



Brasília | ano 55 | nº 218
abril/junho – 2018

O semipresidencialismo francês em xeque

MARCELO LEONARDO TAVARES

Resumo: O artigo examina a peculiar leitura que o semipresidencialismo francês oferece ao princípio da separação de poderes e comenta a crítica de que estaria desequilibrado pela proeminência do presidente sobre o primeiro-ministro e pela liderança do Executivo nos trabalhos legislativos. Ao final, conclui que o problema da hiperpresidencialização do regime francês pode ser atenuado com o aumento da duração do mandato do presidente, com a definição mais precisa de suas atribuições e responsabilidades, com a introdução de uma componente proporcional na eleição para a Assembleia Nacional e com o reforço do papel da oposição no controle dos atos do Governo.

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

1. Introdução

O regime semipresidencialista francês é fruto de uma engenharia constitucional criativa e original, gestada nos últimos sessenta anos. Está fundado na existência de um Executivo dual, com presidente e primeiro-ministro. O presidente tem importantes atribuições constitucionais próprias. O Governo, integrado pelo primeiro-ministro e demais ministros, é formado com base na escolha feita pelo presidente e tem dupla responsabilidade política colegiada: perante o Parlamento e perante o Chefe de Estado.

O sistema funda-se numa dinâmica democrática: o Governo pode ser responsabilizado por suas ações e os partidos de oposição têm conseguido, a médio prazo, tornar-se governo, mediante alternância de poder decorrente de eleições transparentes e disputadas.¹

Recebido em 13/6/17
Aprovado em 4/8/17

¹ Sistemas efetivamente democráticos possibilitam alternância de poder que oxigena o debate público, institui relações mais republicanas, renova as lideranças políticas e

Adicionam-se ao cardápio de virtudes reconhecidas do semipresidencialismo francês a capacidade de os Governos efetivamente executarem seus programas e de terem mecanismos institucionais para fazerem prevalecer a vontade da maioria, de acordo com as regras do jogo jurídico. Por fim, deve ser ressaltada a boa acomodação a diversas realidades políticas e a boa flexibilidade do sistema para enfrentar crises.

Internamente, no Executivo, a relação entre o presidente e o primeiro-ministro é variável.

Nos períodos em que há concordância ideológica entre a maioria que elegeu o presidente e a que escolhe os representantes na Assembleia Nacional, o sistema aproxima-se do presidencialismo. O Chefe de Estado escolhe com mais liberdade os ministros e, diante de um Parlamento cooperativo, não tem dificuldade em executar seu programa. Será ele, na realidade, a autoridade a determinar a política da nação, fazendo com que o Governo, liderado pelo primeiro-ministro, 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.

Por outro lado, na coabitação – isto é, no período em que há oposição entre as maiorias que escolhem o presidente e os deputados –, 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 por meio da indicação da maioria política parlamentar. O Governo tem que buscar constantemente o apoio da Assembleia, ficando em segundo plano a relação de confiança entre o primeiro-ministro e o presidente.

Atualmente, a sociedade francesa tem reclamado do funcionamento de alguns mecanismos institucionais do semipresidencialismo. A maioria das críticas está fundada na argumentação de que a relação entre os Poderes se encontra desbalanceada e excessivamente “presidencializada”; que o Chefe de Estado, mesmo com atribuições próprias, não se submete a controle político; que o Parlamento se encontra enfraquecido no exercício de suas funções de legislação e de controle;² e que o sistema perdeu a capacidade de funcionar em “geometria variável”, como pêndulo político entre a concordância e a coabitação.

contribui para desestruturar sistemas endêmicos de corrupção. No mesmo sentido, ver Carcassonne e Guillaume (2014, p. 23).

²Como afirma Blachèr (2014, p. 129, tradução nossa), o “declínio político (do Parlamento) é o resultado da ‘racionalização’ do parlamentarismo desejado pelos constituintes. O Parlamento não é mais a instituição que elabora a lei (apesar de continuar a votá-la). Na maioria dos casos, o Parlamento age como uma câmara de registro dos textos legislativos impostos pelo Governo (senhor da iniciativa), redigida pela administração central e emendada, sob certas condições, pelos parlamentares.”

Mesmo depois das reformas constitucionais levadas a cabo no século XXI, em especial a que implantou o estatuto de responsabilidade do presidente da República e a que reorganizou o processo legislativo, clama-se na França por modificações no regime de governo e na representatividade democrática. Para alguns, como se verá, o estatuto de responsabilização do Chefe de Estado é insuficiente e a oposição ainda não consegue ter voz ativa na Assembleia Nacional.

Os críticos pretendem que seja estabelecido um sistema mais equilibrado entre os órgãos de poder, aperfeiçoando o regime instituído em 1958. Antes, contudo, de ingressarmos propriamente nesse debate, é importante conhecer a engenharia de seu funcionamento.

2. Regime semipresidencialista em sistema “presidencializado”

Partamos da distinção entre os termos “regime” e “sistema” de governo, na forma colocada por Duhamel e Tusseau (2016, p. 568). Regime constitucional seria o conjunto de regras relativas à atribuição e ao exercício do poder, ao passo que sistema de governo seria a relação decorrente da interação prática entre forças políticas e maiorias eleitorais, isto é, a vida política real. Assim, haveria três sistemas de governo, em grau crescente de concentração de poder: o de “parlamentarização”, o de “governamentalização” e o de “presidencialização”.

O sistema de “parlamentarização” seria o governo instável estabelecido com base numa coalizão não designada pelos eleitores e não dotada de líder incontestável. A “governamentalização” (ou “primoministerialização”) pressuporia que uma maioria estável governasse sob a chefia do primeiro-ministro, como ocorre no Reino Unido. A “presidencialização” estabeleceria o Governo comandado por um presidente eleito pelo povo.

Os regimes, segundo aqueles autores, concretizar-se-iam em um dos três sistemas em virtude da presença de três circunstâncias: o modo de eleição do chefe do Executivo, o tipo de eleição dos deputados e a possibilidade de dissolução discricionária da Assembleia (DUHAMEL; TUSSEAU, 2016, p. 487-489).

Na França, o presidente é eleito pelo povo, a eleição dos deputados ocorre sob critério majoritário e o presidente pode dissolver a Assembleia Nacional, de modo que o regime semipresidencialista francês tende a funcionar como sistema presidencialista em momentos de concordância.

A eleição direta do presidente produz bipolarização das forças políticas, uma vez que as correntes partidárias se agrupam para ter chance de vencer a eleição, sob pena de isolamento. Aliada a isso, a escolha do presidente pelo povo coloca-o em posição de força perante o Legislativo, como líder natural para a condução da política da nação por meio da ação do Governo no Parlamento.

A eleição de deputados em escrutínio majoritário em dois turnos também produz bipolarização partidária, amplificação da vitória do partido vencedor e sub-representação dos partidos que obtêm votação menos expressiva. Isso força o estabelecimento de coligações pré-eleitorais baseadas em alinhamento ideológico. Por outro lado, é justamente a “super-representatividade” do partido ou da coligação majoritária que conduz à concentração de poder no Executivo, com enfraquecimento da atuação da minoria.³

Por fim, a possibilidade de dissolução discricionária da Assembleia pelo presidente dá a ele o poder de interromper o mandato dos parlamentares e de colocá-los de volta na arena eleitoral a qualquer momento – sem garantia, por óbvio, de sucesso no retorno ao cenário político. O poder de dissolução tem forte

³O escrutínio sob critério proporcional, ao contrário, tende a pulverizar os votos em diversos partidos e a colocar várias correntes ideológicas no Parlamento, valorizando partidos de menor expressão e produzindo maior diversidade representativa. Como consequência negativa, contudo, pode haver dificuldade para o estabelecimento de maioria, que se tornará instável. Além disso, como as coligações são formadas em período pós-eleitoral, as negociações para a composição do Governo não são feitas sob a ideia do “véu da ignorância” de Rawls. Acabam sendo baseadas em raciocínio de obtenção de benefícios concretos, o que é um chamado para relações pouco republicanas e que podem fazer do eleito refém da insaciabilidade pragmática de determinados grupos políticos aliados em governos de coalizão. Um escrutínio misto – como o do modelo alemão, em que se utilizam dois votos, um para escolher um deputado mediante critério majoritário em um turno, e outro voto para a escolha sob critério proporcional de lista fechada – produz efeitos atenuados em relação às características expostas.

apelo dissuasório contra defecções de partidos coligados indisciplinados, sendo fator relevante para a combinação das maiorias eleitoral/parlamentar/governamental. Mesmo que o instrumento não seja utilizado na prática, tão somente sua previsão normativa já produz efeito aglutinador e de coesão de maioria parlamentar de suporte ao Executivo.

A par das três circunstâncias, existem ainda outros fatores que contribuem para o efeito concentrador, podendo-se destacar o domínio do processo legislativo pelo Executivo, o poder de elaboração de leis orçamentárias e de custeio da previdência social, o poder de agenda sobre a pauta legislativa e a capacidade de o Executivo inovar na ordem jurídica.

Justamente por isso, a maioria das críticas francesas às instituições políticas procura atuar sobre esses parâmetros a fim de reverter a tendência de permanente presidencialização do sistema.

3. A França, insatisfeita, “discute a relação”

Um bom regime de governo deve ser capaz de: (i) permitir que a maioria governe; (ii) conseguir solucionar crises políticas sem maiores traumas; (iii) manter relações balanceadas entre os Poderes Executivo e Legislativo; (iv) gerar condições para o efetivo controle das ações do governo pela oposição e minorias; (v) contribuir para o respeito aos direitos fundamentais e para o revezamento ideológico das correntes que acessam o poder, a médio prazo; e (vi) estimular relações democráticas transparentes, evitando o clientelismo e a corrupção.

O semipresidencialismo francês possibilita que o presidente governe por meio da ação dos ministros em período de concordância e que o Governo o faça na coabitação. Durante os ses-

senta anos de sua existência, conseguiu prevenir o início de crises institucionais e resolvê-las sem maiores fraturas, sendo a coabitação uma solução original para o convívio temporário de maiorias adversas que sustentam o presidente e os deputados da Assembleia Nacional. A análise empírica demonstra que não tem dificultado a alternância ideológica de poder, bem como não há nada que indique que estimule práticas políticas inadequadas.

Os problemas realmente parecem estar localizados nas questões referentes à relação entre o Executivo e o Legislativo e na efetividade do controle das ações de Governo pela oposição, isto é, em como se comportam as instituições diante da previsão normativa que trata da separação de poderes.

3.1. A separação dos poderes no regime semipresidencial francês

O princípio da separação de poderes, um dos pressupostos da noção contemporânea de Estado de Direito, passa por leituras diferentes a depender do regime político. Uma das áreas em que há maior diferença no comportamento institucional de aplicação do princípio é a do processo legislativo.

No presidencialismo, o Poder Executivo não atua formalmente nas fases de discussão e de votação de projetos de lei. Em que pese o fato de o presidente poder ter atribuições na fase de iniciativa e de poder sancionar a lei, a interpretação da separação de poderes no presidencialismo é mais rígida e, em geral, não permite que o Governo participe da fase de debates legislativos.⁴

⁴Ver, como exemplo, os arts. 61-66 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB (BRASIL, 1988); os arts. 77-84 da Constituição da República Argentina (ARGENTINA, 1995); o art. 1º, da Constituição dos Estados Unidos da América (no caso, o presidente norte-americano sequer tem o poder de iniciativa legislativa)

No regime presidencial, a ação do Executivo fica mais restrita ao ato de administrar. Por óbvio, para executar seu programa de governo, o presidente necessita de que leis sejam elaboradas ou alteradas. Ocorre que o Executivo não tem atribuição constitucional para pautar as Casas legislativas e para liderar formalmente o processo legislativo.

Não se está a afirmar que o presidente não tenha mecanismos de influenciar politicamente a agenda do Congresso, mas apenas que terá que se utilizar de parlamentares aliados para isso. As Casas legislativas são “donas” da pauta e a lei é compreendida como ato típico do Poder Legislativo. No presidencialismo, cabe ao Executivo administrar e cabe ao Legislativo legislar.

Algo diverso ocorre no regime parlamentar, pois os deputados integrantes da maioria dirigem formalmente os trabalhos legislativos e organizam a agenda da Casa, além de formarem o Governo. O primeiro-ministro e os ministros, que são parlamentares, não apenas cuidam da Administração, mas também elaboram projetos de lei a serem apresentados para o debate. Têm a prerrogativa de participação na fase de discussão e de votação, atuando diretamente para a aprovação das medidas legislativas que propuserem. Nesse sentido, afirma-se que a leitura da separação de Poderes no parlamentarismo é branda (*souple*), tratando-se mais de colaboração do que de separação. No parlamentarismo, cabe ao Parlamento legislar e administrar por meio do Governo.

No semipresidencialismo francês, prevalece também a visão de colaboração de Poderes (separação branda, *souple*), mas com leitura peculiar em relação à do regime parlamentar.⁵

(UNITED STATES, 2007); e os arts. 150-170 da Constituição Política da Colômbia (COLOMBIA, 1991).

⁵A compreensão de que a separação de poderes, no semipresidencialismo, não advém da noção de

É que os integrantes do Governo são escolhidos pelo presidente e não integram formalmente o Parlamento. Contudo, uma das atribuições mais importantes do primeiro-ministro e de sua equipe é a de exercer o poder de agenda das Casas legislativas, de pautar a maioria das sessões, de participar ativamente das fases de discussão do processo legislativo e de liderar a maioria legislativa a fim de aprovar os projetos de lei, executando seu programa, de acordo com a previsão constitucional.

Para tanto, o primeiro-ministro tem iniciativa legislativa (art. 39). Duas semanas, em quatro, da ordem do dia são reservadas para prioridades do Governo (art. 48), que pode apresentar emendas (art. 44), bloquear o conhecimento de proposições legislativas e de emendas parlamentares (arts. 40 e 41) e acelerar o procedimento legislativo (art. 45), além de ter iniciativa reservada nos projetos em matéria de finanças e de custeio da previdência social (arts. 47 e 47-1) (FRANÇA, 1958). Logo, no semipresidencialismo, a lei é vista como ato de governo, aprovado mediante o voto do Legislativo.⁶ Cabe ao Governo administrar e também legislar, através do Parlamento. O que é peculiar no regime francês, além do protagonismo de um Governo não parlamentar no processo legislativo, é a proeminência presidencial na condução das ações do Governo na

independência de atuação orgânica, mas sim de uma dependência recíproca fica clara pelo fato de a Assembleia poder derrubar o Governo e de o presidente da República poder dissolver a Assembleia. A leitura da separação no semipresidencialismo é de separação-legitimidade e não de separação-independência. A noção de separação-legitimidade está fundada na fonte da qual emana o poder. O presidente não é eleito pelo Parlamento, da mesma forma como os deputados e senadores não são escolhidos pelo Chefe de Estado. Sobre o assunto, ver Troper (2006, p. 37).

⁶Para Gicquel (2008, p. 49, tradução nossa), comentando de forma não positiva o fenômeno, “a lei finaliza o programa do Executivo, transformado em atelier legislativo. De modo que o Parlamento, que não elabora mais a lei, está confinado, em sua maior parte, a endossar a vontade governamental.”

liderança legislativa nos períodos de concórdância.

Com base nisso, existem duas linhas reformistas que se opõem hoje na França: (i) a que, insatisfeita com as linhas gerais do regime, propõe uma reforma estrutural, mediante novo pacto político e implantação da Sexta República,⁷ seja para estabelecer de vez o presidencialismo, seja para retornar ao parlamentarismo, movimentos que não vêm obtendo muita repercussão na sociedade; e (ii) a que está baseada na proposta de alterações paramétricas, de ajustamento institucional do semipresidencialismo, em especial para: (a) em relação ao Executivo, definir de forma mais precisa as atribuições do presidente da República e sua responsabilidade política, e (b) quanto ao Legislativo, reforçar seu papel, dando mais espaço à manifestação da oposição.

Quanto à segunda corrente, de alteração pontual do sistema, há de se ter o cuidado de separar o que é próprio da caracterização do semipresidencialismo francês daquilo que possa ser considerado como disfunção.

Deve ser considerada característica estrutural no regime que o presidente, eleito democraticamente, organize o governo e lidere o partido majoritário para fazer prevalecer suas orientações no Legislativo (em fase de concórdância). Sem embargo disso, as principais críticas que hoje são postas ao funcionamento do sistema político francês pretendem definir de forma mais clara o papel do presidente, bem como, no Legislativo, instituir um estatuto da oposição e das minorias. Entende-se que isso possa reequilibrar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Bastante representativa das propostas de alteração paramétrica para aperfeiçoamento

⁷ Ver Bastien (2001).

do semipresidencialismo é a conclusão do Relatório Bartolone, publicado pela Assembleia Nacional no final de 2015, e que traz importantes reflexões sobre os desafios políticos contemporâneos naquele país.⁸

3.2. Propostas para o aperfeiçoamento do Poder Executivo

Algumas críticas feitas ao sistema estão fundadas na afirmação de que a Constituição e suas reformas acabaram “errando na mão” e institucionalizaram o domínio do Chefe de Estado sobre o Governo e sobre o Legislativo,⁹ o que deixaria um caminho aberto para o hiperpresidencialismo.¹⁰

As disfunções relacionadas ao Poder Executivo estariam concentradas em dois pontos: (i) a inadequada fixação do mandato presidencial em cinco anos; e (ii) a falta de atribuições claras do presidente da República na Constituição e a deficiência de seu estatuto de responsabilidade.

3.2.1. Retorno ao mandato presidencial de sete anos

No que se refere ao primeiro ponto, em parte da comunidade jurídica e política francesa, há a convicção de que a implantação do mandato de cinco anos (“quinquennat”) para presidente da República em 2000, com a simultaneidade da eleição do presidente e dos deputados, trouxe de vez o Chefe de Estado para o centro da arena política e afastou-o do papel de arbitragem institucional. Com isso, teria sido reduzida a importância do primeiro-ministro e o Legislativo ter-se-ia tornado mera instância de implantação da vontade do presidente.¹¹

⁸O Relatório Bartolone, sob a denominação “Refazer a Democracia”, expõe trabalho levado a cabo de novembro de 2014 a setembro de 2015 por uma comissão mista formada por onze parlamentares (deputados e senadores) e doze personalidades reconhecidas no meio acadêmico ou formadoras de opinião. A Comissão, organizada pelo Presidente da Assembleia Nacional, Claude Bartolone, e pelo historiador Michel Winock, debruçou-se sobre cinco temas principais: (i) a restauração do elo entre os cidadãos e seus representantes; (ii) a consideração do cidadão como figura central das instituições; (iii) a melhoria do equilíbrio e do controle do Executivo; (iv) a revalorização do Parlamento; e (v) a consolidação do Estado de Direito (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015). Além desse trabalho, as revistas de Ciência Política, de Direito Público e de Direito Constitucional também divulgam pontos de vista acadêmicos relevantes sobre os principais problemas enfrentados pela atual formatação do regime de governo semipresidencialista, como será visto.

⁹François Bastien afirmou, em reunião realizada em 13/3/2015 na Comissão Bartolone: “Pensada para reduzir o papel de um Parlamento considerado instável e indisciplinado e para reforçar simetricamente o Governo, sob a proteção presidencial em caso de crise, [A Constituição] instituiu entretanto um jogo político totalmente diferente: um presidente da República todo-poderoso, dotado do que é mais essencial no poder governamental, apoiado em uma maioria parlamentar devotada, sem contrapoderes à altura de seu poder” (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 75, tradução nossa).

¹⁰No mesmo sentido, ver Laquière (2006) e Le Divillec (2006, p. 137).

¹¹Ver Ponthoreau (2001, p. 41).

Além disso, estaria obstruída a coabitação, um dos principais mecanismos de solução de crises decorrentes de antagonismo ideológico, acabando-se com o movimento político pendular característico do sistema.¹²

Em outras palavras, o presidente ficaria menos preocupado em velar pelo respeito à Constituição, em assegurar o funcionamento regular dos poderes públicos, a continuidade do Estado, a independência nacional, a integridade do território e o respeito aos tratados (art. 5º), e mais inclinado a conduzir e determinar a política da nação (art. 20) (FRANÇA, 1958).

Realmente, a redução do mandato não parece ter sido uma boa medida institucional, pois desequilibrou as relações internas no Executivo e as relações entre o Executivo e o Legislativo. O “quinquênio” não mais permite ao presidente manter certo afastamento das questões políticas corriqueiras, pois desde o primeiro dia precisa agir pensando na possibilidade de reeleição, o que o obriga a uma exposição midiática constante para ficar no centro da divulgação dos fatos.¹³

¹² A rigor, ainda poderia ocorrer a coabitação, porque nada impede que os eleitores escolham, na eleição combinada para presidente e deputados, uma maioria de deputados de oposição ao presidente. Depois da reforma, entretanto, a hipótese é improvável.

¹³ Charles de Gaulle era contrário à coincidência dos mandatos. afirmou, em conferência de imprensa de 31 de janeiro de 1964: “Então, penso que o presidente, na França, não deve ser eleito simultaneamente com os deputados. Isso misturaria sua designação com a luta dos partidos, o que alteraria sua característica e reduziria a duração de sua função. E não creio que seja normal aqui confundir na mesma pessoa o presidente da República e o primeiro-ministro” (tradução nossa). Disponível em: <<http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/de-gaulle-et-le-monde/de-gaulle-et-la-reconnaissance-de-la-chine/documents/31-janvier-1964--conference-de-presse-du-general-de-gaulle.php>>. Acesso em: 18 mar. 2017. Para Marie-Claire Ponthoreau, “a introdução do ‘quinquênio’ foi apresentada como meio de evitar a coabitação; o ‘septenato’ era percebido como antidemocrático, o presidente não dando voz ao povo desde o abandono da prática gaullista do referendo por seus sucessores. Mas o ‘quinquênio’ teve por efeito

Podem parecer que o mandato mais curto fortaleça a presidência, mas na realidade a enfraquece. Com o tempo de governo reduzido, a instituição passa a ser alvo de qualquer circunstância e fica mais exposta a humores da opinião pública. A inserção do presidente no dia a dia político desgasta sua imagem institucional e confunde seu papel com o do primeiro-ministro.¹⁴

Com o mandato de cinco anos, o presidente, após o primeiro momento de estado de graça natural entre o eleito e o povo, tende logo a provar o gosto amargo da fase de impopularidade, do que resulta o que já se pode denominar de “maldição do quinquênio”, uma vez que os presidentes eleitos sob as novas regras não conseguiram ser reeleitos ou sequer tentaram (como foram os casos de Nicolas Sarkozy e de François Hollande).¹⁵

Sobre isso, a principal proposta hoje posta é a do retorno ao mandato de sete anos (“septenato”), com a neutralização daquelas disfunções. O mandato maior tende a afastar o presidente da gestão dos assuntos rotineiros do Executivo, permitindo-lhe exercer as funções de Chefe de Estado e de dar as orientações gerais para o Governo. A presidência fica reforçada na autoridade de órgão de Estado e há a preservação da imagem daquele que deve velar pelo desenvolvimento e pela independência nacional.¹⁶

reforçar o presidencialismo majoritário; a reforma ainda foi acompanhada pela inversão do calendário eleitoral, o que teve, por consequência, tornar as eleições legislativas uma mera confirmação da eleição presidencial, fazendo com que estas perdessem a autonomia. Além disso, a maioria presidencial e a maioria parlamentar se confundem” (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 83, tradução nossa).

¹⁴ Há quem discorde. Carcassonne (2008, p. 30-31) sustenta que a redução do mandato e sincronização das eleições do presidente com a dos deputados não modificou as relações institucionais.

¹⁵ No mesmo sentido, ver Ghevontian (2014, p. 957).

¹⁶ Opinião também de Alain Tourret, manifestada na sessão de 13/3/2015 perante a Comissão Bartolone (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 83). No mesmo sentido, ver Gicquel (2015, p. 273) e Lazorthes (2006).

Com efeito, essa parece ser uma boa proposta. O retorno da previsão do mandato presidencial a um período mais longo do que o da legislatura, na prática, tende a fazer com que o presidente se preocupe com questões de longo prazo.

Os motivos que levaram à adoção do mandato de cinco anos – como a ideia de modernização da representatividade presidencial (submetendo o presidente a uma avaliação eleitoral mais frequente) e de reforço dos laços democráticos com os eleitores – acabaram exigindo um custo alto para o pouco benefício oferecido.

Além disso, a implantação do “quinquênio” partiu de uma visão equivocada de se evitar a coabitação a qualquer custo sem se dimensionar os efeitos colaterais correspondentes.

A coabitação não é um mal em si. É apenas uma solução política que permite, temporariamente, a rara convivência entre maiorias discordantes que legitimam o presidente e a Assembleia (houve coabitação em apenas 10% do tempo de vigência da Quinta República), uma das saídas institucionais para se evitar a crise. Retirá-la do cardápio institucional somente limita o campo de ação do presidente.

Sob um olhar mais abrangente, a eleição de maioria parlamentar de oposição ao presidente oferece, como mecanismo de reação, três saídas institucionais: a renúncia presidencial (a partir da visão gaullista), a dissolução da Assembleia ou a coabitação. Todas as soluções, diga-se, atendem a parâmetros democráticos e podem ser utilizadas a depender da conjuntura.

Caso o presidente entenda ter ficado em posição insustentável pela eleição superveniente de uma maioria hostil na Assembleia, tem sempre a possibilidade de renunciar, o que estará de acordo com a manifestação popular na escolha dos deputados.

Um Chefe de Estado recém-eleito que encontre uma Assembleia já instalada com maioria de oposição também pode optar pelo recurso da dissolução da Casa, o que permite ao povo nova manifestação.

Por fim, a coabitação também é uma opção política. Por mais que eventualmente dificulte a condução de algumas questões (que em nenhuma das três experiências concretas de coabitação durante a Quinta República se mostraram insuperáveis), pode também ser considerada como saída democrática, uma vez que demonstra respeito à decisão adotada pelo povo de escolher, em momentos distintos, maiorias que ideologicamente se opõem como forma de oferecer contrapoder a uma delas.

Assim é que não vejo por que haveria tamanha inconveniência em se manter o mandato maior para o presidente, desconectado da duração da legislatura.

Uma proposta subsidiária também defendida na França é a de inversão do calendário eleitoral, caso se mantenha o “quinquenato”, realizando-se primeiro a eleição para os deputados da Assembleia Nacional e depois a do presidente (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 84).

Para essa corrente de pensamento, a atual sincronização do mandato presidencial e dos deputados, com a eleição prévia do presidente, exacerbaria seu carisma e contribuiria para personalizar o poder. Os cidadãos tenderiam a pensar no presidente quando votam nos deputados, fazendo com que este domine o ambiente eleitoral nas campanhas locais.

O objetivo dessa proposta, com a inversão do calendário eleitoral, realizando-se primeiro a dos deputados e depois a do presidente, é dar destaque ao papel dos partidos na legitimação do Poder Legislativo. Além disso, a escolha do presidente acabaria sendo decorrência da formação da maioria na Assembleia.

Penso que a proposta alternativa não seja boa ideia e talvez haja, por trás dela, a intenção de parlamentarizar o regime, desnaturando o que foi implantado em 1958 e, em especial, a partir de 1962. Sob o anúncio de reequilibrar a relação, implantar-se-ia o desequilíbrio inverso.

O líder do partido da maioria com certeza sairá da eleição praticamente ungido como primeiro-ministro, retirando do presidente a possibilidade de escolha livre do Governo, que é justamente uma das principais características do semipresidencialismo francês nos períodos de concordância. Esse líder, recém-escolhido pelo povo, entrará na campanha presidencial como grande estrela, como garante eleitoral do candidato, do que resultará a diminuição da importância da função do Chefe de Estado ou a tutela do presidente pelo primeiro-ministro. Esse primeiro-ministro, eleito à inglesa, faria um indevido contraponto interno ao poder do presidente, dominando a cena política.

Dessa aparente pequena proposta subsidiária, com a qual não se concorda, sairá um sistema de governo diferente e o deslocamento do centro do poder do *Élysée* para o *Matignon*. Talvez fosse mais transparente e eficiente, para os que defendem a ideia, sugerir a implantação do regime parlamentar.

3.2.2. Definição das atribuições e da responsabilidade do presidente

A segunda crítica posta ao funcionamento do Executivo é a de que o grande poder exercido pelo presidente é incompatível com sua irresponsabilidade política. O raciocínio é o seguinte: ou bem o presidente assume o papel de árbitro institucional sem responsabilidade política, ou bem assume de vez o governo, podendo ser responsabilizado. O que

é inadequado, segundo alguns, é a existência de um presidente governante irresponsável.¹⁷

Assim é que haveria um descompasso entre a existência de atribuições próprias do presidente da República, sem necessidade de ratificação pelo primeiro-ministro, e sua quase irresponsabilidade política. Alguns críticos, então, propõem que haja definição mais clara da função presidencial e a implantação de um estatuto de efetiva responsabilidade.

Não parece que haja, a rigor, uma disfunção tão séria como alguns autores defendem. O semipresidencialismo francês foi concebido mesmo para dar prevalência ao presidente sobre o primeiro-ministro e dar ao Executivo a liderança no processo legislativo. Por esse motivo, por exemplo, não se teria como retirar do presidente a prerrogativa de escolha do primeiro-ministro ou a presidência do Conselho de Ministros, sem modificar as concepções originais da Quinta República.

A diarquia francesa nunca foi concebida para ser igualitária e funciona a partir da proeminência do presidente. Contudo, não se pode esquecer: o primeiro-ministro, que não deve ser desvalorizado, é um ator político importante, responsável pela execução do programa de governo e pela boa relação entre o Executivo e o Legislativo, ocupando uma posição estratégica para o sucesso das questões governamentais.¹⁸ Além disso, a maioria dos atos praticados pelo presidente passa por controle interno no Executivo, seja porque decorrem de deliberações do Conselho de Ministros, seja porque precisam ser ratificados.

¹⁷ Como afirma Cibois (2014, p. 5-8, tradução nossa), “um árbitro deve ser alguém suficientemente distanciado para não ser parte e juiz [...] desde o início da Quinta República, os candidatos à presidência têm sempre pretendido não ser árbitro [...] um árbitro deixaria o primeiro-ministro fazer o que é previsto pela Constituição: ‘dirigir a ação do governo’”.

¹⁸ No mesmo sentido, ver Elgie (1999, p. 69-72).

Mesmo os poderes próprios do presidente, que não dependem formalmente de ratificação, não são exercidos de maneira absolutamente livre, pois sofrem algum tipo de avaliação ou controle político, além de serem atribuições descontínuas, não adotadas com frequência. Como exemplo, no que se refere à nomeação do primeiro-ministro (art. 8º), ainda que feita em período de concordância, não está imune à avaliação da aceitação do nome pelas lideranças parlamentares, sob pena de se dificultar o diálogo do Governo com o Parlamento e de se correr o risco de moção de censura. A submissão de um projeto de lei a referendo (art. 11) depende de provocação do Governo ou de proposição conjunta das duas Casas Legislativas. A dissolução da Assembleia Nacional (art. 12) não prescinde da consulta ao primeiro-ministro e aos presidentes das Casas que, mesmo não sendo vinculantes, possuem grande valor político (FRANÇA, 1958).

O fato de o art. 5º da Constituição dispor sobre a missão do presidente da República mediante linguagem mais aberta apresenta a vantagem de dar flexibilidade para acomodação de diferentes personalidades de presidentes sem que o sistema sofra por isso.

Todavia, as atribuições presidenciais poderiam realmente ser mais bem definidas na Constituição, redirecionando-as para as funções de médio e de longo prazo, para a orientação de grandes linhas de interesse do Estado, para a proteção dos direitos fundamentais, para a defesa da nação, para os grandes projetos de desenvolvimento e para o relacionamento exterior, em especial na Europa.¹⁹

¹⁹ Avril (2006), preocupado com o incremento do poder presidencial decorrente da redução do mandato para cinco anos, sugere o reforço do papel administrativo do primeiro-ministro e que seja dele a primazia no poder de nomeação de autoridades, guardando para o presidente somente a nomeação das funções mais ligadas ao Estado.

Sugere-se, em relação ao controle de eventuais atribuições presidenciais próprias não submetidas à ratificação, como é o caso da política externa e as questões europeias, que o Parlamento possa manifestar desaprovação mediante maioria “superqualificada” (2/3 ou 3/5, por exemplo), dando-se ao presidente o recurso final de submetê-la à consulta popular. A proposta oferece algumas vantagens: (i) mantém as linhas tradicionais do semipresidencialismo de dar ao presidente atribuições próprias; (ii) não deixa que o exercício dessas atribuições fique sem qualquer possibilidade de controle; (iii) estabelece procedimento difícil para o Parlamento se opor às linhas gerais de orientação presidencial em questões de longo prazo; e (iv) permite que eventualmente o povo arbitre a questão diretamente.²⁰

Este, por óbvio, não é um mecanismo a ser utilizado com frequência, como também não o é o da dissolução da Assembleia; porém, tão só sua previsão normativa terá poder dissuasório para evitar que o presidente, nesses assuntos, adote decisões sem a correta avaliação política ou que aja de maneira voluntarista.

De qualquer forma, seja para manter a atual redação mais fluida dos arts. 5º e 20, da Constituição, seja para especificar mais as atribuições presidenciais e do Governo, o fato é que não parece realmente ocorrer uma crise institucional grave no Executivo, como alguns autores sustentam. Pelo menos não há registro fático de embates que tenham gerado fraturas políticas consideráveis nos sessenta anos de vigência da Constituição.

A par da proposta feita em relação ao controle excepcional das atribuições próprias do presidente pelo Parlamento, o sistema de responsabilidade do Chefe de Estado, introduzido recentemente, assemelhado com o do *impeachment* de regimes presidencialistas, estaria adequado à concepção das linhas gerais do semipresidencialismo.

Como o espaço político para que aja sem qualquer tipo de participação de outros órgãos não é extenso, somente por graves violações que coloquem em risco a dignidade do cargo, o presidente deve ser responsabilizado em procedimento de difícil realização.

No que se refere à responsabilidade presidencial, a própria ausência de melhor definição do que seria “falta a seus deveres manifestamente

²⁰ A Comissão Bartolone, em relação especificamente ao controle da posição presidencial sobre questões europeias, propõe que, antes das reuniões dos Conselhos Europeus, a Assembleia Nacional organize debates com o presidente, que podem tomar a forma de pergunta-resposta seguida de votos. O presidente proporia um mandato ou pelo menos uma posição de princípio, que seria validada pela representação nacional e determinaria a posição da França (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 86). A proposta tem a desvantagem de trazer o presidente para a arena do debate político ordinário, igualando-o aos ministros do Governo no relacionamento com os órgãos parlamentares, o que parece ser inadequado na concepção semipresidencialista de governo.

incompatível com o exercício do mandato” não parece ser desprovida de vantagem, tratando-se de julgamento político em que o presidente somente poderá perder o cargo por voto de dois terços do Parlamento reunido.

Da maneira como o sistema se encontra organizado, um ato praticado pelo presidente gerará antes reflexo no Governo, que em princípio detém maioria na Assembleia, e somente atingirá o Chefe de Estado se for tão grave que permita a reunião da Alta Corte. A prestação ordinária de contas do Governo à Assembleia foi imaginada justamente como válvula de escape para dirimir tensões que não demandem questionamento sobre a dignidade do cargo de presidente. Este deve ser mesmo o mecanismo de responsabilização ordinária do Executivo no semipresidencialismo, deixando a formação da Alta Corte para casos excepcionais.

Além disso, as reformas recentes já instituíram mecanismos de comunicação do presidente com o Legislativo (art. 18) (FRANÇA, 1958) e permitem que o Chefe de Estado ofereça explicações sobre fatos relevantes relacionados a suas atribuições ou sobre situações que tenham ficado pendentes e sem solução adequada no Governo.

Fora isso, talvez a Constituição pudesse normatizar a destituição do presidente em caso de não obtenção de maioria na Assembleia após eleição de deputados decorrente de anterior dissolução deste órgão legislativo; estipular também sua destituição em casos de insucesso em referendo, caso declare engajamento de seu mandato,²¹ e a necessidade de voto de investidura do Governo. Esses mecanismos poderiam melhorar ainda mais o sistema de responsabilidade.

Outra ideia seria a de se instituir a responsabilização individual dos ministros, mediante procedimento de mais manuseio do que a sistemática atual para a queda coletiva do Governo. Pode ocorrer que a Assembleia avalie que a condução dos negócios de determinada pasta não esteja adequada, em que pese não haver insatisfação com a política geral liderada pelo primeiro-ministro. Aprovada a moção de censura individual, ou o primeiro-ministro apresentaria ao presidente o pedido de demissão do ocupante da pasta ou engajaria a responsabilidade coletiva do Governo, do que poderia resultar a avaliação parlamentar sobre a conveniência de votação de moção de censura coletiva.²²

²¹ Não se tem conhecimento de outro país na Europa ou na América no qual o referendo seja instrumento que possa ser manuseado discricionariamente pelo Executivo. Hamon (2006, p. 92-94) destaca que, mesmo que o presidente não engaje sua responsabilidade perante o povo em caso de insucesso no referendo (o que Charles de Gaulle fez), o procedimento oferece-lhe risco político. O presidente pode sair enfraquecido da consulta popular e com sua legitimidade comprometida.

²² No sentido também da instituição da responsabilidade individual de ministro, com formatação diversa da defendida aqui, ver Vandendriessche (2001, p. 64).

Essas são proposições que, de um lado, trariam maior capacidade para o Legislativo controlar o Executivo e, de outro, fariam com que o povo pudesse ser consultado como árbitro final de conflitos institucionais.

O sistema, assim organizado, passaria a ter três degraus claros de responsabilização do Executivo: em primeiro lugar, a responsabilização ordinária do Governo perante a Assembleia; em segundo lugar, a responsabilidade excepcional do presidente perante o Parlamento; e, por último, a da consulta popular. Ganha a democracia e ganha o sistema de freios e contrapesos.

A proposta apresenta as vantagens de enfrentar o argumento de que o presidente tem atribuições próprias sem que responda politicamente por elas. Por outro lado, não banaliza a responsabilização do Chefe de Estado e não a equipara àquela prevista para o Governo. Por fim, coloca o povo como árbitro final dos embates institucionais mais graves.

O ponto que talvez mereça maior atenção é, como será visto adiante, o que se refere ao incremento de mecanismos de efetivo controle e prestação de contas pelo Governo à Assembleia, mediante avaliação de políticas públicas e de comissões de inquirição.²³

²³ Afirmou Olivier Beaud na sessão de 13/3/2015: “Outro ponto muito importante: a responsabilidade não deve se limitar à ideia de sanção. O que é determinante, o que falta em nosso país, é a necessidade de o Executivo prestar contas de sua ação, de explicar seus atos e, em caso de contestação, de responder a ela. Um direito de acompanhamento deve existir. Escutamos frequentemente ministros afirmarem ‘assumo minhas responsabilidades’, não assumindo nada e sequer respondendo às questões que lhe são postas” (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 518, tradução nossa). Para Denis Baranger, “a irresponsabilidade dos governantes, notadamente do presidente da República, é fonte de radicalização da opinião, da violência, da hostilidade dos eleitores. Se não podemos fazer nada, se os homens políticos não respondem às questões e agem como bem entendem, então essa radicalização é inevitável” (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 520, tradução nossa).

3.3. Propostas para aperfeiçoamento do Poder Legislativo

A orientação geral do relacionamento entre o Governo e o Legislativo é definida pelos arts. 20 e 24, da Constituição francesa: “O Governo determina e conduz a política da nação [...]. O Parlamento vota a lei. Ele controla a ação do Governo. Ele avalia as políticas públicas” (FRANÇA, 1958);

Num sistema com as características estruturais do semipresidencialismo, cabe ao governo governar, com o apoio da maioria parlamentar, aprovando os projetos que implementam seu programa. De outro lado, a oposição não pode ser impedida de participar do jogo político e de influir em seu resultado, o que é feito pela participação no processo legislativo, mas, principalmente, pela ação de controle.

O Governo é quem lidera a elaboração da lei, que é votada pelo Parlamento, na condução da política da nação. Da expressão, conclui-se que, na Quinta República, o Legislativo não tem o domínio da lei, que é, antes de mais nada, um ato capitaneado pelo Governo e aprovado mediante a atuação das Casas.

Nesse sentido, parece que muito mais importante que defender o aumento do papel legiferante da oposição, mediante maior possibilidade de apresentação de emendas e de discussão de suas propostas de lei, seja reforçar mecanismos de avaliação e de questionamento das ações do Executivo.²⁴

No fundo, o aperfeiçoamento institucional do Parlamento passa pela análise de sua composição e do aprimoramento do papel a ser

²⁴ Como destaca Bergougous (2013, p. 43, tradução nossa), “deve-se reconhecer à oposição seu lugar na função parlamentar, seja de representação, de legislar ou de controlar”. Contudo, como exposto acima, entendemos que o principal papel da oposição num sistema como o francês não é legislar, mas controlar o governo e suas ações.

desempenhado pela oposição, mantendo-se abertas as vias de manifestação democrática.

Se a democracia é o regime baseado na vontade da maioria, deve haver oposição e minoria como contraponto,²⁵ com voz ativa no aprimoramento do processo legislativo (mas não na liderança deste) e condições de avaliação dos atos governamentais.

Assim é que se poderia: (i) diversificar o modo de escrutínio na eleição para a Assembleia; (ii) reforçar a atuação no processo legislativo; e (iii) valorizar comissões e tornar efetivos procedimentos de questionamento dos ministros.²⁶

Quanto ao primeiro ponto, a fim de garantir maior pluralidade à representação na Assembleia Nacional, concorda-se com a proposta de que o escrutínio majoritário para a eleição dos deputados seja temperado com algum mecanismo de proporcionalidade, do que resultará a atenuação do efeito de “super-representatividade” dos partidos que obtêm maioria – sem, com isso, dificultar que o Governo governe legitimamente por meio dos partidos que lhe dão sustentação.²⁷ Um sistema que leve em conta o critério proporcional, de forma residual e equilibrada, evita o efeito colateral daninho de risco de paralisia governamental ou de domínio de pensamento extremista de esquerda ou de direita.

No que se refere ao segundo ponto, o do processo legislativo, a Constituição assume o protagonismo do Governo, uma vez que o

²⁵ O art. 51-1, introduzido na reforma de 2008, prevê que os regimentos das Casas legislativas prevejam os direitos parlamentares específicos aos grupos de oposição e aos minoritários (FRANÇA, 1958). Portanto, os termos não são sinônimos. Sobre o tema, ver Hérin (2013). Para Lascombe e Toulemonde (2015, p. 35), infelizmente, depois de várias revisões constitucionais, ainda não se conseguiu dar à oposição o papel que lhe cabe.

²⁶ No mesmo sentido, ver Vandendriessche (2001).

²⁷ Essa é uma das sugestões mais importantes de valorização do Parlamento feitas pela Comissão Bartolone (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 55-57).

Parlamento realmente não elabora a lei, apenas vota o projeto que, em princípio, é gestado no Executivo. Mesmo na fase de discussão e de votação, o Legislativo não fica abrigado da ingerência governamental, pois o processo é liderado pelos ministros. Isso não é uma disfunção a ser corrigida, é uma característica do semipresidencialismo.

Portanto, assumido isso, deve-se ter cuidado para que eventuais propostas de alteração do funcionamento do processo legislativo não gerem desequilíbrio institucional. Do aumento indevido do poder da oposição na elaboração da lei, advirá sua capacidade de bloqueio frequente das ações governamentais, o que pode gerar o efeito antidemocrático de impedir que prevaleça a vontade da maioria, resultando na falta de efetividade do governo e em sua paralisia.²⁸

Assim, não estou de acordo com propostas que visam a dar ao Parlamento o protagonismo no processo legislativo, ou, à oposição, papel relevante na apresentação de projetos de lei (sem embargo de se deixar a possibilidade para que residualmente também os apresente). No sistema francês, a elaboração da lei é concebida, goste-se ou não, como um ato de governo no Legislativo. Cabe à oposição e à minoria o aperfeiçoamento de seu conteúdo, mas não a liderança no processo.

Contudo, de fato existem ajustes a serem realizados na técnica de elaboração da lei. Por exemplo, o Governo não pode ter tanta facilidade de encurtar o que se denomina de “tempo parlamentar”, pois hoje em dia isso lhe dá poder excessivo de dominação do processo legislativo (art. 45).²⁹

²⁸ Pimentel (2004, p. 48) destaca que a maioria não se define como o grupo de parlamentares mais numeroso, mas sim como aquele que dá sustento ao governo. Da mesma forma, a oposição não se define como minoria, mas como o conjunto de forças políticas que contestam o governo.

²⁹ Nesse sentido, ver Portelli (2013).

Podem ainda ser suprimidas limitações de funcionamento de comissões permanentes, garantindo maior participação da oposição e das minorias na discussão dos projetos.³⁰

Quanto ao terceiro ponto, o reforço do Legislativo passa, sem embargo, pela valorização das atribuições de controle das ações de governo e de avaliação de políticas públicas. Alguns críticos colocam a necessidade de se melhorarem os mecanismos de controle da ação presidencial e afirmam que “o que falta no país é a necessidade de o Executivo prestar contas de sua ação, de explicar seus atos e, em caso de contestação, responder por eles”.³¹

Concorda-se com isso. Reforçar a oposição é reforçar também a democracia. Se funciona bem o sistema de controle do governo, há incremento no debate público, necessidade de coesão permanente da maioria e de engajamento dos parlamentares da base com as linhas gerais de atuação do programa governamental. Da mesma forma, cabe à oposição trabalhar constantemente para demonstrar pontos insatisfatórios na condução e na execução da política nacional.

Por mais que pareça contraditório, quando se dá condição à oposição para atuar adequadamente na função de controle, os questionamentos feitos ao Governo exigem organização para a defesa dos pontos de vista da maioria³² e melhoria de diálogo entre os ministros e os parlamentares integrantes de sua base.

No que se refere ao papel de questionamento de ministros, é importante que exista um estatuto dos direitos da oposição, a fim de que seus integrantes tenham acesso aos atos de Governo, como ocorre com o *ghost government* inglês, capacitando a representação da oposição a ter informações precisas e confiáveis, com acesso a documentos sigilosos.

A instituição de sessões formais frequentes de questionamento dos integrantes do Governo, a sujeição dos ministros a mecanismos de constrição caso não cumpram adequadamente o dever de informar e

³⁰ Neste sentido, o Relatório Bartolone sugere a instituição de um contrarrelator dos projetos nas comissões (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 136-137). Existem algumas propostas da Comissão com as quais não se concorda, como a que sugere a liberação do direito de emendas parlamentares no domínio financeiro e a que proíbe o governo de apresentar emendas a seus projetos de lei, ou pelo menos submeter essas emendas e um prazo de depósito. Quanto à primeira, criaria obstáculo para a efetivação do programa de Governo, que acabaria contingenciado por emendas financeiras de parlamentares que não foram eleitos para governar. No que se refere à segunda, algumas emendas apresentadas pelo Governo durante a fase de discussão surgem exatamente após negociação de pontos polêmicos com a oposição, sendo, pois, mecanismos de aperfeiçoamento do texto legal. Uma sugestão que também valorizaria o papel do Parlamento seria a de limitar o uso de *ordonnances*, na forma proposta por Drago (2006, p. 66) e Portelli (2006, p. 6).

³¹ Opinião de François Bastien na sessão do dia 13/3/2015 da Comissão Bartolone (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 80, tradução nossa).

³² No mesmo sentido, Sadoun (2004, p. 6) afirma, com razão, que numa sociedade livre não se pode ignorar a contradição de opiniões e de interesses.

de responder fundamentadamente ao interrogatório parlamentar, além do direito de réplica pelo inquiridor, são medidas que farão com que a função de controle seja mais bem exercida no Parlamento.

No que se refere à formação de comissões, enquanto as de participação no processo legislativo devem guardar proporcionalidade com as bancadas – de modo que a oposição não possa ter facilitado o bloqueio das ações governamentais –, nas comissões de inquérito, de controle e de acompanhamento de políticas públicas essa proporcionalidade deve ser ponderada de forma que não se frustre o exercício dessas funções.

A normatização constitucional das comissões de inquérito, com poderes de investigação efetivos, bem aparelhada e sem que se lhe possa negar fornecimento de informações sigilosas é fundamental para que o Parlamento exerça bem sua atribuição fiscalizadora.³³

Além dessas propostas referentes ao Legislativo, o reforço de outras formas de contrapoder podem contribuir para o equilíbrio institucional no semipresidencialismo, especialmente a valorização do Judiciário e do *Parquet* e a transformação do Conselho Constitucional em verdadeira Corte Constitucional, nos moldes de outros países europeus como Alemanha e Espanha.

Em relação ao Judiciário, seu reconhecimento como Poder e não como autoridade judiciária, com garantias institucionais previstas constitucionalmente para atuação com independência e imparcialidade e sem que o presidente seja seu avalista (art. 64) (FRANÇA, 1958), faria com que passasse a desempenhar ainda melhor seu papel.

Quanto ao Conselho Constitucional, é importante que não seja mais composto por ex-presidentes da República; que a indicação dos nomes seja debatida publicamente e aprovada pelo Legislativo; e que sua competência seja modernizada, de forma a ser ampliada no controle de constitucionalidade.³⁴

4. Conclusão

Parte da sociedade francesa tem apontado dificuldades para se manterem relações balanceadas entre os Poderes Executivo e Legislativo e para se garantirem condições de controle do Governo pela oposição e pelas minorias.

³³ Blachèr (2014, p. 140-141) destaca que as principais razões para o insucesso das comissões de inquérito na França são a falta de atribuição sobre fatos que estejam sendo objeto de análise judicial e falta de meios adequados para funcionamento, o que inclui a possibilidade de o Governo opor acesso a documentos classificados.

³⁴ Essas propostas estão de acordo com o que foi discutido na Comissão Bartolone (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2015, p. 138).

Nesse sentido, é importante separar o que é característico do sistema – e não teria como ser alterado sem que na prática se instalasse outro regime de governo –, daquilo que deva ser considerado disfunção a ser corrigida.

As maiores críticas em relação ao executivo têm sido dirigidas à incompatibilidade entre a existência de atribuições presidenciais próprias e a inexistência de responsabilidade política do Chefe de Estado. No que se refere ao Legislativo, afirma-se que o Parlamento se tem comportado como mera instância homologatória da vontade do Governo.

Propõe-se, então, o retorno do mandato do presidente ao período de sete anos, uma vez que sua redução a cinco contribuiu para a hiperpresidencialização do sistema e afastou o presidente da orientação geral das necessidades de longo prazo do Estado.

No que se refere às atribuições do presidente, sugere-se que, naquelas que lhe são próprias e não se submetem à ratificação pelo primeiro-ministro, o Parlamento possa manifestar desaprovação mediante maioria “superqualificada”, dando-se ao Chefe de Estado, por outro lado, o recurso de submetê-la à consulta popular.

Além disso, parece oportuno que a Constituição preveja a destituição do presidente em caso de não obtenção de maioria na Assembleia após eleição de deputados decorrente de anterior dissolução deste órgão legislativo, além de instituir a necessidade de voto de investidura do Governo. Da mesma forma, a possibilidade de responsabilização individual dos membros do Governo reforçaria o papel de controle do Legislativo.

No que se refere ao Legislativo, propõe-se a valorização da participação da oposição e das minorias nas ações de controle do Governo e de avaliação das políticas públicas, o que pode ser feito com o incremento do acesso à informação e mediante reforço na atuação de comissões de inquérito com poderes de investigação efetivos.

Por fim, o estabelecimento de um percentual de cadeiras em critério de eleição proporcional atenuaria o efeito de “super-representatividade” dos partidos que obtêm maioria sob escrutínio majoritário – sem, contudo, impor o efeito colateral de oferecer risco de paralisia governamental ou de domínio de pensamento político extremado.

Passados sessenta anos de experiência institucional, o semipresidencialismo francês tem-se mostrado um regime de governo com diversas virtudes políticas, por favorecer a capacidade de se governar democraticamente e por conter mecanismos de prevenção de crises.

As principais críticas que se lhe apresentam têm natureza paramétrica e as propostas delas decorrentes podem contribuir para aperfeiçoar a função presidencial e para equilibrar as relações entre o Executivo e o Legislativo.

De qualquer forma, deve-se reconhecer que o regime francês é fruto de uma engenharia institucional criativa e bem elaborada e que “nos alegrando ou nos exasperando, seria tempo de admitir, depois de cinquenta anos, que a Quinta República é mais forte que os homens que a fizeram nascer, que ela os submete a suas normas e não se curva a eles” (CARCASSONNE, 2008, p. 34, tradução nossa).

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-doutor em Direito Público pela Université Lyon III, Lyon, França; professor adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Rio de Janeiro, Brasil; juiz federal, Justiça Federal do Rio de Janeiro, RJ, Rio de Janeiro, Brasil.

E-mail: marceloltavares@globocom

Título, resumo e palavras-chave em inglês³⁵

THE FRENCH SEMI-PRESIDENTIALISM IN CHECK

ABSTRACT: The article aims to examine the peculiar reading that the French regime gives to the Montesquieu's separation of powers system. It comments the criticisms of semi-presidentialism that it would be unbalanced by the prominence of the president over the prime minister and the leadership of the Executive Power in legislative work. It concludes that the problem of “over-presidentialisation” can be mitigated by the increase in the president's term of office, the definition of his duties and responsibilities, the introduction of the proportional component in the National Assembly election and the strengthening of the opposition's role in the control of government acts.

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

Como citar este artigo

(ABNT)

TAVARES, Marcelo Leonardo. O semipresidencialismo francês em xeque. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 218, p. 141-161, abr./jun. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p141>.

(APA)

Tavares, M. L. (2018). O semipresidencialismo francês em xeque. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(218), 141-161. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p141

³⁵ Sem revisão do editor.

Referências bibliográficas

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. *Constitución de la Nación Argentina* (1995). Buenos Aires: Infoleg, 1995. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

ASSEMBLÉE NATIONALE. *Refaire la démocratie: rapport* n° 3100. [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

AVRIL, Pierre. Équilibrer la présidence quinquennale?. *Droits*, v. 44, n. 2, p. 149-160, 2006.

BASTIEN, François. *Misère de la Ve République*. Paris: Denoël, 2001.

BERGOGUOUS, Georges. Les binômes majorité-opposition. *Pouvoirs*, v. 146, n. 3, p. 43-55, 2013. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Les-binomes-majorite-opposition.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BLACHÈRE, Philippe. *Droit constitutionnel*. 3. ed. Paris: Hachette, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

CARCASSONNE, Guy; GUILLAUME, Marc. *La Constitution*. Paris: Editions Du Seuil, 2014.

CARCASSONNE, Guy. Immuable V^e République. *Pouvoirs*, v. 126, n. 3, p. 27-35, 2008. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Immuable-Ve-Republique.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

CIBOIS, Philippe. Position: sortir de la monarchie républicaine. *Esprit*, n. 10, p. 5-8, oct. 2014.

COLOMBIA. Corte Constitucional. *Constitución Política de Colombia (1991)*: actualizada con los actos legislativos a 2015. [S.l. : s.n.], 1991. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

DRAGO, Guillaume. La confection de la loi sous la V^e République: pouvoir législatif ou fonction partagée?. *Droits*, v. 43, n. 1, p. 61-72, 2006.

DUHAMEL, Olivier; TUSSEAU, Guillaume. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Seuil, 2016.

DUHAMEL, Olivier. Une démocratie à part. *Pouvoirs*, v. 126, n. 3, p. 17-26, 2008. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Une-democratie-a-part.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

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

FRANÇA. *Constituição da República Francesa de 1958*. [S.l.: s.n.], 1958. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 12 maio 2017.

GHEVONTIAN, Richard. Quinquennat: Louis Favoreu avait raison. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, v. 100, n. 4, p. 953-959, 2014.

GICQUEL, Jean-Éric. Équilibres et déséquilibres sous la V^e République. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, v. 102, n. 2, p. 265-276, 2015.

GICQUEL, Jean. La reparlementarisation: une perspective d'évolution. *Pouvoirs*, v. 126, n. 3, p. 47-60, 2008. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/La-reparlementarisation-une.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

HAMON, Francis. La crise du système référendaire. *Droits*, v. 43, n. 1, p. 91-108, 2006.

HÉRIN, Jean-Louis. Les groupes minoritaires: un nouveau concept entre droit et politique. *Pouvoirs*, v. 146, n. 3, p. 47-69, 2013. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Les-groupes-minoritaires-un.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

LAQUIÈZE, Alain. Le modèle du régime présidentiel sous la V^e République. *Droits*, v. 43, n. 1, p. 45-60, 2006.

LASCOMBE, Michel; TOULEMONDE, Gilles. *Le droit constitutionnel de la Ve République*. 13. ed. Paris: L'Harmattan, 2015.

LAZORTHE, Frédéric. Le libéral et la Constitution de la V^e République: Aron et le complexe français du Pouvoir Exécutif. *Droits*, v. 44, n. 2, p. 59-70, 2006.

LE DIVELLE, Armel. Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre "droit de la constitution" et système de gouvernement). *Droits*, v. 44, n. 2, p. 101-138, 2006.

PIMENTEL, Carlos-Miguel. L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir. *Pouvoirs*, v. 108, n. 1, p. 45-61, 2004. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/L-opposition-ou-le-proces.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

PONTHOREAU, Marie-Claire. Le président de la République: une fonction à la croisée des chemins. *Pouvoirs*, v. 99, n. 4, p. 33-44, 2001. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-president-de-la-Republique-Une.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

PORTELLI, Hugues. Les ordonnances: les raisons d'une dérive. *Droits*, v. 44, n. 2, p. 3-8, 2006.

_____. Le temps parlementaire. *Pouvoirs*, v. 146, n. 3, p. 71-82, 2013. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-temps-parlementaire.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

SADOUN, Marc. Opposition et démocratie. *Pouvoirs*, v. 108, n. 1, p. 5-21, 2004. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Opposition-et-democratie.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

TROPER, Michel. La V^e République et la séparation des pouvoirs. *Droits*, v. 43, n. 1, p. 33-44, 2006.

UNITED STATES. *The Constitution of the United States of America (1787): as amended: unratified amendments: analytical index*. Washington, DC: Government Printing Office, 2007. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

VANDENDRIESSCHE, Xavier. Le Parlement entre déclin et modernité. *Pouvoirs*, v. 99, n. 4, p. 59-70, 2001. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-parlement-entre-declin-et.html>>. Acesso em: 18 ago. 2017.