



Brasília | ano 55 | nº 217  
janeiro/março – 2018

# Semipresidencialismo francês

A relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”

MARCELO LEONARDO TAVARES

**Resumo:** O artigo examina a estrutura das normas constitucionais que servem de base para o semipresidencialismo francês e como esse regime de governo favorece o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo em períodos de concordância e de discordância entre as maiorias democráticas que legitimam o presidente e a Assembleia Nacional. Será estudada a evolução do sistema de um parlamentarismo racionalizado para um “quase presidencialismo” e o comportamento dos órgãos nesse esquema de engenharia política variável. Conclui que a flexibilidade do semipresidencialismo francês tem garantido, nos últimos sessenta anos, o funcionamento efetivo do governo em ambiente de liberdade e de democracia.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional. Regime de governo. Semipresidencialismo francês.

## 1. Introdução

*– Teu pôr do sol, tu o terás. Eu o exigirei. Mas eu esperarei, na minha ciência de governo, que as condições sejam favoráveis (SAINT-EXUPÉRY, 2006)<sup>1</sup>.*

A Constituição da Quinta República completará sessenta anos em 2018. Criticada internamente por alguns e já objeto de várias reformas,<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A epígrafe apresenta um excerto da passagem do clássico mundial da literatura infantil em que o pequeno príncipe encontra o rei do asteroide B 325. No diálogo travado entre os dois, o rei demonstra como o uso do poder pode ser mais estendido ou mais restrito, a depender das circunstâncias. Essa flexibilidade é uma das características do semipresidencialismo francês, que permite arranjos institucionais diferentes em períodos de concordância ou de discordância entre maiorias que dão legitimidade ao presidente e à Assembleia Nacional.

<sup>2</sup> Apenas como exemplo de críticas, ver Le Divellec (2006, p. 101-138); Bourmaud (2001, p. 7-17). A Constituição francesa foi alterada 24 vezes entre 1960 e 2008.

essa senhora tem ultrapassado momentos institucionais variados e vivenciado a alternância de poder democraticamente em ambiente de liberdade e de respeito aos direitos fundamentais.

Surgido da necessidade de enfrentamento de uma grave crise institucional durante a Guerra da Argélia e da constatação de que o regime parlamentar assembleísta instaurado em 1946 não conseguia dar boas respostas às dificuldades de relacionamento entre os Poderes, o semipresidencialismo francês é produto de uma engenharia institucional criativa e original que tem garantido estabilidade e eficiência na gestão da coisa pública.

É certo que o próprio uso do termo “semipresidencialismo” não é compartilhado por alguns acadêmicos para indicar o funcionamento dos órgãos políticos naquele país. A denominação é tradicional na obra de Duverger (1993), que a emprega para designar o sistema de governo caracterizado pela existência de um Poder Executivo dual, composto por um presidente (“rei”) eleito por sufrágio universal direto e que tem relevantes atribuições, e por um Governo (“pequeno príncipe”) responsável perante o Parlamento.<sup>3</sup>

Como será visto no decorrer do trabalho, a Constituição francesa de 1958, em que pese ter instaurado formalmente um regime de governo parlamentar, acabou tendo, após algumas reformas e acomodação política, a formação

---

<sup>3</sup>Gicquel e Gicquel (2015, p. 165) utilizam o termo “presidencialista” para indicar o regime francês, pois concentra os poderes nas mãos do chefe de Estado em razão de seu modo de eleição pelo sufrágio universal e a disposição de uma maioria parlamentar. Duhamel (2016, p. 564-570) procura combinar ambos os pontos de vista, apartando, de início, os termos regime e sistema. Para ele, regime constitucional é o conjunto de regras relativas à atribuição e ao exercício do poder, enquanto o sistema é a relação e interação entre as forças políticas, maiorias eleitorais, práticas, isto é, a vida política. Com base nisso, admite que o regime francês seja denominado de semipresidencialista e que o sistema seja presidencialista.

de um sistema peculiar no qual os órgãos políticos estabelecem interação própria não encontrada em outros países.

Ainda que haja dificuldades no funcionamento do regime, como de resto ocorre com qualquer outro, é possível fazer uma leitura otimista da estabilidade alcançada pela reordenação procedida pela nova Constituição: o “parlamentarismo” francês, desde 1958, teve apenas vinte primeiros-ministros, sem qualquer crise ministerial séria, um presidente que se manteve no poder por quatorze anos (François Mitterrand) e dois governos que duraram cinco anos (Lionel Jospin, de 1997 a 2002, e François Fillon, de 2007 a 2012).

Mesmo nos três períodos considerados de coabitação (de um lado, o presidente com uma orientação ideológica e, de outro, a maioria da Assembleia e o primeiro-ministro com orientação diversa)<sup>4</sup>, foi estabelecida uma convivência institucional que permitiu o exercício regular dessas funções.<sup>5</sup>

Ao se escolher o semipresidencialismo francês como objeto de estudo, não se pretende supor, por óbvio, que ele seja aplicado sem reflexão como modelo para o Brasil. A França

---

<sup>4</sup>Rosseto (1992, p. 40) dá o crédito do uso do termo “coabitação” ao ex-presidente Valéry Giscard d’Estaing, que o teria empregado em artigo publicado no jornal *Le Monde* em 1983 para designar, ainda em tese, a contradição entre a maioria presidencial e a maioria parlamentar. O autor anota que, antes de realmente ocorrer, em 1986, a coabitação já era objeto de diversas especulações por parte de juristas e de homens públicos. Duverger (1974a), logo no início do primeiro período de coabitação, teorizou sobre o quadro institucional do exercício das atribuições do presidente e do primeiro-ministro, o que, em termos, foi concretizado durante o período de 1986 a 1988. O autor, mais de uma década antes, na parte final do livro *La Monarchie Republicaine – ou comment les démocraties se donnent des rois*, já havia feito esse exercício de imaginar como a diarquia do Executivo se comportaria.

<sup>5</sup>Os períodos de coabitação ocorreram na Presidência de François Mitterrand, durante os governos de Jacques Chirac (1986-1988) e de Édouard Balladur (1993-1995), e na presidência de Jacques Chirac, durante o governo de Lionel Jospin (1997-2002) (GICQUEL; GICQUEL, 2015, p. 510-511).

e o Brasil apresentam realidades sociais e vários desafios diferentes e não se trabalha mesmo com a transposição de modelos.

As questões que se colocam aqui são (i) se o modelo francês favorece o relacionamento entre os Poderes e (ii) como a organização político-normativa pós-1958 na França se comportou em situações de alinhamento e de oposição entre o presidente e o primeiro-ministro. A chave do sistema, como se verá, está justamente na relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”.

A compreensão do funcionamento de um sistema que alia uma Presidência constituída democraticamente, um Governo responsável perante o Legislativo e relações institucionais adaptáveis à alternância de poder pode contribuir para que se reflita sobre eventuais caminhos que façam avançar as instituições brasileiras com base em normas que potencializem boas práticas institucionais.

## 2. O sistema de governo da Quinta República

O regime parlamentar implica a existência de um Poder Executivo dual, com chefe de Estado (monarca ou presidente da República) sem responsabilidade política e um Governo colegiado que solidariamente presta contas ao Legislativo. Além disso, o regime caracteriza-se pela colaboração entre o Executivo e o Legislativo (ARDANT; MATHIEU, 2016-2017, p. 227-284).

Nos sistemas parlamentares atuais, em geral, o presidente ou o monarca não pratica atos sem ratificação do primeiro-ministro, que elabora e executa o programa de governo, chefia a administração e toma iniciativa legislativa.<sup>6</sup>

Por outro lado, o regime presidencial baseia-se em estrutura unitária do Executivo e em rígida separação de poderes.<sup>7</sup> O presidente, legitimado pelo povo, é o chefe e tem a decisão de política externa e interna, acumulando as funções de chefe de Estado e de Governo (TURPIN, 2007, p. 266-269). No presidencialismo, ainda, não se põe a responsabilidade do presidente em relação ao Parlamento, uma vez que o chefe do Executivo exerce mandato com prazo certo. Sua retirada forçada no curso do mandato pode decorrer de *recall* ou de julgamento formal com

---

<sup>6</sup> Esquemas institucionais de governo parlamentarista são encontrados também em países que justificam a existência de chefes de Estado por sua origem divina, como em teocracias do Oriente Médio (DE BAECQUE, 1976, p. 11).

<sup>7</sup> Como referência clássica de estudo sobre os regimes presidencial e parlamentar, ver Rufia (1996, p. 168-305). Para uma visão dos sistemas políticos atuais, ver Duhamel, O. (2016, p. 230-495).

enquadramento em crime de responsabilidade ou eventualmente em crime comum. Por fim, no presidencialismo há nítida separação entre os poderes Executivo e Legislativo, podendo ser previstos mecanismos de freios e contrapesos de maior ou de menor intensidade.

O semipresidencialismo tem dinâmica própria e estabelece relações peculiares entre o chefe de Estado, o Governo e o Legislativo. De um lado, combina traços do presidencialismo (como o exercício de algumas atribuições de política interna pelo presidente e seu poder de organizar o governo) e do parlamentarismo (como a responsabilidade colegiada do Governo perante o Parlamento e o mandato com prazo certo). De outro lado, sua base normativa estimula relações dinâmicas próprias na atuação preventiva em eventuais choques entre o Executivo e o Legislativo, além de dar respaldo a saídas menos traumáticas em caso de crise.<sup>8</sup>

No que se refere à França, a estabilidade do regime político é sinal de que não tem funcionado mal. Dinamicamente, mostra-se capaz de flexibilizar, ao permitir acomodações institucionais decorrentes de variações ideológicas dos grupos organizados nos partidos políticos que conseguem maioria nas eleições presidenciais e para a Assembleia Nacional.

O regime francês não foi instituído de pronto após a Segunda Guerra. Seus contornos decorrem de reformas constitucionais e de práticas políticas que o levaram ao atual estágio de desenvolvimento.

### **3. Do parlamentarismo assembleísta da Quarta República ao parlamentarismo racionalizado da Quinta República**

A Quinta República francesa, iniciada em 1958, é consequência da falência institucional observada na aplicação da Constituição anterior, da Quarta República, de 1946, em especial no enfrentamento da chamada crise da Argélia, fato responsável pela ruptura institucional e pela nova repactuação social.<sup>9</sup>

A França, naquela época, adotava um parlamentarismo instável, caracterizado pela eleição dos deputados em sistema proporcional e pela

---

<sup>8</sup>Sartori (2005, p. 148-149) delinea cinco características do semipresidencialismo: (i) chefe de Estado eleito pelo povo; (ii) compartilhamento de poder com um primeiro-ministro, estabelecendo estrutura dual no Executivo; (iii) o presidente não depende do Parlamento, mas deve canalizar sua vontade por meio do Governo; (iv) o Governo está sujeito à confiança do Parlamento; e (v) flexibilidade de exercício do poder. Na mesma linha, ver Duverger (1993). Elgie (1999, p. 13-14) conceitua o semipresidencialismo com fundamento somente da existência de (i) um presidente eleito popularmente com mandato e (ii) um primeiro-ministro e de um gabinete responsáveis perante o Parlamento. Relaciona então 42 países com governos desse tipo no mundo.

<sup>9</sup>Para a análise da passagem da Quarta para a Quinta República francesa, ver Duhamel, É. (2000, p. 503-535); Chevallier et al. (2015); Pactet (1993, p. 297-342).

submissão do presidente da República à Assembleia Nacional, que o escolhia e ainda era responsável pela organização do Governo.

O regime implantado pela Quarta República desequilibrava a relação entre o Executivo e o Legislativo, e deixava o presidente da República refém da vontade da maioria eventual posta no Parlamento. Em outros termos, o Executivo não era dotado de mecanismos de proteção contra turbulências decorrentes de modificações rotineiras na composição majoritária de um Legislativo pouco propositivo. Esse fraco Poder Executivo teve que enfrentar um violento processo de descolonização, em especial na Argélia,<sup>10</sup> o que culminou na crise de 13 de maio de 1958 e na decretação de Estado de sítio.<sup>11</sup>

De Gaulle então assumiu o governo, encarregado de resolver a questão argelina e de revisar a Constituição de 1946; disso resultou uma nova Constituição, a da Quinta República. A principal preocupação do novo sistema foi reequilibrar a relação entre o Executivo e o Legislativo para garantir o funcionamento do governo, racionalizando-o.

No que se refere à denominação do regime, pode-se afirmar que tanto a Quarta República quanto a Quinta República adotaram formalmente o parlamentarismo. Contudo, vistas de perto, as realidades políticas são bem diferentes: a Constituição daquela seguiu o modelo de convenção permanente e a Constituição desta procurou dar proeminência ao presidente.

A racionalização do parlamentarismo realizada pela Constituição de 1958 decorreu de um conjunto de disposições normativas que tiveram por objetivo limitar a influência desmedida do Parlamento sobre os atos do Governo, sem estabelecer a separação completa entre os Poderes. Entre a sujeição do Executivo ao Parlamento e a completa separação, optou-se pelo caminho do meio, de estabelecer a colaboração entre os órgãos – a começar pelo fato de que, pela redação original, o presidente não seria mais eleito pelo Parlamento, diferentemente do que ocorria com a Constituição anterior. Sua eleição passou a ser indireta com base em colégio eleitoral mais largo, composto também por representantes

---

<sup>10</sup> A década de 50 do século XX foi importante no processo de descolonização. Quanto à França, dos acordos de Genebra de 1954 resultou a independência do Laos, do Camboja e do Vietnã. O Marrocos e a Tunísia tornaram-se independentes em 1956. Disponível em: <<http://www.cndp.fr/crdp-reims/cinquieme/decolonisation.htm>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

<sup>11</sup> Rosseto (1992, p. 21) destaca que a queda do regime implantado em 1946 pode ser explicada pelo funcionamento defeituoso das instituições, o qual levou parte da opinião pública ao descrédito no “parlamentarismo absoluto”. Além disso, as hostilidades decorrentes da guerra não declarada da Argélia perturbaram fortemente as relações na sociedade francesa. O alto custo das operações militares e a transferência de algumas atribuições de governo para autoridades militares foram marcantes para exacerbar a oposição entre os que defendiam uma solução liberal e negociada e aqueles que viam um abandono inaceitável à “Argélia francesa”.

de coletividades territoriais.<sup>12</sup> O constituinte estabeleceu a responsabilidade do Governo perante o chefe de Estado e permitiu a dissolução da Assembleia. Além disso, para reforçar mais o Executivo, permitiu-lhe pautar a ordem do dia legislativa,<sup>13</sup> limitou o número de matérias a ser objeto de lei e deu ao Governo poder legiferante mediante atos executivos (*ordonnances*).<sup>14</sup>

#### 4. Do parlamentarismo racionalizado ao “quase presidencialismo”

O regime de governo francês apresentava três importantes traços do parlamentarismo na redação original da Constituição de 1958:<sup>15</sup> (i) a irresponsabilidade política do chefe de Estado diante do Parlamento; (ii) a responsabilização política colegiada do Governo perante a Assembleia Nacional; e (iii) a possibilidade de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado (art. 12).<sup>16</sup>

Entretanto, logo no início da década de sessenta do século passado, iniciou-se um processo de reforma, que o afastou do parlamentarismo. Em 1962, de Gaulle propôs alteração da Constituição para que a eleição do chefe de Estado fosse direta, mediante sufrágio universal. A modificação reforçou o poder do chefe de Estado em face do primeiro-ministro e do Parlamento. O presidente passou a dar as cartas do jogo político, gerando a tendência de obter maioria estável na Assembleia. O

---

<sup>12</sup> O art. 72 da Constituição francesa reconhece como coletividades locais as comunas, os departamentos, as regiões, as coletividades com estatuto particular e as coletividades de ultramar. O colégio eleitoral era composto de oitenta mil pessoas (FRANÇA, 1958).

<sup>13</sup> Depois da reforma constitucional de 2008, as Casas Legislativas readquiriram boa parte do poder de definir a pauta (atual redação do art. 48 da Constituição), reduzindo-se o papel do Governo nesse âmbito, o que, entretanto, ainda exerce forte influência na rotina da Assembleia (arts. 28 e 48 da Constituição francesa) (FRANÇA, 1958).

<sup>14</sup> *Ordonnances* são atos executivos com força legislativa, autorizados pelo Parlamento para a execução do programa de Governo.

<sup>15</sup> A Constituição de 1958 incorporou as linhas políticas gerais defendidas por Charles de Gaulle em discurso proferido no dia 16 de junho de 1946 em Bayeux: separação de poderes; Executivo forte, eleito por colégio eleitoral e irresponsável perante a Assembleia; Parlamento composto de duas Casas; presidente da República com atribuição de arbitragem e garantidor da independência nacional, cabendo-lhe nomear o primeiro-ministro, presidir o Conselho de ministros, emitir decretos, promulgar leis e discutir e ratificar tratados internacionais. Disponível em: <<http://www.charles-de-gaulle.org/pages/espace-pedagogique/le-point-sur/les-textes-a-connaître/discours-de-bayeux-16-juin-1946.php>>. Acesso em: 10 jan. 2017. A importância do discurso deve-se ao momento histórico e político em que foi proferido. Tratava-se da comemoração de dois anos da liberação da região da Normandia pelos aliados. Além disso, em junho de 1946, era a primeira vez que de Gaulle se dirigia aos franceses após ter-se exonerado do governo provisório em janeiro de 1946, sendo que em maio o povo havia rejeitado o primeiro projeto constitucional.

<sup>16</sup> Arts. 12, 19 e 20 da Constituição francesa (FRANÇA, 1958).

regime de governo na França migrou, então, do parlamentarismo racionalizado para a presidencialização.<sup>17</sup>

O novo fundamento de legitimidade do presidente da República por meio de eleição popular foi tão marcante que deu origem a práticas políticas colhidas das entrelinhas normativas que reforçaram ainda mais seu papel no Executivo e ratificaram a sua preponderância institucional.<sup>18</sup> Então, entrou em cena a força das possibilidades normativas postas pela revisão da Constituição.<sup>19</sup>

Assim, a obrigação de o primeiro-ministro, uma vez designado, submeter à Assembleia o programa de governo para obter prévio voto de confiança, passou a ser interpretada como mera faculdade. Rompeu-se também com a tradição de se designar, como primeiro-ministro, o parlamentar líder da maioria (de Gaulle nomeou, para o Governo, Georges Pompidou, que não exercia mandato).

Outra interpretação extensiva dos poderes do presidente, a partir da nova legitimidade que lhe foi conferida, decorreu do sentido que passou a ser dado ao art. 8º da Constituição. O dispositivo prevê que o chefe de Estado encerre o exercício das funções do primeiro-ministro a partir do pedido de demissão do Governo (FRANÇA, 1958). Regras como essa são tradicionais em sistemas parlamentares em que a demissão do Governo depende da vontade do Legislativo.

Contudo, a partir de 1962, o presidente passou a exigir a demissão do Governo sem que lhe tivesse sido negada confiança por parte da Assembleia Nacional, estabelecendo a dupla responsabilidade do órgão perante o Presidente e o Legislativo.<sup>20</sup>

É possível afirmar até mais do que isso. Enquanto a letra da Constituição dá à Assembleia Nacional a prerrogativa de conduzir a demissão do Governo por falta de apoio (e aqui não se sustenta, de forma

---

<sup>17</sup> Duverger (1974b, p. 5-6) destaca que o presidente deixou de ser um chefe de Estado sem prestígio nem poderes para tornar-se o chefe supremo do Governo.

<sup>18</sup> Para Rosseto (1992, p. 35), a proeminência do presidente, que era conjuntural em 1958, a partir de 1962 torna-se um princípio de funcionamento do sistema: o presidente passa a ser o chefe real do Executivo; o Governo, nomeado por ele, perde importância: executa o programa sob sua autoridade e pode ser exonerado por ele, independentemente da vontade da Assembleia. O primeiro-ministro tende a agir como um homem de sua confiança, um porta-voz perante o Parlamento, onde se encontra a maioria disciplinada que se contenta em registrar a vontade presidencial e em traduzi-la sob a forma legislativa. Avril (2008, p. 5-6) chega a afirmar que, a partir de 1962, iniciou-se outro sistema de governo.

<sup>19</sup> Para o estudo sobre mutações constitucionais na Quinta República, ver Beaud (2001, p. 19-31). Lucena (1996) destaca a força do pragmatismo político para a fixação das condições de funcionamento institucional em regimes semipresidenciais.

<sup>20</sup> A interpretação presidencialista da Constituição de 1958 já era possível, mas não prevaleceu desde logo. Acabou realmente sendo confirmada pelas alterações de reforma de 1962. Para isso, contribuíram a forte personalidade do general de Gaulle, o fato de ter assumido pessoalmente a solução da Questão Argelina e a utilização do referendo como ato de ligação direta do presidente com o povo (ROSSETO, 1992, p. 31-32).



alguma, que ela não possa exercê-la sempre), a experiência acabou confirmando a prática de que a verdadeira responsabilidade se dá perante o presidente.<sup>21</sup> O regime, que pode ser denominado de dualista, em virtude da dupla relação de confiança (o Governo responde ao Parlamento e ao Presidente), na prática acaba fixando a maior responsabilidade dos ministros perante o chefe de Estado.<sup>22</sup>

A “presidencialização” do sistema, por fim, decorreu do que os franceses denominam “fato majoritário” (*fait majoritaire*) presidencial – ou seja, uma maioria parlamentar estável dá apoio ao presidente, permitindo-lhe a execução do programa de governo. O “fato majoritário” é definido como a unidade de ação governamental entre Executivo e o Legislativo (BIGAUT, 2009, p. 95)<sup>23</sup> e decorre da coincidência da maioria democrática obtida na eleição do chefe de Estado com a maioria na Assembleia e, por consequência, acaba

<sup>21</sup> Na realidade, desde 1958, o único primeiro-ministro demitido em razão de moção de censura aprovada na Assembleia foi Georges Pompidou, que suportou a consequência política da reforma constitucional, apresentada por de Gaulle, a qual introduziu a eleição direta do chefe de Estado. O presidente dissolveu a Assembleia e, obtendo a confirmação da maioria de seu partido na eleição que se seguiu, nomeou Pompidou novamente como primeiro-ministro. As demais demissões de Governo na história da Quinta República decorreram de ato discricionário do chefe de Estado. Disponível em: <<http://www.huffingtonpost.fr/2015/02/19/motion-de-censure-georges-pompidou-le-seul-premier-ministre-re/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

<sup>22</sup> A responsabilidade é pendular quando o presidente e o primeiro-ministro se encontram em lados opostos do espectro político, na chamada coabitação. O Governo responde, então, à Assembleia. Nesse caso, prevalece o modelo de responsabilidade do parlamentarismo.

<sup>23</sup> Duverger (1993, p. II) define a maioria, para a compreensão do termo, “quando mais da metade dos deputados se enquadra em um partido ou aliança coerente e estável, que obedece a uma disciplina nas votações, por ocasião dos escrutínios de investidura, de confiança ou de censura. Isso significa que esse partido ou essa aliança sejam submissos a uma direção global, porém não exclui divergências, conflitos e disputas internas. O essencial é que a unidade da maioria reapareça cada vez que a existência do governo for questionada, o que garante o Oto dos projetos para os quais ele reivindica a confiança.”

por torná-lo verdadeiro condutor das ações executivas e, por meio do Governo, das ações legislativas no Parlamento. O fenômeno consolida a proeminência do presidente e, levado a uma situação aguda, pode vir a submeter o Legislativo à sua vontade.<sup>24</sup>

Contudo, nem sempre ocorre o fato majoritário. Havendo discordância entre a maioria presidencial e a da Assembleia, as relações “parlamentarizam-se” e o Legislativo tem força para impor a formação do Governo ao chefe de Estado. É justamente a flexibilidade do sistema a via de solução, sem maior trauma, de eventuais crises institucionais. A combinação de forças políticas pode variar a cada eleição, mediante a ocupação variável de espaços de poder, e o regime se adapta.

As relações entre o presidente e o primeiro-ministro, e entre o presidente e a Assembleia são marcadas, pois, pela capacidade de flexibilização. Em regra, sobressai-se a vontade presidencial, com a interpretação extensiva de suas atribuições postas na Constituição. Havendo coabitação, entretanto, os poderes do presidente são interpretados restritivamente, dando maior espaço à atuação da Assembleia e ao Governo.<sup>25</sup>

Vejamos como o fenômeno se processa.

#### 4.1. O presidente da República (o “rei”)

O chefe de Estado recebe poderes oriundos de um estatuto normativo que lhe garante capacidade de estabelecer relações diretas com o povo (eleição direta e submissão de lei

<sup>24</sup> Ardant e Mathieu (2016-2017, p. 413-419) fazem um resumo histórico do “fato majoritário” na Quinta República, destacando que, por sua causa, desapareceu o centro político, com a consequente polarização *gauche-droite* (esquerda-direita) na Assembleia Nacional.

<sup>25</sup> Gicquel e Gicquel (2015, p. 512) afirmam que o dualismo que caracteriza o regime pode ser atribuído a um conflito de prevalência, de acordo com a harmonização ou a contradição das maiorias presidencial e parlamentar.

a referendo) e com o Legislativo (por exemplo, possibilidade de dissolução da Assembleia e submissão de leis a nova apreciação), além de influir na composição do Conselho Constitucional.<sup>26</sup>

O presidente da República atualmente é eleito por sufrágio universal direto para mandato de cinco anos, com possibilidade de uma reeleição. Isso lhe garante a legitimidade popular que servirá de base para o exercício do poder, em especial quando houver necessidade de contraposição a decisões adotadas pelo Parlamento.

O mandato, inicialmente de sete anos, renovável, foi reduzido para cinco em 2000, com possibilidade de apenas uma reeleição. A redução do mandato para cinco anos e a limitação a uma reeleição, por um lado, modernizou a representatividade presidencial (submetendo o presidente a uma avaliação eleitoral mais frequente), reforçou os laços democráticos com os eleitores e impediu sua perenização no poder; por outro, a medida colocou-o de vez na arena política interna, legou para segundo plano seu papel de arbitragem institucional e aumentou a frequência da paralisação das atividades políticas em decorrência do período eleitoral.

A reforma que instituiu o mandato de cinco anos, a que estabeleceu o novo estatuto de responsabilidade do presidente e a que criou o controle repressivo de constitucionalidade<sup>27</sup> alteraram a relação entre o Executivo e o

Legislativo, e fizeram com que se iniciasse uma nova fase política na República.

A eleição dos deputados, por critério majoritário em dois turnos, ocorre um mês depois da escolha do presidente, e tem por consequência estabelecer: (i) senão a bipartidarização, uma bipolarização ideológica e (ii) o alinhamento entre a maioria que elegeu o presidente e a maioria que elegerá os deputados na Câmara Baixa, reforçando a hipótese de ocorrência do “fato majoritário”. Na prática, os eleitores são chamados a fazer uma escolha política em bloco, colocando, à frente do Executivo, a pessoa considerada apta a liderar o país e, na Assembleia, uma maioria a dar-lhe apoio na execução do programa de governo.

Antes da redução do mandato presidencial e da instituição da eleição combinada (presidente-Assembleia), o descompasso entre as eleições do chefe de Estado e dos membros da Câmara Baixa podia fazer com que o presidente iniciasse o mandato sob oposição parlamentar; ou que o desgaste de cinco anos no exercício do cargo colocasse, no meio de seu mandato, a escolha de uma Assembleia contrária a sua linha ideológica. Nos dois casos, havia maior chance de haver coabitação, dando proeminência à Assembleia para indicar o primeiro-ministro e para influir no governo.

Em tese, o alinhamento das eleições presidencial e dos deputados não impede a escolha de um presidente que adote certa linha ideológica e de uma maioria parlamentar de oposição. Mas a ocorrência disso é improvável. O recém-eleito presidente exerce grande

---

<sup>26</sup>O estatuto da Presidência consta basicamente do Título II da Constituição (arts. 5<sup>o</sup> a 19). Houve quatro reformas constitucionais alterando o regramento inicialmente estabelecido: a que instituiu eleição direta, em 1962; a que reduziu a duração do mandato de sete para cinco anos, em 2000; a que redefiniu sua responsabilidade, em 2007; e a que modificou suas atribuições, em 2008.

<sup>27</sup>A instituição do controle de constitucionalidade na França passou por quatro etapas importantes até que chegasse ao estágio atual: (i) sua criação pela Constituição de 1958; (ii) a decisão do próprio Conselho, de 16 de julho de 1971, quando ele assumiu a competência para exercer

---

o controle de constitucionalidade preventivo; (iii) a possibilidade de ser provocado diretamente por parlamentares, a partir de 1974, abrindo-se a iniciativa de ser instado a se pronunciar pela oposição ao Governo e tornando-o órgão ligado à proteção de minorias; e (iv) a instauração da questão prioritária de constitucionalidade (*question prioritaire de constitutionnalité*), pela reforma constitucional de 23 de julho de 2008, que instituiu o controle repressivo (GAY, 2014, p. 11-25).

influência sobre o pleito para a Assembleia, que se realiza logo depois. O chefe de Estado é beneficiado pela euforia da vitória e pelo fato de que seu programa ainda não foi colocado à prova e submetido a desafios de execução.

O art. 5º da Constituição francesa prevê que o presidente vele pelo respeito a ela e que assegure, por sua arbitragem, a continuidade do Estado. Ele deve garantir a independência nacional, a integridade do território e o respeito aos tratados (FRANÇA, 1958). A fim de poder exercer as missões constitucionais que lhe são postas, o presidente tem várias atribuições. Algumas podem ser exercidas de forma isolada (poderes próprios) e outras dependem de ratificação pelo Governo (*exercés avec le contreseing*).<sup>28</sup>

Sob o aspecto processual penal e civil, o chefe de Estado não pode sofrer, durante o mandato, qualquer tipo de perseguição por ato que não tenha a ver com o exercício de suas funções, ficando suspensa a prescrição da pretensão. Decorrido um mês do término de suas funções, cessa a proteção processual.

O presidente, em relação aos atos praticados nessa qualidade, não pode ser responsabilizado penal ou civilmente, mesmo depois de terminado o mandato, com duas exceções: (i) por demanda apresentada perante a Corte Penal Internacional (art. 53-2) e (ii) por meio de julgamento realizado pelo Parlamento, reunido em Alta Corte, mediante o voto de dois terços dos seus membros (FRANÇA, 1958).

A questão que se apresenta é a seguinte: se o presidente exerce atribuições próprias sem necessitar de ratificação do Governo, como se poderia manter imune à prestação de contas? A Constituição francesa, na realidade, refere-se à impossibilidade de destituição do Presidente por falta de apoio parlamentar, ou seja, à irresponsabilidade política prevista normalmente no parlamentarismo.<sup>29</sup> Com isso, não prevê que a falta

---

<sup>28</sup> Os poderes a serem exercidos sem ratificação pelo Governo são os de nomeação e de exoneração do primeiro-ministro (art. 8º, alínea 1), de referendo legislativo (art. 11), de dissolução da Assembleia Nacional (art. 12), de decretação de medidas excepcionais (art. 16), de comunicação direta com as casas legislativas (art. 18), de provocação do Conselho Constitucional (arts. 54 e 61) e de nomeação de três membros e a escolha do presidente do Conselho Constitucional (art. 56). Além disso, como atividades típicas de chefe de Estado, acredita embaixadores e enviados extraordinários de outros países. As atribuições presidenciais que exigem ratificação governamental envolvem atividades de defesa, de negociação de tratados (art. 52), de iniciativa de revisão constitucional (art. 89), de graça individual (art. 17), de abertura e de encerramento de sessões extraordinárias do Congresso (art. 30), de solicitar nova deliberação sobre projeto de lei (art. 10), de promulgar leis (art. 10, alínea 1), de assinar *ordonnances* e decretos deliberados pelo Conselho de Ministros, de nomear e exonerar ministros e outros agentes públicos (art. 8º) (FRANÇA, 1958).

<sup>29</sup> Alguns autores destacam que o Presidente seria de qualquer forma responsável politicamente perante o povo. Por exemplo, ver Ardant e Mathieu (2016-2017, p. 440-441). Não há dúvida quanto a isso. Parece, contudo, que aqui se trata de outro tipo de responsabilidade. A colocação da responsabilidade presidencial perante o eleitor francês, uma vez

de apoio político por parte da Assembleia seja causa de cessação do mandato antes do termo final. Caberá ao Governo responder politicamente perante o Legislativo pela má condução dos atos do Executivo.

Entretanto, como o presidente francês não apenas pratica atos protocolares, mas tem importantes atribuições de política externa e interna, sem que muitos deles sejam ratificados pelo Governo (*sans contresign*), houve necessidade de previsão de mecanismo de destituição do presidente da República, em procedimento próximo ao dos sistemas presidencialistas,<sup>30</sup> sem o qual este ficaria sem qualquer possibilidade de controle orgânico.<sup>31</sup>

Mesmo não havendo definição clara do que seja “falta de cumprimento de deveres manifestamente incompatível com o prosseguimento em seu mandato”<sup>32</sup>, o fato é que a atual redação da Constituição francesa encontrou um caminho satisfatório para manter a irresponsabilidade do Presidente em relação à política ordinária, o que é compatível com o

---

que não há *recall*, somente faz sentido na Ciência Política. Para o Direito Constitucional, o importante é pontuar que, mesmo nas hipóteses em que o presidente coloque claramente a intenção de engajamento de sua política perante o eleitorado, como o do encaminhamento de referendo ou de eleição parlamentar após dissolução da Assembleia, uma manifestação popular contrária a seu interesse não resulta em sua obrigatória saída do cargo.

<sup>30</sup> Gicquel e Gicquel (2015, p. 596) afirmam que o procedimento de destituição do presidente francês é distinto do *impeachment* norte-americano. Sem embargo de haver regulamentação própria, não parece que, no que se refere à questão de fundo, não se possa encontrar semelhança entre os dois institutos, uma vez que ambos têm por objetivo a retirada do chefe de Estado por decisão dos representantes do povo em virtude de prática de ato político de alta gravidade.

<sup>31</sup> A Lei Orgânica nº 2014-1392 regulamenta a aplicação do art. 68 da Constituição francesa. Alguns de seus dispositivos foram declarados não conformes à Constituição pela decisão preventiva do Conselho Constitucional 2014-703 DC, de 19 de novembro de 2014. Para comentários sobre essa decisão, ver Hutier e Mangiavillano (2015, p. 494-496).

<sup>32</sup> No original: “en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec la poursuite de son mandat”.

regime parlamentarista, mas permitiu que seja destituído em casos graves, de maneira semelhante à que ocorre no sistema presidencialista.

## 4.2. O Governo (o “pequeno príncipe”)

A Constituição prevê que o Governo determine e conduza a política da nação. Para isso, dispõe da Administração e das Forças Armadas, podendo nomear ocupantes de determinados cargos. O primeiro-ministro dirige a ação do Governo e assegura a execução das leis.<sup>33</sup> Pela lógica democrática, deve o Governo executar seu programa, cabendo-lhe decidir e fixar prioridades.

O presidente livremente nomeia e exonera o primeiro-ministro; e, por indicação deste, nomeia e exonera os demais ministros.<sup>34</sup> A prática política não torna irrelevante o apoio parlamentar na definição do Governo e a previsão normativa deve ser compreendida no contexto da relação entre os dois Poderes.

Não há dúvida de que a escolha adequada do Governo seja um dos atos estratégicos mais importantes do presidente. Mesmo quando há concordância entre a maioria presidencial e a da Assembleia, a escolha de um quadro político do Legislativo<sup>35</sup> ou de um bom administrador não prescinde de que essa figura tenha aceitação parlamentar.<sup>36</sup> Da mesma forma, não

---

<sup>33</sup> Arts. 20 e 21 da Constituição francesa (FRANÇA, 1958).

<sup>34</sup> Art. 8º da Constituição francesa (FRANÇA, 1958).

<sup>35</sup> Os ministros não podem exercer mandato parlamentar, o que distancia o regime francês do modelo parlamentarista. Essa é uma peculiaridade do sistema que o aproxima da característica tradicional do presidencialismo, ao estabelecer uma separação de poder mais forte. O art. 25, da Constituição, entretanto, prevê o sistema de suplência para o caso de um parlamentar aceitar exercer funções no governo. Cessado o exercício das atribuições governamentais, o parlamentar tem direito de retorno ao mandato (FRANÇA, 1958).

<sup>36</sup> Duverger (1974b, p. 82) comenta que o presidente deve de qualquer forma escolher um governo suscetível de ter confiança da Assembleia, perante a qual é responsável.

pode o presidente desconsiderar as correntes partidárias que lhe dão apoio na composição do Governo, sendo o bom uso dessa atribuição aspecto importante para garantir-lhe apoio.

A responsabilidade solidária dos ministros perante a Assembleia é um traço parlamentarista do regime. Com efeito, o Governo responde politicamente pelos atos do Executivo como órgão colegiado, seja pela apresentação do programa de governo ou de uma declaração política geral, seja mediante a sujeição a uma moção de censura.<sup>37</sup> Adotada a moção, ou manifestada a desaprovação do programa ou da declaração política geral, fica patente a negativa de confiança pela maioria parlamentar e o primeiro-ministro deve remeter ao presidente a demissão do Governo.<sup>38</sup>

Os ministros são penalmente responsáveis perante os órgãos da justiça comum em relação a atos não governamentais, e perante a Corte de Justiça da República quanto aos atos praticados no exercício das funções.<sup>39</sup>

Seguindo a tradição parlamentarista, o sistema francês mantém estreita vinculação entre atividade governamental e legislativa. Para isso, o primeiro-ministro tem prerrogativas no processo legislativo, como o direito de iniciativa (art. 39), de emenda (art. 44), de oposição a uma emenda parlamentar que agrave a situação financeira do Estado (art. 40), de solicitação de autorização de adoção de atos executivos de natureza legislativa (*ordonnances*),

---

<sup>37</sup> Arts. 20, 49 e 50 da Constituição francesa (FRANÇA, 1958).

<sup>38</sup> O princípio da solidariedade governamental não impede, contudo, a exoneração isolada de ministro. É a retirada do primeiro-ministro que implica a queda do Governo.

<sup>39</sup> A Corte de Justiça da República é composta por quinze membros, sendo três magistrados da Corte de Cassação, dentre os quais será escolhido o presidente, seis deputados e seis senadores, renováveis periodicamente. A acusação cabe ao Procurador-Geral que oficia perante a Corte de Cassação. Ver art. 68-2, da Constituição francesa (FRANÇA, 1958).

de fixar a ordem do dia das Casas por duas semanas a cada quatro (art. 48), de solicitar urgência no processo legislativo (art. 45), de propor ao presidente a realização de referendo e de solicitar a convocação de sessão extraordinária do Congresso (art. 46). Os ministros têm direito de acesso e de palavra nas Casas legislativas (art. 31) (FRANÇA, 1958).

O Governo é órgão da maior importância no semipresidencialismo.<sup>40</sup> Deve fazer a Administração funcionar e encontra-se na confluência da relação institucional entre o Executivo e o Legislativo. A ele acorrem constantemente questões relevantes, e seu bom desempenho é fundamental para o dinamismo do poder público e para a estabilidade do regime.<sup>41</sup>

Internamente, no Executivo, a relação entre o presidente e o primeiro-ministro é variável. Nos períodos de concordância, o presidente consegue impor sua maioria à Assembleia e o sistema aproxima-se do presidencialismo. O chefe de Estado escolhe com mais liberdade os ministros e, diante de uma Assembleia estável e cooperativa, executa seu programa. Será ele, na realidade, a autoridade a determinar a política da nação, dando as cartas do jogo político e fazendo com que o governo exerça o importante papel de relacionamento político com o Legislativo nas questões do dia a dia. Nessa situação, na prática, o Governo responde ao presidente, sendo pouco provável que a Assembleia o desautorize ou censure. Durante os períodos de concordância, o presidente, que domina o Governo e a Assembleia, pode vir a exercer o poder em situação de “hiper-

---

<sup>40</sup> Sobre a importância da função governamental na Quinta República, ver Dord (2001, p. 45-58).

<sup>41</sup> Gicquel e Gicquel (2015, p. 630) apontam que, na Quinta República, apesar da existência das variáveis de concordância ou de coabitação, os Governos não sucumbiram a situações extremadas de serem anulados em sua atuação ou de exercê-la de forma imperial. Para o autor, os Governos oscilaram entre ser influentes (mínimo) e determinantes (máximo).

presidencialização”, dando as cartas no Executivo e impondo sua pauta legislativa por meio do primeiro-ministro, que se comporta como seu homem de execução. Como em *O pequeno príncipe*, se perguntado “sobre o que reina”, não hesitaria em responder com grande simplicidade: “sobre tudo” ( SAINT-EXUPÉRY, 2006, p. 25).

Por outro lado, na coabitação, o sistema pendula na direção do parlamentarismo, ficando o presidente mais restrito a funções de chefia de Estado, tendendo a ratificar a escolha do primeiro-ministro a partir da indicação da maioria política parlamentar que se lhe opõe e de cofirmar os nomes de ministros apresentados pelo chefe de Governo. O Governo terá que buscar constantemente o apoio da Assembleia, ficando em segundo plano a relação de confiança entre o primeiro-ministro e o presidente.

Nessa hipótese, a coerência fará com que o presidente nomeie os ministros com base em negociação com o Legislativo, resguardando-se o poder de veto a determinados nomes para a ocupação das pastas. Tende a não fazer indicação propositiva na escolha dos ministros e a assumir posição negativa, de colocação de limites.

Não se pode afirmar que, na coabitação, o sistema funcione exatamente como o modelo parlamentar, uma vez que a Constituição francesa dá ao presidente atribuições próprias das quais ele não poderá omitir-se. Contudo, a tendência é a de que haja uma leitura mais literal dos dispositivos constitucionais, ficando cada um, presidente e primeiro-ministro, limitados ao espaço constitucional que lhes cabe. O chefe de Estado, por exemplo, passa a presidir apenas formalmente o Conselho de Ministros, cuja pauta é previamente acordada em reunião entre o primeiro-ministro e os demais componentes do Governo. O presidente, nessa hipótese, não interfere nos atos da política ordinária a não ser que contrariem suas concepções relativas ao feixe de competências das quais detenha proeminência.

Na coabitação, o “rei”, ciente de que a autoridade “repousa sobre a razão”, somente exige “o que cada um pode dar”, respeitando o espaço institucional do “pequeno príncipe” (SAINTE-EXEUPÉRY, 2006, p. 26)<sup>42</sup>.

O chefe de Estado, na coabitação, acaba assumindo mais a função constitucional de arbitragem (art. 5º), deixando o primeiro-ministro governar e responder pelos atos de governo diretamente à Assembleia Nacional. O presidente vela pelo regular funcionamento dos poderes

---

<sup>42</sup>Na passagem, o rei afirma: “É preciso exigir de cada um o que cada um pode dar. A autoridade repousa sobre a razão. Se ordenares a teu povo que ele se lance ao mar, farão todos revolução. Eu tenho o direito de exigir obediência porque minha ordens são razoáveis.” O rei demonstra, pois, a sabedoria de compreender as restrições que eventuais circunstâncias imprimem ao exercício de seu poder e ao espaço institucional que em algumas situações lhe é reservado.

públicos, pela continuidade do Estado, pela independência nacional, pela integridade do território, pelo respeito aos tratados, pela garantia de independência da Justiça e pelo respeito aos direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e no Preâmbulo da Constituição de 1946.

Caberá ao primeiro-ministro, com a confiança da Assembleia, determinar e conduzir a política interna e executar o programa de governo.

Existem, na coabitação, algumas áreas mais sensíveis de contato, como é o caso das relações exteriores e da defesa. Por exemplo, a Constituição dispõe que o chefe de Estado é o chefe das Forças Armadas e preside os conselhos e comitês superiores de defesa nacional (art. 15), ao passo que o primeiro-ministro é responsável pela defesa nacional (art. 21) e que o Governo dispõe das Forças Armadas (art. 20) (FRANÇA, 1958). As previsões normativas são fluidas e pouco assertivas a respeito do espaço que cada um deva assumir em matéria tão relevante.

Alguns argumentam que o presidente, nessas matérias, teria verdadeiro “domínio reservado”, sem atuação do Governo. Isso decorreria da interpretação de sua principal missão institucional como garantidor da independência nacional, da integridade do território e do respeito aos tratados.<sup>43</sup>

Contudo, a teoria do “domínio reservado” encontra obstáculo no fato de o chefe de Estado não ter como exercer essas atribuições sem o engajamento do Governo, não parecendo correto afirmar que exista reserva de domínio, mas sim proeminência presidencial.<sup>44</sup> Por isso, é melhor afirmar que o presidente e o primeiro-ministro compartilham poder, cada qual no enquadramento institucional de seus cargos, sendo que tal acomodação institucional foi construída nas três experiências de coabitação vividas na Quinta República.

Antes da primeira coabitação, de 1986 a 1988, entre o presidente François Mitterrand e o primeiro-ministro Jacques Chirac, existia ain-

---

<sup>43</sup> A elaboração da teoria do “domínio reservado” é atribuída ao político J. Chaban-Delmas, para definir as matérias em que o presidente de Gaulle podia tomar as decisões por ele mesmo, sem que necessariamente o primeiro-ministro estivesse de acordo, o que envolvia, naquela época, assuntos relativos à questão argelina, à diplomacia e à defesa. Mesmo sendo correto afirmar que o presidente de Gaulle tenha assumido pessoalmente as decisões nessas questões, isso não significa que, sob o aspecto normativo, a Constituição fizesse tal previsão (LASCOMBE; TOULEMONDE, 2015, p. 295).

<sup>44</sup> Duverger (1993, p. 123) comenta que a teoria do domínio reservado não foi acolhida por de Gaulle e por Georges Pompidou, pois tinha, no fundo, a intenção de limitar-lhes o poder. Da mesma forma, no caso de coabitação, a teoria foi rejeitada por Jacques Chirac. Chirac, que antes vivenciara a coabitação como primeiro-ministro na presidência Mitterrand, em 1997 experimentou a coabitação no exercício da chefia de Estado. Em discurso proferido em 14 de julho de 1997, mesmo destacando o domínio de interesse da presidência nos temas de relações internacionais e de defesa, não descartou a importância da cooperação governamental. Disponível em: <[http://www.lemonde.fr/revision-du-bac/annales-bac/histoire-terminale/interview-tv-see-de-jacques-chirac-le-14-juillet-1997\\_t-hrde102.html](http://www.lemonde.fr/revision-du-bac/annales-bac/histoire-terminale/interview-tv-see-de-jacques-chirac-le-14-juillet-1997_t-hrde102.html)>. Acesso: em 15 jan. 2017.

da dúvida sobre as consequências da presença de uma maioria de oposição ao partido do presidente da República. Havia expectativa de o chefe de Estado dissolver a Assembleia recém-eleita ou mesmo de renunciar ao cargo. Não se sabia, caso não ocorressem as hipóteses e o presidente permanecesse, como seria o relacionamento entre as duas cabeças do Executivo.

De fato, como não ocorreu qualquer uma das soluções mais radicais, iniciou-se uma convivência que serviu para pontuar como os órgãos funcionariam no período. Mitterrand recusou-se a abandonar o papel político ativo, notadamente em matéria de política internacional, e mostrou que não permaneceria inerte. Como exemplo, não nomeou dois ministros indicados para a Defesa e para a pasta das Relações Internacionais e recusou-se a assinar três projetos de *ordonnances* que lhe foram enviados pelo Governo.<sup>45</sup>

O segundo período de coabitação, de 1993 a 1995, entre o presidente Mitterrand e o primeiro-ministro Édouard Balladour, foi considerado mais pacífico do que o primeiro, em boa parte em virtude da doença já apresentada pelo chefe de Estado. O presidente deixou o Governo executar seu programa, sem grande influência, enquanto, no que se refere a questões externas, houve maior participação do primeiro-ministro.

Foi no terceiro e mais longo período, de 1997 a 2002, entre o presidente Jacques Chirac e o primeiro-ministro Lionel Jospin, que o Governo teve papel de maior destaque,

---

<sup>45</sup>Dois principais motivos parecem explicar a relação não belicosa estabelecida de início no Executivo: a maioria obtida pela oposição ao presidente na Assembleia não foi larga e Jacques Chirac, líder da coligação partidária de oposição à do presidente, pretendia ser visto como um estadista apto a ocupar no futuro a própria presidência. O final do período mostrou enfrentamento maior entre o presidente e o primeiro-ministro, ambos candidatos à eleição presidencial (DUVERGER, 1993, p. 45).

tendo em vista a fragilidade política do presidente, dada a ampla maioria obtida pelo partido de oposição na Assembleia (GICQUEL; GICQUEL, 2015, p. 530).

Em que pese haver nuances nas relações mantidas entre o presidente e o Governo nos três períodos de coabitação, fruto de traços de personalidade e de ambientes políticos variados, a previsão normativa de Constituição serviu de enquadramento para uma acomodação satisfatória de espaço institucional e de exercício das atribuições previstas para cada órgão, de modo que não ocorreram crises de maiores proporções entre os Poderes.

## 5. Conclusão

O regime de governo da Quinta República francesa apresenta as seguintes linhas caracterizadoras gerais: (i) Executivo dual, dividido entre o presidente e o Governo (chefiado pelo primeiro-ministro); (ii) flexibilidade de estabelecimento de relações políticas, a depender da realidade da formação de maiorias (períodos de concordância e de coabitação); (iii) irresponsabilidade política do chefe de Estado diante do Legislativo, com possibilidade de sua destituição excepcional por falta grave aos deveres institucionais, a ser decidida pelo Parlamento reunido em Alta Corte; (iv) existência de atribuições constitucionais próprias do presidente, sem necessidade de ratificação pelo Governo; (v) formação do Governo por escolha do presidente a partir de nomes que podem não integrar o Parlamento; (vi) dupla responsabilidade política colegiada do Governo, perante o presidente e perante o Parlamento; (vii) possibilidade de dissolução do Parlamento pelo chefe de Estado; e (viii) grande influência do Executivo nos trabalhos legislativos.



Nos últimos sessenta anos, o semipresidencialismo contribuiu para a estabilidade das relações entre os Poderes e permitiu que os representantes da maioria efetivamente governassem. As eleições realizadas regularmente conseguiram, na Quinta República, envolver real disputa de correntes ideológicas distintas no acesso ao poder, no qual se revezaram em médio prazo.

Ao longo do tempo, o regime de governo na França tem apresentado mecanismos de amortecimento no embate entre o Executivo e o Legislativo, evitando que eventual relação conturbada entre os dois Poderes não possa ser solucionada em ambiente de normalidade. Além disso, favoreceu a existência de base parlamentar formal para o Governo, que não depende de concessões baseadas em critérios pouco republicanos para se articular junto ao Legislativo.

A possibilidade de demissão do Governo pelo presidente faz com que os ministros não se afastem das linhas programáticas gerais apresentadas por aquele que recebeu a investidura popular. O risco de aprovação de moção de censura faz com que o governo se preocupe em manter coesa sua base parlamentar, ouvindo as demandas políticas do Legislativo e prestando-lhe contas. Por outro lado, a hipótese de dissolução da Assembleia faz com que os deputados tenham que adotar raciocínio de custo-benefício pela retirada de apoio ao Governo, pois isso lhes pode custar o mandato.

Mesmo que a moção de censura e a dissolução da Assembleia não tenham sido utilizadas, sua mera previsão constitucional evita o extremismo político e favorece o diálogo institucional. Ao mesmo tempo, o Conselho Constitucional pode funcionar como contrapoder à vontade da maioria, ajudando a garantir os direitos da minoria e o respeito aos direitos fundamentais.

Por fim, o principal traço do semipresidencialismo é sua flexibilidade.

Como o regime semipresidencial francês importa a eleição direta para presidente da República cumulada com escrutínio majoritário em dois turnos para os deputados (conduz à bipolarização partidária) e a possibilidade de dissolução de Assembleia pelo chefe de Estado, o sistema tende à presidencialização, isto é, à concentração de poder nas mãos do presidente, desde que as maiorias presidencial e parlamentar estejam em concordância.

Contudo, sem que as regras constitucionais sejam alteradas, a discordância entre maiorias leva o regime a uma “parlamentarização”, isto é, ao destaque da força do governo, saído da escolha parlamentar, na condução das questões executivas e legislativas.

Esse movimento pendular, entretanto, não leva o regime ao presidencialismo puro nos momentos de concordância, ou ao parlamentarismo puro nos momentos de coabitação em decorrência de contrapesos institucionais que o amortecem.

Na concordância, o presidente terá que compartilhar poder com o primeiro-ministro, em especial nos atos que exigem ratificação. Sem se negar sua proeminência, o fato é que o Executivo continuará bicéfalo. Logo, não se pode comparar a atuação do presidente no semipresidencialismo ao do presidente no presidencialismo.

Na coabitação, o freio também está baseado no compartilhamento de poder. O primeiro-ministro, que tem o apoio da maioria na Assembleia Nacional, deve respeitar o espaço institucional do presidente, em especial nas matérias em que possui proeminência constitucional.

Isso demonstra a grande capacidade de acomodação do regime às diversas situações enfrentadas na vida pública sob a mesma égide

normativa. Mais que isso: mesmo que se considerem somente os períodos de concordância e até mandatos presidenciais diferentes exercidos pela mesma pessoa (Charles de Gaulle, François Mitterrand e Jacques Chirac), o regime constitucional conseguiu adaptar-se a cada realidade e a cada necessidade que se lhe colocaram.

No fundo, a forma como se articulam as maiorias (apoiada em único partido ou em coligação) e se compõem os Governos (mais técnico ou mais político), aliada à força obtida pelo presidente em sua eleição (o que é variável a depender do percentual de votos obtidos), molda nuances nas relações entre os órgãos de poder sem causar fraturas institucionais relevantes.

O sistema político francês, por certo, tem seus problemas e recebe críticas, mas não há dúvida de que tem garantido, nos últimos sessenta anos, o funcionamento efetivo do Governo em ambiente de liberdade e de democracia.

## Sobre o autor

Marcelo Leonardo Tavares é doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Rio de Janeiro, Brasil; pós-doutorando em Direito Público na Université Lyon III (Jean Moulin), Lyon, França; professor adjunto na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Rio de Janeiro, Brasil; juiz federal, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
E-mail: marceloltavares@globo.com

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>46</sup>

FRENCH SEMI-PRESIDENTIALISM: THE RELATIONSHIP BETWEEN THE “KING” AND THE “LITTLE PRINCE”

ABSTRACT: The article aims to examine the structure of the constitutional rules of French semi-presidentialism and how this form of government improve the relationship between the Executive and Legislative Powers in situations of agreement and disagreement of democratic majorities. We will analyze the evolution of the system from a rationalized parliamentarism to a quasi-presidentialism and the scheme of variable political engineering. It concludes how the flexibility of French semi-presidentialism has contributed to the effective functioning of government in a free and democratic society in the last sixty years.

KEYWORDS: CONSTITUTIONAL LAW. FORM OF GOVERNMENT. FRENCH SEMI-PRESIDENTIALISM.

---

<sup>46</sup> Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p65](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65)>.

(APA)

Tavares, M. L. (2018). Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(217), 65-83. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p65](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65)

## Referências

ARDANT, Philippe; MATHIEU, Bertrand. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 28. ed. Paris: LGDJ, 2016-2017.

AVRIL, Pierre. Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V<sup>e</sup> République. *Pouvoirs – Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 126, p. 5-16, 2008.

BEAUD, Olivier. Les mutations de la V<sup>e</sup> République: ou comment se modifie une constitution écrite. *Pouvoirs – Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 99, p. 19-31, 2001.

BIGAUT, Christian. *Lexique de la V<sup>e</sup> République*. Paris: Ellipses, 2009.

BOURMAUD, Daniel. Monarchie, dyarchie, polyarchie: variations autour du pouvoir sous la V<sup>e</sup> République. *Pouvoirs – Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 99, p. 7-17, 2001.

CHEVALLIER, Jean-Jacques et al. *Histoire de la V<sup>e</sup> République (1958-2015)*. Paris: Dalloz, 2015.

DE BAECQUE, Francis. *Qui gouverne la France?* Paris: PUF, 1976.

DORD, Olivier. Mens sana in corpore insano: du gouvernement sous la V<sup>e</sup> République. *Pouvoirs – Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n. 99, p. 45-58, 2001.

DUHAMEL, Éric. *Histoire politique de la IV<sup>e</sup> République*. Paris: La Découverte, 2000.

DUHAMEL, Olivier. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Éditions du Seuil, 2016.

DUVERGER, Maurice. *La monarchie republicaine – ou comment les démocraties se donnent des rois*. Paris: R. Laffont, 1974a.

\_\_\_\_\_. *La cinquième république*. Paris: PUF, 1974b.

\_\_\_\_\_. *O regime semi-presidencialista*. São Paulo: Sumaré, 1993.

ELGIE, Robert. *Semi-presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press, 1999.

FRANÇA. Constituição da República Francesa de 1958. *Journal Officiel*, 5 out. 1958. Disponível em: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2017.

GAY, Laurence. *La question prioritaire de constitutionnalité: approche de droit comparé*. Bruxelles: Bruylant, 2014.

GICQUEL, Jean; GICQUEL, Jean-Éric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2015.

HUTIER, Sophie; MANGIAVILLANO, Alexandre. Jurisprudence du Conseil Constitutionnel. *Revue française de droit constitutionnel*, n. 102, p. 494-496, jul. 2015.

LASCOMBE, Michel; TOULEMONDE, Gilles. *Le droit constitutionnel de la Vème République*. Paris: L'Harmattan, 2015.

LE DIVELLEC, Armel. Le prince inapprivoisé: de l'indétermination structurelle de la présidence de la V<sup>e</sup> République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre 'droit de la constitution' et système de gouvernement. *Droits*, n. 44, p. 101-138, 2006.

LUCENA, Manoel de. Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas (I). *Análise social*, v. 31, p. 831-892, 1996. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223395988T5cQZ6tf3Uu36ZX3.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2017.

PACTET, Pierre. *Institutions politiques: droit constitutionnel*. Paris: Masson, 1993.

ROSSETO, Jean. *Les institutions politiques de la France*. Paris: Armand Colin, 1992.

RUFIA, Paolo Biscaretti di. *Introducción al derecho constitucional comparado*. México: FCE, 1996.

SAINT-EXUPÉRY, Antoine de. *O pequeno príncipe*. São Paulo: Agir, 2006.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Cidade do México: FCE, 2005.

TURPIN, Dominique. *Droit constitutionnel*. Paris: PUF, 2007.