem, pelo menos, a prerrogativa de proceder à discussão de toda questão que lhes interesse.

B. - Inadmissibilidade de textos em forma de emenda.

Ainda que apresentados sob a forma de emendas, os textos que não satisfazem ao critério material precedentemente definido não correspondem ao conceito. O respeito tão-somente ao critério formal evidentemente não basta. A objeção atinge inicialmente os textos cuja matéria não pertença ao domínio da lei, mas a inadmissibilidade aplica-se também aqueles que, embora tendo um objeto legislativo, ignoram as características obrigatórias da emenda.

l. Inadmissibilidade por falha de natureza legislativa.

As inadmissibilidades oponíveis às emendas cuja matéria não seja legislativa encontram sua origem seja na própria Constituição, seja nos regimentos das assembléias. Atendem-se a objetivos de duas ordens: proteger o domínio regulamentar reservado ao governo e garantir a supremacia de que está investida a autoridade executiva.

a) A proteção do domínio regulamentar.

Antes de o domínio da lei ter-se reduzido, como aconteceu depois de 1958, não existia inadmissibilidade que pudesse atingir uma proposição de lei em função da matéria a que ela se dedicasse. A mesma coisa sucedia com as emendas. Tendo em vista que o domínio da lei, não conhece fronteiras, seria inconcebível que pudesse ser diferente com as emendas.

Após o estabelecimento da V República, essa época que constituiu uma verdadeira idade de ouro do Parlamento foi definitivamente encerrada. A Constituição de 4 de outubro de 1958 relaciona limitativamente as matérias sobre as quais o Parlamento está habilitado a legislar. Esta disposição poderia ser facilmente contornada se a mesma não se aplicasse com igual rigor às emendas. É a razão pela qual o artigo 41 da Constituição permite aos membros do Governo presentes às sessões do Parlamento argüir a inadmissibilidade de uma emenda de origem parlamentar ou de uma proposição de lei que não concerne a uma matéria reservada à competência do legislador pelo artigo 34 da Constituição, ou que aborda uma questão que tenha sido objeto de delegação ao Governo, em conformidade com o artigo 38.

A eficácia desse procedimento é indiscutível. Esse artigo 41 tem, com efeito, permitido ao Governo zelar pela utilização das emendas de maneira estrita e até mesmo confinar o Parlamento dentro do domínio da competência que lhe foi delimitado pelo artigo 34.

Nos primeiros tempos de sua existência, o Conselho Constitucional, convocado com base no artigo 41, não se contentava em verificar se as disposições censuradas respeitavam a repartição das competências instituídas pelos artigos 34 e 37, mas examinava a conformidade das mesmas em face de toda a Constituição. Esta jurisprudência modificou-se em seguida, não podendo mais ser pronunciada a inadmissibilidade senão em vista de emendas que infringissem a repartição de competências decorrente da combinação dos artigos 34 e 37. O Conselho Constitucional decidiu, além disso, que em todos os casos em que fosse convocado com fundamento no artigo 41, ele se declarara impedido de pronunciar-se sobre a admissibilidade de uma emenda ou de uma proposição materialmente contrárias à Constituição.

Desde uma decisão de 1979, tomada com fundamento no artigo 41,o Conselho Constitucional não considera, com efeito, que uma disposição de natureza regulamentar contida em uma lei deva ser, por esse motivo, argüida de inconstitucionalidade.(22) Convocada em função de emendas relativas a um projeto de lei ligado à economia de energia, a Suprema Corte Constitucional, com efeito, declarou:

"Resulta do cotejo destas disposições que, quando convocado, com base no art. 41 da Constituição, a apreciar uma proposição ou emenda cuja inadmissibilidade é previamente argüida pelo governo, o Conselho Constitucional só pode se pronunciar sobre se a citada emenda é do domínio da lei ou tem um caráter regulamentar".

Nesta mesma decisão, o Conselho Constitucional nem ao menos tomou o cuidado de mencionar que se reservava o direito de questionar a constitucionalidade das emendas da Coalisão para a República e do Partido Comunista, se ele fosse anteriormente convocado a examiná-las, com base na alínea 2 do artigo 61. Inadmissibilidade desta natureza pode ser argüida a qualquer momento do processo, desde que a discussão não esteja encerrada, mas não pode, no entanto, ser oposta a uma disposição já aprovada em primeira deliberação por outra Câmara.
Da mesma forma, a transformação do texto em deliberação de uma Assembléia impede tal iniciativa.

A inadmissibilidade questionada pelo governo é objeto de uma decisão do Presidente da Assembléia, decisão essa que, no momento em que reconhece a validade da argüição, suspende imediata e definitivamente a discussão da emenda em questão(23). Se o Presidente da Assembléia for de opinião contrária, a deliberação é suspensa apenas momentaneamente. Pertence então à parte interessada a tarefa de acionar o Conselho Constitucional (24), devendo obrigatoriamente dar conhecimento de sua iniciativa à parte contrária, para que esta possa defender o seu ponto de vista. Conforme a decisão tomada pelo Conselho Constitucional, a discussão pode então ser retomada ou não. Contabilizadas de 1959 a 1986, as decisões dos presidentes das Assembléias declarando inadmissíveis as proposições e emendas por força do artigo 41 são em número de 95. A contestação foi levada ao Conselho Constitucional apenas 11 vezes. Das três decisões concernentes às emendas, uma só concluiu pela natureza não regulamentar do texto. As duas outras emendas foram consideradas inadmissíveis(25).

Convocado com fundamento no artigo 61-2 da Constituição, o Conselho Constitucional aceitou até recentemente pronunciar-se sobre a inadmissibilidade de uma emenda cujo objeto não fosse do domínio da lei(26). Mas depois de uma decisão de 30 de julho de 1982(27), a jurisdição constitucional abandonou esta jurisprudência. Recusou-se a sancionar daí em diante a eventual intromissão no domínio regulamentar, quando o Conselho Constitucional fosse convocado com fundamento no artigo 61, alínea 2. O principal considerando da decisão acima citada é, com relação a isso, absolutamente claro. Nele está dito que: "a Constituição não houve por bem suscitar argüição de inconstitucionalidade de uma disposição de natureza regulamentar contida em lei, mas desejou, ao lado do domínio reservado à lei, fazer reconhecer um domínio próprio e conferir ao governo o poder de assegurar proteção contra eventuais usurpações de sua competência pela lei".

Em relação à posição assumida no passado pelo Conselho, esta afirmação constitui uma reviravolta total na jurisprudência. Mas o governo não ficou sem saída. De conformidade com o artigo 37, alínea 2, da Constituição, pode-se ainda pretender a invalidação de uma disposição em litígio, o que permitiria em seguida proceder à sua revogação ou modificação.

b) A defesa da supremacia da autoridade executiva.

O reconhecimento explícito da supremacia governamental impede que as Assembléias possam dar ordens ao Executivo.
Em matéria de ratificação ou aprovação de compromisso internacional, por força do princípio de supremacia governamental, veda-se a apresentação de emendas, tanto com caráter de propostas de resolução, quanto apostas quando da discussão de projeto de lei afeto à matéria.

a) A inadmissibilidade das emendas com caráter de propostas de resolução.
No decorrer da III e da IV Repúblicas, a prática das propostas de resolução era bastante comum. Não era raro que as assembléias votassem textos com força de lei para obrigar o Governo a satisfazer a esta ou àquela obrigação. O fato de que a reorganização das relações entre o Executivo e o Legislativo, operada durante a V República, tenha sido acompanhada de uma interdição das propostas de resolução não deveria surpreender ninguém.

O artigo 82-1 do Regimento da Assembléia Nacional precisa claramente que "com exceção dos casos expressamente previstos nos textos constitucionais ou regimentais, as propostas de resolução só podem ser acolhidas se enunciarem medidas e decisões de âmbito interno, as quais, por tratarem do funcionamento e disciplinamento da Assembléia, dependem da sua exclusiva competência(28) . A alínea 2 do artigo precedente especifica que as propostas de resolução "são encaminhadas, examinadas e discutidas segundo o procedimento aplicável em primeira deliberação às proposições de lei, não lhes sendo opostas as normas decorrentes da observância dos artigos 34, 40 e 41 da Constituição". De fato, isto significa dizer que as propostas de resolução regimentais não estão sujeitas a qualquer condição de admissibilidade. Isso não impediu os parlamentares de continuar a apresentar propostas de resolução, principalmente, ou até mesmo exclusivamente, sob a forma de emenda. Ainda que destituídos de qualquer valor jurídico, tais textos devem ser aceitos, no entendimento dos parlamentares, que neles vêem um meio de exercer pressões sobre o Governo.

O número de propostas de resolução apresentadas na forma de emendas desde 1958 está longe de ser insignificante.
Em diversas oportunidades, o Governo omitiu-se, não fazendo valer a inadmissibilidade que lhe era possível argüir(29). Isso explica porque determinadas propostas de resolução figuram em textos de lei votados e promulgados normalmente. A emenda Vallon é um exemplo muito característico. Esta emenda, que recomendava ao Governo que encaminhasse antes de l º de maio de 1966 um projeto de lei definindo as modalidades segundo as quais seriam reconhecidos e garantidos os direitos dos assalariados sobre o incremento dos valores dos ativos das empresas, decorrentes do autofinanciamento, foi recebida sem que o Governo se opusesse e transformou-se no ' 4 do artigo 33 da Lei nº 65-566, de 12 de julho de 1965, que modifica a tributação das empresas e dos rendimentos de capitais mobiliários.

A eficácia de tais textos, ainda que regularmente votados pelo Parlamento, é praticamente nula, O Conselho Constitucional, convocado com fundamento no artigo 61 da Constituição jamais deixou de rejeitar disposições desta natureza pelo fato de que elas não tinham fundamento em nenhuma das competências do Parlamento. Isto é o que aconteceu especialmente no caso da emenda pela qual os parlamentares solicitavam do Governo o encaminhamento antes de 31 de dezembro de 1977, de um projeto de lei relativo à reavaliação dos ativos imobilizados publicados no balanço das empresas. Esta pretensão exprimida pelo artigo 61,' 6, da legislação financeira para 1977, conforme avaliou o Conselho Constitucional, não encontrava apoio jurídico nem no artigo 34 nem em nenhuma outra disposição da Constituição e estava em contradição com o direito geral de iniciativa conferido ao primeiro-ministro pelo artigo 39 da Constituição(30) .

Tais veleidades manifestadas pelos parlamentares contradizem evidentemente o espírito, bem como a letra da Constituição, o que explica a afirmação do Conselho Constitucional de que "o direito de iniciativa (do Governo) perderia todo seu sentido se uma disposição legislativa pudesse determinar os prazos e as condições nas quais o Governo deva operar em uma matéria específica(31).

b-A inadmissibilidade das emendas relativas a projetos de lei que autorizam a ratificação de tratados.

Desde muito tempo, senão mesmo desde os primórdios do parlamentarismo, as Assembléias não podem introduzir modificações ao texto de um acordo internacional negociado pelo Governo. Que esta regra jamais tenha sido anulada é algo de fato justificável. Que Estado, com efeito, aceitaria que o tratado que acabou de assinar pudesse ser modificado de maneira unilateral? A resposta a esta questão impõe-se por si mesma, e a dificuldade não reside nisso. O problema é se, além da possibilidade de acolher ou rejeitar o projeto de lei autorizativo de ratificação ou aprovação de um compromisso internacional, os parlamentares têm competência para submeter ao exercício do direito de emenda o referido projeto.

Na época da III República, o veto à apresentação de emendas ao texto do tratado não acarretava a impossibilidade de, sob determinadas condições, receber, submeter à deliberação e adotar, quando da votação de um projeto de lei autorizativo de ratificação do tratado, artigos adicionais. Podiam igualmente ser colocadas em discussão todas as emendas que não tivessem como objetivo suprimir uma disposição do tratado ou, por conseqüência, romper a coerência do texto submetido à ratificação ou aprovação. A expressão consagrada por Eugène Pierre era que se podia "aceitar todas as emendas que não destruíssem o próprio tratado(32).0 Parlamento não se privou desta liberdade que lhe foi concedida, como mostra, entre outras, a discussão dos projetos de lei autorizando a aprovação dos acordos internacionais deWashington de 29 de abril de 1926 e de Londres de 1926. Esta prática foi ainda seguida na vigência da IV República(33).

A orientação em vigor desde os primórdios da V República parece muito mais restritiva. Desde então, o princípio é que os parlamentares não têm mais direito de apresentar qualquer emenda a um projeto autorizando a ratificação ou aprovação de um tratado. Esta nova severidade encontra fundamento na alínea 21 do artigo 129 do Regimento da Assembléia Nacional que afirma: "A Assembléia conclui pela aprovação, pela rejeição ou adiamento do projeto de lei". A redação exclui, portanto, implicitamente, o acréscimo de qualquer emenda. O artigo 47 do Regimento do Senado não demonstra o mesmo rigor, pois limita-se a mencionar que: "quando o Senado recebe um projeto de lei que visa a autorizar a ratificação... ele não é votado com base no conteúdo do tratado, mas somente com base no texto do próprio projeto de lei".

Mas, em um relatório oficioso publicado por ocasião de seu centenário, a augusta Assembléia determinou que "em matéria de tratado, só se pode pretender emendas de forma para ratificar uma redação malfeita do artigo único ou, a rigor, emendas que afetem apenas o direito interno". A aceitação desta interpretação significa, de fato, que o Senado submeteu-se, por sua própria vontade, à proibição acima mencionada(34). Com efeito, observa-se que as emendas propostas pelos parlamentares a projetos de lei de ratificação têm, na maior parte do tempo, sido rejeitadas. A preocupação do Governo e das autoridades parlamentares em encontrar uma justificativa para algumas raras exceções a serem relevadas apenas salienta o vigor da nova regra.

O primeiro exemplo de emenda aceita é o que Paul Coste-Floret conseguiu introduzir no artigo 11 de três projetos de lei "dispondo sobre a aprovação de acordos assinados em julho de 1960 com repúblicas africanas(35). A junção proposta deveria ser declarada inadmissível conforme o artigo 130 do Regimento da Assembléia Nacional, que estende o campo de aplicação do artigo 128 aos acordos da Comunidade. Para atenuar esta objeção, valorizou-se o fato de que os acordos pretendidos pelos projetos de lei de aprovação dos mesmos tivessem um caráter próprio, diferente do caráter dos acordos da Comunidade, no sentido estrito, devendo, por este motivo, escapar da regra instituída pelo artigo 128 do Regimento da Assembléia Nacional.
Foi uma consideração absolutamente prática que levou a não se argüir a inadmissibilidade em face de uma emenda apresentada quando da votação do projeto de lei autorizativo da ratificação de uma convenção datada de 19 de junho de 1948(36).

Na forma em que foi votada na primeira deliberação pela Assembléia Nacional , o artigo 21 desse projeto de lei, autorizando a ratificação, estendeu a aplicação da convenção à Argélia, aos departamentos dos Oásis e do Saoura, bem como aos departamentos e aos territórios de além-mar. Em razão da independência da Argélia, esta menção tinha perdido uma boa parte do seu interesse no momento em que o texto do projeto de lei chegou ao Senado. A perspicácia de alguns fez notar que a referência aos departamentos de além-mar era supérflua, na medida em que essas coletividades territoriais não se beneficiavam de especificidades legislativas. Essas considerações conduziram à adoção de uma emenda a este artigo 21, a qual deixava subsistir apenas a referência aos territórios de além-mar.

As emendas aos artigos 9 e 10 do projeto de lei relativo à ratificação do acordo europeu para a repressão das emissões de radiodifusão efetuadas por estações fora dos territórios nacionais(37), foram recebidas sem levantar protestos. É verdade que as modificações propostas diziam respeito não ao artigo que autorizava a ratificação, mas sim às disposições voltadas para a adaptação da ordem jurídica nacional à nova situação criada em função do tratado. Não é raro, com efeito, que preocupado em agilizar, o Governo insira em um mesmo projeto normas de adaptação da regulamentação nacional à nova ordem jurídica assim criada. Nada se opõe, nestas hipóteses, a que os parlamentares usem do seu direito de emenda para modificar a regulamentação interna.

Com exceção desses três exemplos, aos quais deve-se acrescentar o de uma emenda aposta à lei de 15 de julho de 1959, autorizando a ratificação da Convenção Franco-Belga de 20 de janeiro de 1959 sobre dupla tributação(38), o Parlamento jamais emendou projeto de lei autorizativo de ratificação ou aprovação de um acordo internacional. O Presidente da Assembléia Nacional foi levado em diversas oportunidades a questionar a inadmissibilidade mudada no artigo 128 do Regimento. Em junho de 1961, face a uma emenda a um projeto aprovando um acordo alfandegário e tarifário, concluiu pela aplicação do tratado instituindo a CEE, em junho de 1963, em vista de uma emenda a projeto de lei autorizando a ratificação do Tratado de Cooperação Franco-Alemão de 22 de janeiro de 1963, e em outubro de 1965, quando da votação de um projeto de lei autorizando a ratificação do Acordo Franco-Argelino sobre os hidrocarburantes(39).0 não recebimento baseado no artigo 128 do Regimento da Assembléia Nacional foi sustentado pelo Presidente em diversas emendas apresentadas ao projeto de lei autorizando a aprovação do sufrágio universal direto na eleição do Parlamento Europeu(40).

Todas essas emendas, relacionadas com o artigo 2 do projeto de lei, que declarava de "efeito nulo do ponto de vista da França toda extensão de direito ou de fato das competências da Assembléia Européia que não tivesse recebido a concordância prévia e regular das autoridades constitucionais francesas", visavam de fato a reforçar as garantias do artigo em questão. A rejeição desses textos por Edgar Faure tinha sido justificada pelo fato de que eles afetavam as relações internacionais da França e não se referiam a uma questão de direito interno(41).
No Senado a inadmissibilidade de emendas a projetos de lei autorizando a aprovação ou ratificação de um acordo internacional foi pronunciada em duas oportunidades. Uma primeira vez, quando da discussão, em 20 de junho de 1963, de um projeto de lei autorizando a ratificação do Tratado de Cooperação Franco-Alemão de 20 de janeiro de 1962. Não tendo o Presidente do Senado tomado a iniciativa de argüir a inadmissibilidade baseada no artigo 47 do Regimento do Senado, o Secretário de Estado para os Assuntos Estrangeiros resolveu então questionar a baseada na violação do artigo 41 da Constituição.

A argumentação empregada era a de que "o texto da emenda pretendia prescrever ao Governo a maneira de conduzir a política da nação e não se referia a nenhuma das matérias constantes do artigo 34 da Constituição como sendo do domínio da lei... e assemelha-se portanto à uma proposta de resolução(42). Gaston Monerville, Presidente do Senado, admitiu a pertinência do propósito governamental, julgando desnecessário submetê-lo ao Conselho Constitucional.

O exame do projeto de lei relativo ao acordo sobre as eleições do Parlamento Europeu pelo sufrágio universal direto foi também guarnecido de uma proposta de emenda à qual se deu o mesmo destino. Alain Poher admitiu a inadmissibilidade levantada pelo Ministro dos Assuntos Estrangeiros, conservando apenas o argumento baseado na violação do artigo 41(43).

2. Do juízo de inadmissibilidade à inconstitucionalidade das proposições principais.

As emendas não devem levantar "questões que são totalmente e estranhas ao texto em discussão (44). Esta regra antiga decorre muito logicamente da própria noção de emenda. O problema que se coloca é o de saber se ela se impõe pela pura iniciativa individual ou se ela pode igualmente ser argüida frente ao Parlamento como um todo. As recentes decisões do Conselho Constitucional parecem consagrar esta evolução.

A proibição das proposições principais resulta hoje do artigo 98, alínea 5, do Regimento da Assembléia Nacional, que dispõe: "as emendas e as subemendas não são passíveis de recebimento, salvo se aplicam efetivamente aos textos visados por elas, ou, em se tratando de artigos adicionais, se os mesmos estiverem propostos no âmbito do projeto ou da proposição". A fórmula que emprega o artigo 48, alínea 3, do regimento do Senado não é absolutamente idêntica, mas exprime a mesma regra. Os litígios que sobrevêm são, num primeiro momento, e antes mesmo que a discussão se inicie, submetidos à Assembléia, que é então encarregada de resolvê-los. A fim de deliberar com total conhecimento de causa, a Assembléia ouve o autor da emenda, um orador de parecer contrário, a comissão e o Governo.

Proibidas as emendas com caráter de proposições principais, continuam, não obstante, a receber as graças dos parlamentares, que nelas encontram o meio de tratar de questões de seu interesse, mas que não podem se inscrever na ordem do dia prioritária, por razões já conhecidas.

Esta exceção de inadmissibilidade raramente é levantada pelo Governo, pela simples razão de que as emendas de tal natureza são muito freqüentemente propostas pela oposição e não têm, por este motivo, muita chance de serem aceitas. Todavia ela esteve presente no curso da discussão sobre o projeto de lei constitucional referente ao período de mandato de 5 anos, apresentado em outubro de 1973. Reunida, a Assembléia Nacional considerou que essas iniciativas ultrapassam a amplitude de simples substitutivos, porque elas se afastam de modo manifesto e sensível do contexto do projeto de lei constitucional. Foi nesta ocasião que Foyer, Presidente da Comissão de Legislação, deu uma indicação interessante quanto à maneira de avaliar a existência dessa ligação. Depois de ter lembrado que os artigos adicionais só eram passíveis de recebimento se fossem propostos dentro do contexto do projeto ou da proposição de lei em discussão, Foyer, com efeito, esclareceu que tal contexto devia ser apreciado de acordo com a titulação, a exposição de motivos e o dispositivo. Enunciado a proposito dos artigos adicionais, este método vale também para as emendas simplesmente modificativas. Isto leva a considerar a contrario sensu que a admissibilidade de uma emenda deve estar ligada a três condições: tratar do mesmo assunto do projeto, apoiar-se nos mesmos motivos nele invocados e apresentar ligação com um dos seus artigos. Aplicando esses regras ao caso considerado, Foyer mostrou que a titulação do projeto de lei referiu-se apenas à modificação do artigo 6 da Constituição e que, portanto, não era recomendável colocar em discussão emendas concernentes a outras disposições que as que figuram nesta. Até há pouco, a questão do recebimento de proposições principais, apresentadas sob a forma de emendas, era resolvida em primeira e última instância pela assembléia à qual era submetida, porque o Conselho Constitucional se declarara impedido de proceder a qualquer controle quanto a este aspecto.
As decisões proferidas pelas assembléias não obedeciam a uma jurisprudência rigorosa e eram freqüentemente eivadas de considerações casuísticas. Para salientar a ausência de princípios estritos regendo a matéria, Eugène Pierre explicava há um século que "o recebimento de tais emendas foi examinado à luz do objeto e das circunstâncias particulares da deliberação(45). Não se poderia demonstrar melhor, assim fazendo, a margem de apreciação que as assembléias se outorgavam. E o ilustre autor relata que as assembléias tinham, em diversas oportunidades, aceito emendas com características de proposições principais. Sobreleva-se do que precede que a regra era portanto aplicável apenas aos parlamentares e não à Assembléia como um todo.

Em uma das primeiras decisões em que se colocava essa questão, o Conselho Constitucional considerou que não podia julgar a conformidade de uma disposição litigiosa ao artigo 98 do Regimento da Assembléia Nacional, por não ter sido este procedimento posto em prática pelos parlamentares e pelo fato de o Regimento da Assembléia Nacional não ter, "em si mesmo, valor constitucional(46). A expressão "em si mesmo" carece singularmente de rigor e podia, com justa razão, aumentar a confusão. Todo equívoco foi suprimido dois anos mais tarde, quando o Conselho Constitucional baseou sua recusa em apreciar a ligação existente entre uma disposição litigiosa e o resto do projeto ou da proposição de lei, pelo simples fato de que "as disposições dos regimentos das assembléias não têm valor constitucional e, assim sendo, a lei tinha sido deliberada e votada segundo um procedimento regular(47).

O Conselho Constitucional resolveu pronunciar a inconstitucionalidade de emendas cujas disposições não apresentavam relação com o assunto do projeto ou da proposição de lei, ao cabo de um processo evolutivo iniciado por diversas decisões que expressam o princípio sem todavia aplicá-lo à circunstância.

O ponto de partida foi sem dúvida a decisão de 10 de junho de 1985, na qual os nove doutos membros do Conselho afirmaram que as emendas eram regulares, desde que apresentassem uma ligação qualquer com as outras disposições da lei(48). Nesta primeira espécie, a dificuldade prendia-se ao fato de que a lei à qual se ligavam as emendas trazia diversas medidas de ordem econômica e financeira e comportava, pois, a exemplo das leis tratando de diversas medidas de ordem social(49) uma multiplicidade de assuntos.

O Conselho Constitucional opinou no sentido de que as emendas a tais leis deviam apresentar relação com um ou outro dos assuntos abordados. O artigo 3, II , da lei relativa à comunicação audiovisual, introduzido pela via de emenda (chamada de Tonre Eiffel) ensejou há alguns meses a reafirmação do mesmo princípio. Acrescentado pelo Governo a uma proposição de lei que modificava a lei de 29 de julho de 1982, também relativa à comunicação audiovisual, esse dispositivo, instituindo em benefício do órgão público T.D.F. uma servidão administrativa, afetando a altura dos imóveis em construção públicos ou privados, foi certamente rejeitado pelo Conselho Constitucional, pelo motivo de que não previa as garantias necessárias ao exercício do direito de propriedade. De resto, considerou-se que esta servidão administrativa não estava totalmente desprovida de ligação com o projeto em discussão(50).

O Conselho Constitucional ocupou-se da mesma questão, em 17 de dezembro de 1985, provocado por parlamentares que sustentavam que o artigo 9 da lei de aprimoramento da concorrência tinha sido aceito segundo um procedimento incompatível com a Constituição.

Questionava-se o artigo introduzido por via de emenda por não apresentar relação alguma com as outras disposições da lei. Para os parlamentares, a redução do monopólio dos peritos geômetras, através da modificação do campo de proteção penal às atividades pertinentes àquela profissão, não poderia estar relacionada com qualquer objetivo de melhoria da concorrência. Não foi este, nesta circunstância, o parecer do Conselho Constitucional, que considerou o exercício do direito de emenda compatível com as regras dos artigos 39 e 44 da Constituição(51). Poder-se-ia aqui notar que a referência não mais concerne aos artigos dos regimentos das Assembléias, embasando-se o pronunciamento apenas na Constituição. Graças a esta substituição de fundamento, muito criticada em suma, é que o Conselho Constitucional ficou em condições de sancionar emendas sem ligação com o resto de um projeto ou de uma proposição.

A decisão 86-221(52), que concerne às emendas feitas à lei de finanças para 1987, marca sem dúvida um passo suplementar. Ela lembra em princípio que " só se poderia ignorar a falta de relação entre os acréscimos ou modificações introduzidos e o objeto da discussão, desconhecendo os artigos 39, alínea 1a, e 44, alínea 1a, da Constituição". Ela acrescenta em seguida que as emendas e artigos adicionais não podem "ultrapassar por seu objeto e sua importância os limites inerentes ao exercício do direito de emenda". A contestação versava, de fato, sobre os artigos 8 e 11, 19 e 30, 40 e 41. Os primeiros instituíam um regime de direito de opção para a estimativa do cálculo de indenização das licenças remuneradas prevista em outro artigo, e se referiam também ao campo de aplicação das normas de auxílio a investimentos de empresas comerciais no estrangeiro. Os dispositivos 19 e 30 tratavam de aspectos específicos da fiscalização das atividades agrícolas. Já os últimos, também decorrentes de emendas, criavam uma taxa sobre artigos de tabacaria e fósforos. O Conselho Constitucional considerou que, tendo em vista a especificação do objeto e seu alcance restrito, as disposições em questão não tinham ultrapassado os limites inerentes ao exercício do direito de emenda. Menos de um mês depois, o Conselho Constitucional teve oportunidade de decidir noutra direção, ao pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade das disposições cujo alcance ultrapassava os limites inerentes ao exercício do direito de emenda, da forma como foram delineadas. O caso merece ser reconstituído para se compreender todo o seu significado. Por iniciativa de Philippe Seguin, Ministro dos Assuntos Sociais, um decreto sobre a organização do tempo de trabalho tinha sido adotado no Conselho dos Ministros em 10 de dezembro de 1986. Uma semana mais tarde, o Presidente Mitterrand afirmava publicamente que não desejava assinar o decreto em questão. Consciente de que não teria mais condições - pelo fato de estar muito próximo do fim da sessão - de levar a termo um projeto de lei retomando as disposições do decreto, mas bastante desejoso de vê-las entrar em vigência, o Governo decidiu então incluí-las sob a forma de emendas em outro projeto de lei relativo a diversas medidas de cunho social. Em contraposição ao projeto de lei votado em 20 de dezembro de 1986, os autores do embargo alegaram, especialmente, o fato de que as disposições do artigo 39 (que retomava a íntegra do decreto) não estavam ligadas diretamente ao restante do texto, e que elas de fato substituíam um projeto de lei cuja inscrição na ordem do dia do Conselho de Ministros tinha sido anunciada. A ligação entre os objetos da emenda e do texto nem mesmo foi examinada pelo Conselho Constitucional(53).

Este se limitou a constatar que, dado seu alcance e importância, as disposições litigiosas só podiam ser objeto de projeto ou proposição de lei. Tendo sido introduzidas na forma de emenda, elas haviam ignorado a distinção formalmente estabelecida pelos artigos 39, alínea I2, e 44, alínea 1a, e eram, por conseguinte, inconstitucionais.

A decisão 88-251(54) do Conselho Constitucional traz um detalhe complementar quanto à maneira de apreciar a ligação existente entre uma emenda e o texto a que é aposta. A recordação dos fatos não é de todo sem interesse. Na origem do caso, acha-se um projeto de lei relativo à demora na reorganização dos serviços exteriores do Estado na Comissão Mista Paritária do Conselho de Administração do Centro da Função Pública Territorial e dos Funcionários Não Territoriais, projeto de lei apresentado sob essa denominação em 23 de novembro de 1988. Ao considerar que os artigos 16 e 17, tratando respectivamente da revogação do regime específico de controle dos créditos do Conselho de Paris e da extensão às comunidades de 2500 a 3500 habitantes do regime eleitoral aplicável às comunidades de mais de 3500 habitantes, não apresentavam ligação com o resto do projeto, alguns Senadores contestaram a sua conformidade com a Constituição. A dificuldade surgia na questão da troca da ementa, a qual tinha sido feita pela Assembléia Nacional, quando do exame do texto em novo turno. A ementa original, bem precisa, foi substituída por outra de redação mais vaga: "projeto de lei dispondo sobre diversas questões relativas às coletividades territoriais".
Reconhecendo inicialmente "que era lícito a uma assembléia parlamentar modificar por ocasião da votação global do projeto ou de uma proposição de lei a ementa que lhe fora dada inicialmente", o Conselho Constitucional acrescentou que "semelhante modificação não é em si mesma destituída de efeito sobre a regularidade do procedimento de apreciação do texto". Isso significava que a despeito da modificação da ementa do projeto, a questão da ligação existente entre os artigos 16 e 17 podia ser levantada. Constatando que o artigo 16, bem como o artigo 17 estavam desprovidos de qualquer ligação com os objetos iniciais do projeto, o Conselho Constitucional decidiu então que o procedimento para sua apreciação era irregular. O ponto de vista do Conselho Constitucional nesta ocasião está muito próximo daquele outrora defendido por Foyer. A Alta Jurisdição mostra, com efeito, em seu 61 considerando, que a exposição de motivos do projeto de lei e a ementa que lhe tinha sido atribuída pelo Governo estavam em harmonia com o conteúdo do texto e que, somente em face desse tríptico, pode se exercer o direito de emenda. Comentando esta decisão, Michel Kajman (55) afirma que se pode deduzir o seguinte: "a elaboração da lei não pode se fazer acompanhar a todo o momento da intromissão de "cavaleiros" que têm vocação para utilizar não importa qual texto como refúgio para intenções disparatadas sem relação com o mesmo.

Não se pode duvidar que esta jurisprudência constitui um sério atentado aos direitos do Parlamento. Chaban-Delmas assim reconheceu ao afirmar que a decisão de 23 de janeiro de 1987 "não fazia grande caso dos direitos do Parlamento, em nome de princípios constitucionais que não figuram na Constituição(56). O fato é que os representantes da nação não terão mais a liberdade de legislar sobre questões diferentes das que figuram na ordem do dia, tal como fixada pelo Governo, porque, de qualquer maneira, as emendas muito distanciadas dos temas abordados ou cujo alcance é muito amplo poderão ser declaradas inconstitucionais. A posição do Conselho Constitucional tem fundamento? Tal é a questão que estamos no direito de colocar e para a qual será sugerida uma resposta negativa.

Para uma boa reflexão inicial, a regra imposta pelo artigo 98 do Regimento da Assembléia Nacional justifica-se, não por considerações jurídicas, mas pela preocupação de se assegurar o bom andamento dos debates. É compreensível que uma deliberação não possa ser levada a cabo se cada parlamentar puder levantar uma questão nova. Assim, a proibição impõe-se aos parlamentares tomados isoladamente e não à Assembléia no seu todo, que pode ir mais longe se considerar que não há inconveniente em deliberar.

À época da III , IV e no decorrer da V República, até recentemente, a aplicação desta regra dependeu, em primeira e última instância, das autoridades parlamentares. As decisões tomadas não obedeciam a nenhuma jurisprudência estrita. No plano jurídico, as decisões da Alta Jurisdição estão expostas à crítica. A regra segundo a qual uma emenda deve estar ligada ao texto de lei não é em essência constitucional, mas procede simplesmente dos regulamentos da Assembléia Nacional. Esses regulamentos, cuja conformidade com a Constituição foi devidamente verificada, não têm por isso mesmo, valor constitucional. O Conselho Constitucional, portanto, teve que se apoiar em motivos diferentes para dotar a prescrição de força, de modo a impo-la ao Parlamento em sua totalidade. Ele sustentou que o artigo 39, alínea I O, e o artigo 44, alínea 3, constituíam dois processos distintos e que não convinha empregar um em lugar de outro. Assim fazendo, o Conselho Constitucional chegou até a substituir uma distinção de fundo por uma distinção de processo, o que levou à criação de uma norma constitucional que não é expressamente mencionada no texto de outubro de 1958. Esta opinião é partilhada por Pierre Avril e Gicquel, os quais lembram que: "os casos nos quais a Constituição trata do recebimento de emendas são precisos e limitados(57). A consagração constitucional de tal norma é ainda mais questionável, porque ela suscita dificuldades de aplicação na sua interpretação. Na ausência de critérios rigorosos, a apreciação da ligação não pode senão dar lugar à subjetividade daqueles que a procedem. Para Guy Carcassonne, "a consideração dos limites inerentes ao direito de emenda leva o Conselho Constitucional a uma escolha subjetiva e a substituir sua própria apreciação pela do Parlamento(58). Para dar mais força à sua observação, esse autor diz que o Conselho Constitucional não infligiu a mesma sorte a uma outra emenda que retomava os termos de um projeto de lei relativo ao restabelecimento da iniciativa privada no âmbito da ocupação dos hospitais públicos. O direito de emenda que encontra seu fundamento jurídico na prerrogativa de deliberação pertencente, por princípio, aos membros do Poder Legislativo, é de fato um modo particular de exercício do direito geral de iniciativa, modo que se pode qualificar de incidental, porque este segue as vicissitudes daquele.

Assinalar-se-á, com efeito, nos desdobramentos seguintes, que a supressão do direito de emenda freqüentemente coincidiu com o crescimento das restrições impostas ao direito geral de iniciativa, ou mesmo com seu desaparecimento.

II. - O EXERCÍCIO DO DIREITO DE EMENDA: CONDIÇÕES E LIMITES

O reconhecimento pela Constituição de 1958 do direito governamental de emenda traduz o desejo de assegurar a primazia do Executivo sobre o Legislativo, outorgando-se-lhe condições de exercício mais favoráveis. De fato, as regras de apresentação, discussão e votação das emendas variam algumas vezes, de maneira considerável, segundo a origem-parlamentar ou governamental do texto. É preciso ver nisso uma das conseqüências do parti-pris constitucional favorável ao órgão executivo e uma manifestação a mais da racionalização do regime parlamentar. Não obstante se beneficie, às vezes, do reconhecimento formal que lhe é dispensado, o direito de emendas parlamentares permanece quase sempre submetido a entraves cuja extensão reflete bem o equilíbrio das forças constitucionais. É assim que às vezes lhes é vedado proceder à votação de emendas cuja forma e objeto são contudo regulares. As vezes até mesmo da apresentação de tais textos o parlamentar se acha impedido.

A. -As condições do exercício do direito de emenda

O exercício do direito de emenda supõe um pré-requisito importante: seu reconhecimento. Isto está estabelecido claramente pela Constituição de 4 de outubro de 1958, no artigo 44, alínea primeira. Mas, até o advento desse dispositivo, o direito de emenda podia, mesmo na ausência de menção constitucional, com exceção das hipóteses de proibição formal, ser utilizado como modo incidental de exercício do direito geral de iniciativa.

l. O reconhecimento do direito de emenda.

A distinção que já se estabeleceu entre a faculdade de propor uma emenda e o direito de proceder à sua apreciação não possui apenas virtudes didáticas. Ela tem igualmente um interesse teórico. Se determinadas regulamentações reduzem a nada a faculdade de propor emendas, independentemente do objeto de que tratam, outros procedimentos vedam simplesmente aos parlamentares a votação de emendas que, não obstante, puderam apresentar e discutir.

A existência do direito de emenda está consagrada, de uma maneira que não pode ser mais explícita, na Constituição de 1958, cujo artigo 44, alínea 10, dispõe que "os membros do Parlamento e do Governo têm o direito de emenda". Na ausência de uma menção constitucional explícita, podemos perguntar sob qual fundamento jurídico repousa o direito em virtude do qual os parlamentares podem emendar um projeto ou uma proposição de lei. A resposta que se pode sugerir é que o direito de emenda do qual dispõem os representantes da nação é apenas uma modalidade de exercício do direito geral de iniciativa, em virtude do qual admite-se que essas autoridades submetam textos à deliberação parlamentar; modalidade que devemos, por razões de fundo e de forma, qualificar como incidente.

Se a existência de uma ligação entre o direito de emenda e o direito geral de iniciativa, qualificada como lógica por Didier Maus(59), parece bastante clara, a natureza dela é menos evidente. Esta ambigüidade ontológica explica sem dúvida alguma a diversidade das definições empregadas para caracterizá-la: é preciso estar atento às concepções divergentes e vê-las simplesmente como fruto de uma variedade de pontos de vista dos doutrinadores. Alguns parecem considerar que entre o direito de emenda e o direito geral de iniciativa há uma ligação de causalidade, mas outros preferem confundir o direito de formular proposições ou projetos de lei com o direito de apresentar emendas. Parece prevalecer, contudo, o entendimento de que o direito de emenda não passa de um modo de exercício particular e incidente do direito geral de iniciativa, visto, então, como um modo de exercício principal, que se manifesta sob a forma de proposições ou projetos. A primeira tentativa demostrar as relações entre direito de emenda e direito geral de iniciativa foi proposta por Eugène Pierre. Este eminente jurista considerou que o primeiro era o corolário do segundo(60). Na linguagem corrente, a qualidade de corolário é atribuída a uma idéia que acompanha outra idéia. Mas esse acompanhamento pode proceder de duas ordens distintas: pode não apresentar nenhuma razão objetiva, resultando de uma simples vontade, ou pode ainda, ocorrer como conseqüência lógica e portanto necessária. Assim, proposição corolária é a que se deduz de uma proposição já demonstrada, que é, por conseguinte, a causa. Afirmar que o direito de emenda é o corolário do direito geral de iniciativa equivale a dizer que aquele se encontra numa relação de causalidade frente a este. Se fosse efetivamente o caso, mal se compreenderia que o direito de emenda possa ser dissociado do direito geral de iniciativa.

Com razão, a expressão "corolário" serve simplesmente para mostrar que o direito de emenda deriva do direito geral de iniciativa. Esta visão é compartilhada pelo reitor Prelot, para quem "o corolário da faculdade de iniciativa é o direito de emenda(61). A mesma tese foi retomada recentemente pelo D. Maus, que escreveu: "o direito de emenda é a conseqüência necessária do direito de iniciativa(62). Joseph Barthélémy e Paul Duez, em seu Tratado de Direito Constitucional, escrevem que "o direito de emenda é, em suma, um direito de iniciativa(61)". A expressão "em suma","por sua variedade de significados, não permite vislumbrar com clareza como esses dois autores vêem a ligação entre o direito de emenda e o direito de iniciativa. "Em suma" pode servir, no contexto, para atenuar o sentido do verbo ser. Não se poderia evidentemente aceitar tal idéia, porque se o direito de emenda se confundir com o direito de iniciativa torna-se impossível encontrar uma justificação para a diferença de regime jurídico que existe entre ambos. Preferível crer que o "em suma" serve, na realidade, para resumir as considerações que fazem com que o direito de emenda decorra do direito de iniciativa.

Uma terceira maneira não de considerar mas de apresentar o direito de emenda é possível. Poderíamos com efeito, julgar que ela é uma modalidade particular de exercício do direito geral de iniciativa que se junta à outra modalidade, que toma a forma de proposições ou de projetos de lei. O mesmo direito geral de iniciativa comportaria então duas modalidades de exercício, uma que seria principal e a outra incidente, em razão de seu objeto e do procedimento a ser observado. Esta idéia parece confirmada pelo jurista Esmein, para quem, "com exceção das proposições de lei que apresentam, os membros das duas Câmaras exercem ainda seu direito de iniciativa por intermédio das emendas(62). O direito de emenda é portanto uma modalidade de exercício do direito geral de iniciativa reconhecido aos parlamentares. Mas na medida em que ele apenas pode ser acionado quando da discussão de um texto, não pode constituir senão uma modalidade incidente de exercício do direito de iniciativa.

No que tange ao direito geral de iniciativa, os membros das assembléias têm-no assegurado pelo poder legiferante que lhes é reconhecido, em razão da sua própria eleição. Trata-se, aliás, de uma prerrogativa inerente e indisponível do Poder Legislativo a que pertencem. Quanto à concessão deste direito de iniciativa ao Governo, procede a mesma de duas considerações, uma teórica, outra prática. O regime de separação flexível dos poderes que, na origem, permitiu aos membros do Governo fazerem parte do Parlamento, permitiu-lhes também dispor, nessa condição do direito geral de iniciativa. Mas essa consagração traduz, além disso, uma necessidade mais recente. O Governo que não é mais que um órgão de simples execução, tem necessidade de uma legislação que sirva aos objetivos a que ele se propõe. Como poderia a legislação fazê-lo, se ela não é, de uma forma ou de outra, inspirada por ele. Governo? A faculdade de propor emendas deriva em boa parte desse direito geral de iniciativa, mas não está indefectivelmente ligada ao mesmo. Certas autoridades têm, com efeito, dispondo do direito de propor a lei sem ter esse mesmo direito em relação à emenda. Mas é preciso salientar também que o direito de apresentar emendas nem sempre é acompanhado da vontade de acolhê-las.

Sem dúvida, sucede com muita freqüência que as assembléias tenham tido ao mesmo tempo o poder de propor uma emenda aos textos que pudessem ter sido pelas mesmas avocados e de acolhê-los ou rejeitá-los. Os exemplos de concentração desses poderes são abundantes. Em outras épocas da história constitucional, os membros da autoridade legislativa tinham a possibilidade de expressar, pela via das emendas, suas propostas de modificação dos textos em discussão, mas a Assembléia não podia deliberar, a não ser sob a condição de que o Governo quisesse de bom grado liberá-la para isso. As hipóteses de supressão total do direito de emenda são mais raras.

De fato, só a Constituição do ano VIII foi até a esse extremo. Nesse período, a apresentação de leis era apanágio exclusivo do Poder Executivo. O tribunal discutia os projetos de lei e firmava um parecer que levava ao conhecimento do corpo legislativo. Este aceitava ou rejeitava os projetos debatidos em sua presença pelos membros do Governo. O Legislativo podia, por seu turno, apenas decidir em escrutínio secreto e sem nenhuma discussão, o que evidentemente excluía qualquer direito de emenda. Sem dúvida, não deixa de ter importância notável que o desaparecimento do direito de emenda caminhou pari-passu com a perda do direito geral de iniciativa das assembléias.

2. A prática do direito de emenda.

O exercício do direito de emenda é atributo de diversas autoridades, cuja definição varia em função de considerações políticas e constitucionais. A título de exemplo, a atribuição desse direito ao Governo em 1958 reflete bem um parti-pris constitucional eminentemente favorável ao executivo. Todos os titulares do direito de emenda estão, no entanto, obrigados a se conformar com um procedimento determinado, mas não idêntico, de apresentação e de discussão.

a) Os titulares do direito de emenda.

Parece natural que o direito de emenda, elemento da função legislativa, seja atribuído ao órgão encarregado de dar forma à vontade geral, mas esta regra não é sempre estritamente observada, seja porque esse direito é igualmente reconhecido em proveito do Governo, ou seja, hipótese menos freqüente, porque lhe é exclusivamente destinado. De fato, a escolha dos titulares do direito de emenda depende da natureza do regime instituído e do caráter mais ou menos autoritário ou liberal deste. Pode-se compreender facilmente que o regime presidencial de separação estrita dos poderes reserva a exclusividade desta prerrogativa unicamente aos parlamentares. Neste modo de organização, os poderes executivos e legislativos, que procedem ambos do sufrágio universal, devem permanecer orgânica e funcionalmente afastados um do outro. Esse princípio não é mais respeitado a partir do momento em que o poder executivo vem intervir em qualquer estágio do processo legislativo e este é certamente o caso cada vez que um direito de emenda lhe é reconhecido. As razões pelas quais o "regime de Assembléia" veta também ao executivo o uso deste poder possuem um fundamento completamente diferente. Considerado como um órgão subalterno e submisso, a autoridade executiva não é julgada digna de participar dos trabalhos da Assembléia, a única eleita e portanto a única legítima. Se o direito de emenda está exclusivamente reservado aos membros das Câmaras na quadro dos regimes presidencial ou de assembléias, o mesmo não acontece quando o regime é parlamentar. A teoria clássica considera, com efeito, este último como um regime de equilíbrio e de colaboração funcional dos dois poderes principais. Desta concepção resulta a idéia de que o exercício das principais funções do Estado deve ser compartido de maneira concertada. Uma das conseqüências é a de que os detentores do poder executivo são suscetíveis de participar da função legislativa, seja porque eles podem intervir de uma maneira ou de outra nos debates das assembléias, seja porque eles possuem a iniciativa das leis e de emendas. Esta participação da autoridade executiva no trabalho legislativo parece aliás, na ausência de incompatibilidades entre funções ministeriais e parlamentares, justificar-se plenamente-.

Nas ocasiões em que o órgão legislativo predominava, os parlamentares puderam dispor sem limite do direito de emenda, ao passo que esta prerrogativa era recusada aos membros do Governo. Inversamente, os tempos mais recentes, marcados por uma vontade de reforçar as atribuições do executivo, consagraram formalmente diversas restrições do direito de emenda dos parlamentares. A atribuição pela Constituição de 4 de outubro de 1958 do direito de emenda ao Governo enquanto tal rompe com uma tradição mais do que secular e retoma os capítulos da história constitucional mais favoráveis ao executivo. Antes, somente a existência de incompatibilidades das funções governamentais e legislativas permitia aos membros do Executivo com assento nas Câmaras a utilização desta forma de iniciativa, mas a fórmula, é forçoso dizer, não estava isenta de inconvenientes.

A faculdade de propor emendas constituiu para os membros da maioria um meio de participar da elaboração da lei, meio tanto mais apreciado quanto maior for a intromissão do Governo na ordem do dia das assembléias. A apresentação e, se for o caso, a votação de emenda, permite a seus parlamentares poder exercer de maneira residual, é claro, um direito de iniciativa ao qual a aplicação muito rigorosa do artigo 48 da Constituição pelo Governo lhes fez, de fato, senão de direito, perder.

A oposição parlamentar encontra na utilização do direito de emenda o meio de exercer a função de proposição e de contestação, que lhe é reconhecida por todo regime político democrático. O primeiro papel dos parlamentares da minoria é o de assegurar a promoção de suas concepções legislativas para convencer a opinião pública da sua excelência. Mas uma grande parte da sua energia e de seu tempo é consagrada à crítica e manobras procrastinatórias. A apresentação de substitutivos através da oferta de emendas que se sobrepõem e se correlacionam é à técnica através da qual os membros da oposição manifestam e asseguram a promoção de suas concepções legislativas.

Os parlamentares podem querer, portanto, modificar não apenas um ponto específico de fundo ou de forma, mas o conjunto das disposições que comporta o projeto ou a proposição inicialmente apresentados. Um substitutivo será reconhecido pelo fato de se inspirar em uma concepção política, econômica ou ideológica oposta àquela que destaca o projeto. Esse critério completará utilmente, sem dúvida, a definição de substitutivo dada por Alain Brouillet. Para esse autor, estamos na presença de um tal ato desde que: "as emendas têm por objetivo modificar ou corrigir não uma disposição ou um artigo mas o conjunto de artigos, e às vezes mesmo o texto na integra(63).

Antes que a Constituição da V República entrasse em vigor, os substitutivos eram apresentados sob a forma de um artigo único acompanhado de anexo do texto que se pretendia colocar em discussão. A emenda do artigo único se limitava a convidar a Câmara interessada para deliberar sobre o texto oferecido como alternativa. Esse tipo de emenda era examinado antes da discussão dos artigos e se o voto fosse favorável, o debate se travava (após ser reenviado à comissão especial na III República) em cima do próprio texto do substitutivo e não sobre o da proposição ou projeto inicial. Se porventura, diversos substitutivos chegassem concorrendo entre si, o exame recaía inicialmente sobre aquele que parecesse ser a mais afastada dentre as mesmas, com relação à proposta original. Desde 1958, , daquele que estava em curso anteriormente, mas não se distancia mais do modo profundo das regras do direito comum aplicáveis às outras emendas. Os substitutivos são, com efeito, apresentados sob a forma de emenda, artigo por artigo, ao texto em discussão. Esta exigência procede do artigo 98, artigo 4 do Regimento da Assembléia Nacional. O artigo 98 acrescenta, além disso, que a inadmissibilidade do recebimento dos substitutivos é apreciada pela Presidente. Faremos observar ainda que as regras de discussão dos substitutivos não apresentam originalidade menor com relação àquelas definidas para as outras emendas pelo artigo 100 do Regimento da Assembléia Nacional.

Estamos evidentemente no direito de nos inquietarmos quanto às razões que levaram os redatores dos regimentos a não diferenciar os procedimentos de discussão das emendas dos que são aplicáveis aos substitutivos. De fato, é preciso ver aí o resultado de um propósito firme no sentido de banalizar estas últimas. A assimilação desejada e posta em ação no plano dos procedimentos tem por finalidade evitar que a contraproposta apareça ostensivamente como uma alternativa possível. Embora proceda apenas do regimento das assembléias, esta vontade não deixa pelo menos de estar em conformidade com o espírito geral que anima as instituições desde 1958. Tudo é feito para que, a despeito dos substitutivos apresentados, as proposições de lei que o Governo aceita colocar em discussão e os projetos de lei que são de sua lavra concentrem sobre eles toda a atenção.

Os motivos pelos quais a fórmula do substitutivo agrada aos parlamentares permanecem idênticos aos de tempos atrás, embora sua força seja maior hoje em dia. Os parlamentares preferem, com efeito, recorrer a esse direito de iniciativa incidente a recorrer ao direito de iniciativa principal, pela rapidez da intervenção que ele lhe confere. Na vigência da III República, podemos lembrar que os substitutivos não eram submetidos ao filtro da Comissão de que eram originários. Esta observação fazia Eúgene Pierre dizer que: "todas as vezes que lhes é possível usar o direito de emenda, ele é para os representantes do país um meio mais seguro e mais rápido de expor idéias(64). O que antes era verdade hoje é mais ainda. O atrativo manifestado por aquele que chegaram a escrever que: "esse procedimento de modificação da ordem do dia do Parlamento (....) permite ao mesmo que se restabeleça a antiga soberania das assembléias parlamentares na fixação do programa de seus trabalhos"(65), parece dever ser abrandado por duas razões pelo menos: a) sabe-se, por um lado, que o tema do substitutivo, em geral, permanece ligado ao do projeto de lei ao qual ele se refere e, b) não se ignora em absoluto que o Governo pode, mesmo que o substitutivo seja apoiado pela maioria dos membros, fazer triunfar suas próprias concepções legislativas.

Além disso, a tarefa da minoria é também a de barrar a atividade da maioria de tal sorte que os eleitores saibam que ela não assiste impassivelmente à aprovação de textos de que discorda. Os artifícios que permitem perturbar o trabalho parlamentar e legislativo são sem dúvida numerosos, mas a apresentação de emendas redundantes, em grande número e em cada estágio do processo legislativo, constitui um processo de bloqueio dos mais temíveis. A utilização da emenda como técnica de obstrução pode começar desde o exame conjunto das emendas pelas comissões competentes para apreciar a matéria.

Os parlamentares podem solicitar, por uma moção, o "reenvio" de emenda à comissão a partir do momento em que estiver sendo travada a discussão geral, alegando de boa ou má-fé que a emenda não foi estudada com toda a atenção que merecia. Entretanto é no momento da discussão artigo por artigo que a apresentação de emendas pode se mostrar o melhor meio de atrasar a máquina parlamentar. A técnica de obstrução é tão facilmente concebida quanto parece ser: consiste na multiplicação a mais não poder do número de emendas. Yves Colmou que consagrou um estudo inteiro à obstrução parlamentar, propõe uma tipologia na qual distingue as emendas supressivas, emendas redundantes e repetitivas e as emendas de derrisão(66).O autor deixa patente - e a observação é pertinente - que as emendas repetitivas são as mais incômodas pois pressupõe na multiplicação de oradores intervindo a propósito de textos, que, se não são idênticos, revelam-se no mínimo bastante próximos. As manobras protelatórias podem tomar formas extremas e quase mesquinhas.

Assim ocorre com a apresentação de emendas sob forma manuscrita, porque os minutos necessários para sua datilografia aumentam o tempo perdido. O crescimento do número de emendas que se pode observar depois do começo da V República traduz, sem sombra de dúvida, o interesse crescente que experimentam os parlamentares em face de seu trabalho, mas reflete também o recurso mais freqüente da oposição às manobras protelatórias. É inegável que o Governo não está desprovido de meios constitucionais que lhe permitam impor-se. Mas por mais eficazes que sejam esses meios, eles não lhe restituem o tempo perdido, nem eliminam os inconvenientes de uma contestação pública.

Tratando-se do Governo, o direito de emenda que lhe é reconhecido oferece a vantagem de conservar a todo o momento o domínio jurídico e político do processo legislativo.
Usando o direito de emenda, segundo aliás regras mais favoráveis que as que se aplicam aos parlamentares, é possível ao Governo, em princípio, modificar as raras proposições que tenham escapado a seu controle, recuperando a vantagem que, por um breve instante, no curso da negociação política, tenha concedido aos parlamentares. É também para o Governo uma maneira de proceder à adaptação dos projetos de lei após colher opiniões dos parlamentares que o apoiam. Enfim, a apresentação de emendas pelo Governo apresenta para este um último e muito valioso aspecto: ela lhe permite restabelecer os dispositivos do seu texto que poderiam ter sido objeto de uma transformação indesejada. b. As regras de apresentação, discussão e aceitação de emendas.

A apresentação de emendas pode ocorrer em diversas etapas do processo legislativo. Mas existem momentos em que, ou depois dos quais, os parlamentares não dispõem mais desta liberdade. O Governo, por sua vez, goza de uma margem maior de manobra, pois lhe é lícito usar desta faculdade quase a todo instante. Já no estágio de seu exame pela comissão, os projetos de lei e igualmente as proposições podem ser submetidos a modificações por via de emendas. Mas tal prerrogativa varia conforme a natureza do texto. No caso do projeto apresentado pelo Governo, a comissão não pode propor substitutivo, cabendo-lhe apenas discutir o texto original e emendá-lo(67). Tratando-sede proposições, ela pode, em contrapartida, redigir um texto próprio, que virá substituir o submetido à sua apreciação(68).

A discussão geral é a primeira etapa do exame na sessão plenária- É neste momento que as forças políticas presentes são levadas a expressar a opinião que elas têm do texto. Nesse estágio, somente uma emenda de supressão geral pode ser recebida, com vistas ao adiamento sine die da discussão. Quando nem esta emenda de supressão geral nem qualquer outra moção de processo são acolhidas, tem início uma discussão mais técnica sobre cada um dos artigos. Os parlamentares, considerados isolada ou coletivamente, dispõem então de um prazo de quatro dias de sessão, a partir da distribuição do relatório, para apresentar emendas ao texto em discussão(69).

Quando a discussão é iniciada no decorrer de uma sessão diferente daquela em que o relatório foi divulgado, um prolongamento do prazo equivalente a dois dias de sessão é acertado(70). A inadmissibilidade do recebimento ratione temporis não é todavia passível de se alegar, nem com relação às emendas apresentadas pelo Governo ou pela comissão originariamente competente, nem com relação às emendas apresentadas em nome de uma comissão especialmente convocada. Também não há que falar em inadmissibilidade do recebimento ratione temporis, quando se trate de emendas ao novo texto proposto pela comissão originariamente competente, no curso de discussão, ou, quando se trate de emendas que façam referência direta aos textos modificados pela Assembléia. (71). A apresentação de subemenda está ainda menos submetida a qualquer condição de tempo.

A fórmula de redação prescrita pelos regimentos das assembléias(72) acrescenta-se a obrigação de uma justificação sumária, bastando, se for o caso, a indicação de que "tal emenda se justifica pelo seu próprio texto". Nenhuma emenda, além disso, deveria se referir a mais de um artigo. Quanto à autenticação do texto da emenda, ela resulta da simples assinatura do autor.

Além da assinatura deste último, as emendas propostas por uma comissão estão presentes na Assembléia Nacional trazendo também a assinatura do relator. Já a prece senatorial contenta-se com a assinatura apenas do relator. A emenda cuja paternidade recai sobre todo um grupo pode ser respaldada seja pela totalidade das assinaturas do grupo, seja por uma única assinatura, seguida da indicação genérica "e os membros do grupo...".
Remetidas às mesas das assembléias, as emendas recebem um número e são a seguir encaminhadas pela presidência(73)à comissão originariamente competente. Somente depois a discussão pode acontecer. Mesmo que a falta de impressão e de distribuição não seja obstáculo à sua discussão em sessão pública, a maioria das emendas passam por essas formalidades.

As emendas são examinadas após os artigos aos quais elas se referem. Dado o grande número de emendas suscetíveis de se relacionarem com um só artigo, foi necessário, e isto pode se conceber facilmente, fixar uma ordem para a discussão. Nesse domínio, também as escolhas determinadas pelos regimentos das assembléias, conforme a lógica, foram herdadas da tradição parlamentar. A prioridade é dada às emendas supressivas. As outras emendas são apreciadas apenas se houver necessidade, isto é no caso de a emenda supressiva não ser acolhida. A ordem da discussão é a seguinte: vêm em primeiro lugar as emendas que mais se afastam do texto, depois as emendas parcialmente contrárias ao texto e as que nele se intercalam; por fim, as que acrescentam algo ao texto(74). A fixação da ordem da discussão deve também levar em conta a prioridade do exame das emendas apresentadas pelo Governo ou pela comissão, em relação às emendas dos deputados que tenham objeto idêntico(ref). A preocupação em evitar perdas de tempo e coibir a prática do obstrucionismo levou à limitação do número dos participantes na discussão e da duração das intervenções orais. A discussão de cada emenda permite a confrontação dos pontos de vista do autor ou dos autores, se são vários, do Governo, dos presidentes ou relatores das comissões originariamente competentes, ou especialmente convocadas, bem como de um dos oradores contrários ao texto(75). Apenas o Governo pode usar da palavra por mais de 5 minutos; os outros oradores estão, em princípio, obrigados a se conformar estritamente com esta duração. Ao contrário da discussão, a votação das emendas efetua-se imediatamente após a votação do artigo inicial(76).

B.- Os limites impostos ao exercício do direito de emenda

A dinâmica particular dos poderes, para não falar da relação de força existente entre a autoridade legislativa e a executiva, permite explicar a ausência, ou ao contrário, a multiplicidade e o rigor das restrições aplicáveis ao direito de emenda. É mesmo a vontade de assegurar a predominância de uma autoridade sobre a outra que leva a restringir o exercício do direito de emenda para esta ou aquela. A regulamentação em vigor desde 1958 parece ilustrar, quase à exaustão, esta idéia, porque expressa o desejo de diminuir a posição do Parlamento justifica a extensão das inadmissibilidades novas.

Ao chocarem-se com textos que efetivamente correspondem à definição do que seja uma emenda, esses procedimentos limitam, de fato, o uso que se faz deste direito.
As proibições justificam-se, muitas vezes, pela matéria tratada. É o caso das inadmissibilidades afetas a questões financeiras, que impedem os parlamentares de sugerir um aumento de despesas ou uma diminuição de receitas. Neste domínio, a iniciativa incidental, da mesma forma que a iniciativa principal, é com efeito concedida exclusivamente ao Governo. A restrição do direito de emenda repousa muitas vezes em simples considerações casuísticas. É o caso da proibição de propor em sessão pública emendas que não foram anteriormente submetidas a uma comissão. Este é também o caso da possibilidade que tem o Governo de impedir a votação de emendas pelas simples razão de que elas não lhe convêm.

l. A ausência de iniciativa parlamentar em matéria financeira.

A limitação do direito de iniciativa, aplicável de maneira quase idêntica às emendas e proposições de lei no âmbito financeiro, resulta desde 1958 do mesmo texto constitucional.
O artigo 40 do texto que estabelece a V República enuncia:

"As proposições e emendas formuladas pelos membros do Parlamento não são passíveis de recebimento quando sua aceitação tenha como conseqüência uma diminuição dos recursos públicos, ou o agravamento dos encargos públicos".

Esta consagração constitucional da inadmissibilidade de emenda em projeto sobre matéria financeira coroa, com efeito, uma lenta mas inexorável evolução que faz com que a limitação do direito de emenda decorrente desse fato seja uma das mais estritas que existem. A importância exata da inadmissibilidade financeira criada na V República só pode ser entendida se forem levadas em consideração as disposições complementares inscritas no artigo 42 do decreto de 2 de janeiro de 1959, relativo às leis financeiras(77). Essas disposições precisam que "nenhum artigo adicional, nenhuma emenda a um projeto de lei de finanças pode ser apresentado se visar suprimir ou reduzir efetivamente uma despesa, criar uma receita ou assegurar o controle das despesas públicas", % o que agrava ainda mais a regulamentação imposta pelo artigo 40 da Constituição.

Se o art. 40 parece autorizar a compensação recíproca das receitas entre elas, a análise a contrário sensu das normas do art. 42 do decreto supracitado sugere uma conclusão inversa.
Este último artigo estabelece limitativamente as iniciativas financeiras autorizadas e, de maneira evidente, a compensação entre receitas não figura.)doartigo40do texto constitucional reflete apenas um cuidado no equilíbrio das finanças do Estado, independentemente da parcela respectiva que entra na composição dos recursos financeiros totais. Esta interpretação mais indulgente rapidamente prevaleceu em matéria fiscal, mas não se estendeu aos debates orçamentários em razão mesmo dos termos particularmente claros da lei orgânica.

Ademais, a noção de compensação das receitas fiscais foi considerada de maneira restritiva, como atesta a rejeição pelo Conselho Constitucional de uma emenda que previa uma compensação integral, em benefício das coletividades locais, das depreciações resultantes da reformada fiscalização imobiliária(78).
Se entre os recursos a compensação é permitida, os parlamentares só estão autorizados a substituir uma receita do Estado por uma outra em determinadas condições, aliás, draconianas. A compensação deve, na realidade, beneficiar as mesmas coletividades ou organizações em proveito das quais é auferida a receita objeto de uma redução e deve ser, além disso, imediata(79). A proibição feita aos representantes da nação de agravarem os encargos públicos é tanto mais rigorosa quanto mais se ampla esta noção de sobrecarga dos encargos públicos.

Deste modo, é ainda que esta solução tenha sido objeto de vivas críticas do lado doutrinário, as despesas efetuadas pelos organismos privados que administram um serviço público são propriamente consideradas encargos públicos e seguem, por conseguinte, o mesmo regime(80). Da mesma forma, a compensação das despesas é impossível; isto é o que resulta da aplicação singular do artigo 40, que proíbe a criação ou o agravamento de um encargo.

Em virtude da regra de não-afetação de encargos públicos, o agravamento destes não pode ser proposto nem mesmo se acompanhado de um aumento correlato e equivalente das receitas. Sabe-se contudo que esta possibilidade, não mantida na França, existe em outros países. Ressalta portanto de tudo o que precede que a iniciativa parlamentar não é livre, salvo quanto à definição das regras do novo imposto.

As inadmissibilidades financeiras contrariam todas as formas de iniciativa parlamentar (proposições de lei e emendas), mas não os projetos ou as emendas apresentadas pelo Governo. O exame das estatísticas mostra, todavia, que o uso do artigo 40 é sobretudo solicitado face às emendas. Isto é compreensível, sabendo-se que o Governo pode sustar as proposições de lei, ao decidir não inscrevê-las na ordem do dia. Os quatro relatórios dos presidentes da comissão de finanças da Assembléia Nacional o demonstram. O número médio de emendas alcançadas pelas "inadmissibilidades financeiras"a cada ano não parou de aumentar:
Igual a 100, de 1968 a 1973, esta cifra em seguida elevou-se para 250, de 1973 a 1978, e a 230, depois desta data. Do modo inverso, o artigo 40 quase não se aplica em face das proposições de lei: 24 vezes na Assembléia Nacional e uma só no Senado desde 1975(81).

Incumbe às autoridades das assembléias parlamentares dirimir, sob o ângulo de seus regimentos próprios, os litígios que se produzem em virtude da aplicação do artigo 40 da Constituição e do artigo 42 da lei orgânica. Na Assembléia Nacional, a tarefa de se pronunciar sobre a inadmissibilidade eventual de uma emenda apresentada quando da discussão na comissão é confiada ao presidente da dita comissão. Em caso de dúvida, mas somente neste caso, apela-se à secretaria da comissão pertinente(82).

A solução adotada pelo Senado afasta-se ligeiramente do que acaba de ser dito. No Senado, com efeito, somente a comissão de finanças tem autoridade para se pronunciar sobre a possibilidade do recebimento de uma emenda discutida em comissão.
O reconhecimento de uma competência exclusiva em proveito de uma só e mesma comissão apresenta a vantagem de garantir a unidade e a coerência das decisões tomadas nesta matéria. O artigo 98, alínea 6, do Regimento da Assembléia Nacional, atribui ao presidente (da sessão) o poder de decidir sobre a questão da inadmissibilidade de uma emenda apresentada em sessão plenária. Na prática, os presidentes sucessivos da Assembléia Nacional, habituaram-se a solicitar o parecer da comissão de finanças e a acompanhá-lo, muito embora o que era considerado uma simples faculdade tenha se transformado em verdadeira regra costumeira. No Senado, a questão da inadmissibilidade levantada em sessão pública é examinada pela presidente ou pelo relator especial da comissão de finanças. A intervenção da comissão de finanças está, ela mesma, limitada às únicas hipóteses em que uma solução não poderia ter sido obtida nessa primeira etapa(83).

Chamado a tomar uma decisão, em virtude do artigo 61 da Constituição, o Conselho Constitucional recusa-se a examinar os pontos capitais extraídos da violação do artigo 40, se é patente que as autoridades parlamentares dele não se ocuparam a priori(84) papel do Conselho, limita-se, portanto, a um controle da boa aplicação deste artigo, dando a entender a alguns que ele funciona como um tribunal de apelação ou de cassação.

Aplicadas estritamente, as disposições do artigo 40, ter-se-ia podido analisar a iniciativa parlamentar, se a interpretação rigorosa que lhes tinha sido dada pela comissão de finanças em 1959 houvesse sido sempre seguida. Esta última, com efeito, declarou insuscetível de recebimento uma proposição destinada a facilitar a adoção dos filhos naturais, sob alegação de que as modificações dos direitos hereditários dessas crianças podiam gerar uma perda de receitas em termos de imposto sobre as transferências patrimoniais a título gratuito(85).

Durante os primeiros tempos, o Governo deu prova de grande firmeza e mostrou-se particularmente preocupado em afastar toda iniciativa financeira dos parlamentares. Em seguida, o recurso que alguns compararam a uma espécie de "guilhotina" tornou-se mais raro. Também é preciso saber que as emendas litigiosas são tratadas diferentemente, podendo-se imaginar facilmente a razão: sua paternidade. Quanto aos textos apoiados pelos oposicionistas no Parlamento, o Governo não se preocupa, absolutamente, dada a evidência de que a possibilidade de serem aceitos é por demais incerta. A reação do Executivo é totalmente outra quando a emenda é apresentada por um deputado ou um senador pertencente à força política que o apoia. O Governo procura inicialmente obter pelo expediente da negociação, a retirada do texto e não é raro que ele consiga isso, ao prometer levar em conta, em sua ação e decisões futuras, as preocupações levantadas. A aplicação do artigo 40 dá-se apenas quando o autor da emenda, portanto próximo ao Governo, persiste na sua intenção. Mas algumas vezes o Governo não recorre a esta forma de inadmissibilidade de recebimento. Isso sucede, em geral, quando o Governo tem por objetivo permitir aos parlamentares de sua base a obtenção de vantagem política decorrente de uma medida específica de apelo popular. Compreende-se muito bem que as considerações jurídicas possam ceder ante as considerações políticas, quando da proximidade de ocasiões eleitorais. Se não anulam a iniciativa residual que consagra o reconhecimento do direito de emenda, as "inadmissibilidades financeiras" pelo menos o desfalcam consideravelmente de sua substância. Afinal, é difícil imaginar - o raro acontece! - que uma emenda não comporte, em maior ou menor proporção, incidência financeira e que não incorra, por esse motivo, no risco gravíssimo de ser rejeitada. É forçoso também salientar que a ausência de iniciativa financeira derivada não passa de uma conseqüência da ausência de iniciativa financeira principal.

2. As inadmissibilidades do processo.

As inadmissibilidades do processo legislativo apresentam a característica comum de não serem acionadas exceto se o Governo assim desejar. As conseqüências produzidas por elas, no entanto, são muito diferentes: o artigo 44-2 impede que a emenda seja até discutida enquanto que o artigo 44-3 permite ao Governo opor-se à votação, mas não à discussão do texto.

a) A inadmissibilidade das emendas não submetidas a uma comissão.

O artigo 44, alínea 2, resguarda ao Governo uma possibilidade, à qual ele recorre pouco, mas que, em determinadas circunstâncias, revela-se tão preciosa quanto a que figura na alínea 3 do mesmo artigo. A alínea 2 permite, com efeito, ao poder executivo opor-se ao exame de toda emenda que não tenha sido submetida à comissão para a qual foi distribuída.

Esta disposição constitucional encontra um eco nos regimentos das assembléias. A alínea 3 do artigo 100 do Regimento da Assembléia Nacional mostra que "a Assembléia não delibera sobre as emendas que não são sustentadas na sessão, nem sobre as emendas que não tenham sido submetidas à comissão antes da abertura do debate, quando o Governo se opõe ao exame das mesmas, em virtude da aplicação do artigo 44, alínea 2, da Constituição". A mesma proibição é formulada pelo artigo 49, alínea 5, do Regimento do Senado.

A leitura do texto acima evidencia a liberdade que o Governo tem de levantar ou não esta espécie de inadmissibilidade. E é de se reconhecer que o uso desse artifício pelo executivo (8 vezes desde 1959) tem sido, no mínimo, razoável. Lembre-se que Philippe Seguin, Ministro dos Assuntos Sociais e do Emprego, surpreendeu e suscitou vivos protestos ao decidir opor-se, em 7 de junho de 1986, a 300 emendas não submetidas à comissão, apresentadas quando do exame do projeto de lei que suprimia a autorização administrativa para as demissões(86).

Mais recentemente, o Ministro do Interior, Pierre Joxe, apoiando-se no mesmo artigo pediu, e evidentemente obteve, porque é de direito, a rejeição de uma emenda apresentada por Michel Pezet (87). O texto proposto pelo deputado socialista de Bouches-du-Rhône previa a obrigação para os candidatos à eleição municipal de Paris, Lyon e Marseille de estarem presentes - no primeiro e no segundo turno - na totalidade dos setores. O Ministro do Interior justificou sua hostilidade à emenda - dita do "mandatário" único - a qual era apoiada por grande número de deputados socialistas, declarando que ela perturbava e enfraquecia o caráter consensual do projeto de lei, modificando diversas disposições do Código Eleitoral e do "Código das Comunas" relativos aos procedimentos de votação e ao funcionamento dos conselhos municipais.

Com efeito, apouca utilização da prerrogativa contida no art. 44, alínea 2, reflete o pouco interesse do Governo de evitar a adoção de um procedimento altamente contestado. E que a alínea 2 chega até a recusar a liberdade de palavra aos parlamentares, e a tal extremo nem sequer chegou a alínea 3, nem por isso menos desacreditada.

Sem dúvida também, a relativamente rara utilização do artigo44-2 explica-se pela interpretação restritiva das condições exigidas para sua aplicação. O debate com fulcro no artigo 44, alínea 2, não se dá no momento da discussão geral, mas quando da discussão de cada artigo. É o que sobressai da interpretação proposta pela Conferência dos Presidentes.

Uma decisão de acordo com esta interpretação foi proferida, por exemplo, quando o ministro Gaston Deferre quis se opor, em 4 de novembro de 1981, ao exame de emendas que não tinham sido apresentadas antes da abertura da discussão geral de 28 de outubro(88). Além disso, admitiu-se que o artigo 44-2 não podia ser invocado na hipótese de ser dada ciência do texto da emenda à comissão, mesmo que esta não tenha podido ou desejado examiná-lo. Mostrando que as emendas remetidas mas não examinadas podiam mesmo assim ser consideradas como apreciadas, Barot, Presidente da Comissão dos Assuntos Culturais, tomou-se, em sua época, eco desta interpretação(89).

b) A interdição da votação das emendas não desejadas pelo Governo.

De conformidade com o artigo 44, alínea 3, o Governo pode pedir à Assembléia competente para se pronunciar, em votação única, sobre o todo ou parte do texto em discussão, mantendo apenas as emendas propostas ou aceitas por ele. O "bloqueio de votação" oferece, portanto, ao executivo a possibilidade de rejeitar emendas que ele não apreciou e em face das quais não possa, ou não queira, argüir uma outra inadmissibilidade. Destarte, o artigo 44, alínea 3, constitui um procedimento que, quando empregado, suprime todo efeito do direito de iniciativa incidental dos parlamentares(90).

Além disso, o órgão executivo pode colocar os parlamentares que o apoiam na Assembléia diante da desagradável alternativa ou de rejeitar um projeto ou uma proposição de lei, ou de adotá-lo unicamente com as emendas que recebem seu assentimento. As conseqüências de uma tal situação podem ser muito facilmente imaginadas: intimidados, os parlamentares escolhem muito freqüentemente a segunda possibilidade e se dobram, em desespero de causa, à chantagem da qual são vítimas. Se não o fazem, correm o riscada remessas de um texto no qual figuram disposições que lhes interessam particularmente. O órgão executivo está, por conseguinte, em posição de fazer votar um projeto ou uma proposição de lei nos termos que desejar.

Na decisão firmada em 15 de janeiro de 1960 pelo Conselho Constitucional, ressalta o fato de que a votação única pode ser solicitada para qualquer parte do texto em discussão, esta "qualquer parte" podendo ser composta de uma simples alínea, um artigo ou de um conjunto de artigos(91).
Nesse caso, a deliberação só tratará da parte em questão, bem como das emendas aceitas pelo Governo ou dele emanadas.
Mas mesmo quando tivesse recorrido ao "bloqueio de votação" nesse primeiro estágio, o Governo continuaria tendo a faculdade de solicitar novamente a aplicação da alínea 3 do artigo 44, no momento da votação da íntegra do texto. Este procedimento pode ser também empregado no momento em que uma e outra Assembléia se pronunciarem em primeira discussão, ou em qualquer outra etapa do vaivém parlamentar.

O Governo tem igualmente a possibilidade de apelar para o mecanismo do "bloqueio de votação" no decorrer do processo paritário. Sabe-se, com efeito, que nas hipóteses em que a Assembléia e o Senado não chegam a votar um texto em termos idênticos, o primeiro-ministro pode apelar C depois de duas leituras ou uma só, se a urgência for declarada C a uma Comissão Mista Palitaria, encarregada de elaborar um texto consensual tratando das disposições objeto de desacordo.
Salvo com aquiescência do Governo, nenhuma emenda ao texto da Comissão Mista Paritária é passível de recebimento. Eis o que esclarece uma das alíneas do artigo 45, cuja "aplicação implica, por si mesma, no bloqueio parcial da votação(92) Nesta hipótese, o Governo pode, não obstante, solicitar a aplicação do artigo 44, alínea 3, a fim de evitar que as emendas por ele apresentadas ou aceitas sejam rejeitadas.

Isso lhe permite propor às duas Câmaras a votação global das disposições da Comissão Mista Paritária acompanhadas de emendas propostas por ele. Com tal procedimento, o executivo mantém as disposições que lhe satisfazem e modifica as que não lhe convêm. A redação consensual a que chega a Comissão Mista Paritária não pode ser modificada pelos parlamentares se o Governo se recusar a isto. Os motivos que foram aduzidos para justificar a faculdade que tem o Governo de submeter emendas e a recusa desse mesmo direito aos parlamentares são, aliás, mais de ordem prática que jurídica. Admitir-se-á facilmente que o reconhecimento de um direito de emenda em benefício dos membros do Parlamento numa hipótese semelhante seria incorrer no risco de ver anulado um acordo precário e estabelecido com dificuldade. De outra parte, o direito de emenda do Governo serviria para compensar o fato de que, sem estar representado na Comissão Mista Paritária, o Governo não teria como influenciar a redação do texto de compromisso. Esta opinião é particularmente defendida por Pierre Avril. Este eminente autor que se distinguiu particularmente no estudo do "bloqueio de votação", afirma que esse direito de emenda exclusivo não teria mais verdadeiramente razão de ser se fosse permitida "a presença do ministro interessado na comissão mista"(Idem)

O artigo 113 do Regimento da Assembléia Nacional prevê que os deputados votem diretamente a íntegra do texto da Comissão Mista Paritária. O Regimento do Senado, por seu lado, não afasta o procedimento de direito comum, conforme o qual a votação se dá por artigo e depois na íntegra. Os parlamentares conservam então o poder de acatar apenas as disposições oriundas do trabalho da Comissão Mista Paritária (no seu todo, no que diz respeito aos deputados, ou no seu todo ou em parte no que diz respeito aos senadores) e de rejeitar em conseqüência as emendas do Governo. Nestas condições, explica-se melhor o fato de que o órgão executivo tenha, ainda assim, necessidade de recorrer ao artigo 44-3, para fazer com que sejam aceitas suas próprias emendas. O poder que tem o Governo de solicitar votação única para as disposições da Comissão Mista Paritária e para as suas próprias emendas ou aquelas que tenha aceito, lhe confere autoridade para manter as soluções que lhe satisfazem, modificando apenas aquelas que desaprova. O Parlamento pode, se assim desejar, rechaçar as emendas do Governo, mas ele só toma essa decisão em caráter excepcional, porque o destino das emendas em questão está ligado de maneira indefectível ao do resto do texto. Se fossem rejeitadas, o restante do 'texto também o seria.

E no momento em que o Senado se encontra na situação de oposição latente ou aberta que a facilidade oferecida pelo artigo 44-3 se revela do mais alto interesse. Nestes casos, com efeito, os representantes da Câmara Alta aliados aos da Assembléia Nacional pertencentes à oposição estão em situação de poder sustar um texto que não terá o beneplácito do executivo. Esta visão não é apenas teórica, porque tais situações aconteceram em diversas oportunidades. Um autor notou, aliás com desagrado, que a vontade do Governo de forçar a adoção a todo o custo de suas emendas o levou a retirar do texto disposições tecnicamente melhores que as suas (93). Utilizado contra as emendas apresentadas pelos membros da maioria, o bloqueio do voto tem um objetivo que não é o mesmo que é perseguido pelo Governo quando as emendas são apresentadas por representantes da oposição.

Aplicado às emendas da oposição, este procedimento reflete mais um desejo de disciplinar as deliberações e de amenizar uma eventual obstrução do que um temor real de ver modificado o texto da proposição ou do projeto.
O aspecto mais singular não deixa de ser a aplicação do artigo 44-3, em oposição às emendas propostas pelos deputados ou senadores que apoiam o Governo nas assembléias. O desejo de proceder rapidamente não constitui mais a motivação essencial. O que predomina é o desejo de não acolheras emendas que, aritmeticamente, poderiam ser votadas e manter as disposições que não encontram boa acolhida.

Muito rapidamente compreendida, esta utilidade do artigo 44-3 foi particularmente expressa por Mareei Pellerin, que, em 23 de dezembro de 1959, afirmava que o bloqueio do voto permitia "evitar que por emendas, votos por divisão, adições, improvisos na sessão, se chegue a modificar tão profundamente e a desfigurar de maneira tão sensível um texto, levando-o a tornar-se inviável ou impróprio para alcançar o objetivo perseguido pelo Governo quando de sua elaboração(94).

O Governo tem então, por esta via oblíqua, um meio eficaz de "extorquir" o consentimento da maioria que o apoia e, isso, sem risco, porque sua responsabilidade não está comprometida como no caso de recurso à alínea 3 do artigo 47. Portanto, é em nome da solidariedade política que une o Governo que a maioria aceita freqüentemente % a contragosto, aliás % renunciar a seu direito de emenda. O Governo aprecia particularmente o poder de recorrer à votação única quando as conclusões da Comissão Mista Paritária não tenham sido acolhidas pelas duas assembléias ou quando a comissão mista não tenha chegado a um texto consensual. Nessas duas hipóteses, com efeito, há possibilidade se proceder a uma nova leitura perante cada uma das duas assembléias. Exemplos de utilização do "bloqueio de votação" nesse estágio não faltam.

O último caso a ser imaginado é aquele no qual nenhum texto pôde ser adotado depois de nova deliberação pelas duas câmaras. Em tal situação, o Governo está, como se sabe, autorizado, em último recurso a solicitar à Assembléia Nacional que delibere em definitivo. Esta última pode retomar o texto elaborado pela Comissão Mista Paritária, ou o último texto votado por ela, modificado, se for o caso, por uma ou várias emendas adotadas pelo Senado. Os termos do artigo 45-3 da Constituição e os do artigo 114, alínea 3 do Regimento da Assembléia Nacional excluem a possibilidade de que nele possam ser introduzidas novas emendas. A ordem de acordo com a qual os textos são examinados é determinada pela comissão competente. Se o primeiro é rejeitado o outro é imediatamente colocado em votação. Se ambos não receberam voto favorável, é de fato o projeto ou proposição de lei que se acha rejeitado. Não há definitivamente necessidade, neste caso, de que o Governo exija a aplicação do art. 44-3, porque o art. 45 paralisa por si próprio toda possibilidade de emenda. Imutável, a definição atual de emenda corresponde ainda àquela que se podia propor há um século, ou antes até. Forçoso é admitir que, neste plano, as mudanças de regime constitucional e político não têm tido nenhum efeito. Em um ponto, não obstante, a situação modificou-se muito, em virtude da criação do Conselho Constitucional. Antes de 1958, o Parlamento dispunha de uma grande margem de liberdade no uso que fazia do direito de emenda, chegando a desrespeitar suas características intrínsecas. Não era raro que a abrangência de uma emenda se confundisse com a de uma proposição. Por suas últimas decisões, o Conselho impôs ao Parlamento o respeito aos limites conceituais da emenda. A partir de então, a emenda não pode existir se não tiver relação com a proposição ou o projeto em exame, nem pode sua abrangência excessiva ser justificada pelo direito geral de iniciativa. Se tal jurisprudência permite ganhar em coerência e rigor, é inegável que ela reduz bastante a soberania das Assembléias C- como aliás o fez a Constituição de 4 de outubro de 1958.

Afirmada na alínea I do art. 39, a igualdade dos poderes em matéria de iniciativa legislativa não passa de ilusão: isto é o que muitos autores afirmam e não se cansam de criticar.
Mas, se a participação do Parlamento na elaboração da lei se encontra muito reduzida, não convém por isso subestimá-la.

Sem chegar a ser impressionante, o número de emendas apresentadas por parlamentar é considerável. Das observações feitas, ressalta-se que os parlamentares, da maioria ou da minoria, só podem exercer o direito que lhes é reconhecido na alínea 10 do art. 44, sob a condição de que o órgão executivo não tenha se decidido a lhe fazer oposição. A redução das competências do Parlamento, no que concerne ao rol de matérias do art. 34, não é pois o único sinal de seu enfraquecimento.

Não é de se admirar que um sentimento de impotência e imensa frustração tenha, em diversas ocasiões, tomado conta dos parlamentares oposicionistas, levando-os a usar as emendas como meio de travar e retardar o trabalho legislativo.
O questionamento freqüente da responsabilidade traduz mais a decepção vivida do que um desejo real de forçar o Governo à renúncia. A legislatura iniciada em 1988 não abre, no entanto, perspectivas novas? Talvez sim, porque a ausência de uma maioria partidária absoluta pode levar à busca de alianças circunstanciais ou de neutralidade benevolente cuja contrapartida poderia ser a consideração de emendas da minoria. De fato, tem-se observado que as emendas da minoria não têm sido objeto de rejeição sistemática.

Tradução: Paulo Roberto Magalhães
Revisão: Leonardo Noronha e Diana Ceres de Oliveira Freire

Cad. Esc. Legisl. Belo Horizonte, 3(6): 103-153, jan/jun.1998