

## A Revisão da Constituição Francesa de 1958. A Permanente Procura de uma Constituição Modelar

José Alfredo de Oliveira Baracho\*

### **1 - A revisão constitucional como a operação que visa modificar, completar ou suprimir disposições de um texto constitucional existente.**

Claude Emeri e Christian Bidégaray, tratando do que denominam de instabilidade política, afirmam que a França está, perpetuamente, à procura de uma Constituição, que concilie os objetivos da "autoridade" e da "liberdade". Os especialistas em engenharia política, animados pelas crenças contraditórias dos princípios, necessariamente complementares em seus modos de expressão, também colocam o assunto em relevo, devido a importância que tem na evolução do constitucionalismo. As teorias políticas contemporâneas do desenvolvimentalismo colocam, de maneira sistemática, o progresso e o bem estar tecnológico, econômico e social. Ao mesmo tempo, as teorias da transição democrática invalidam as alternativas da democracia pluralista-liberal, do socialismo-humanista ou das formas autoritárias de esquerda e de direita, com destaque para temas como economia de mercado, pluralismo político e emergência do Estado de direito. A condenação do Estado socialista, por várias das teorias democráticas, gera dúvidas em torno de uma visão linear do progresso democrático. Essas reflexões e interrogações levam, também, ao exame de um catálogo das constituições, para chegarmos à compreensão das lógicas sucessivas das interpretações da instabilidade.

O catálogo ou a lista das constituições, as emendas constitucionais, a idéia de rigidez constitucional, as convenções constitucionais (convenção constitucional escrita e a convenção constitucional não-escrita) são alguns dos temas lançados para o entendimento das mutações e tendências constitucionais. No direito comparado podemos retirar algumas experiências que apresentam certas particularidades, sendo que os autores acima mencionados enumeram 21 (vinte e uma) constituições francesas que compreendem as promulgadas e postas em vigor, adotadas e não colocadas em vigor e projetos não adotados: 1) Constituição de 3 de outubro de 1791 (integrada com preâmbulo da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 20-26 de agosto de 1789; 2) Projeto "girondin", apresentado à Convenção nacional de 15 e 16 de fevereiro de 1793; 3) Constituição de 24 de junho de 1793; 4) Constituição de 22 de agosto de 1795 (fructidor an III); 5) Constituição da República francesa (22 frimaire an VIII); 6) Sénatus-consulte orgânico de 16 termidor ano X (4 agosto de 1802); 7) Senatus-consulte orgânico, de 28 floreal ano XII (18 de maio de 1804); 8) Constituição senatorial de 6 de abril de 1814; 9) Carta constitucional de 4 de junho de 1814; 10) Ato adicional às Constituições do Império (22 abril 1815); 11) Carta constitucional de 14 de agosto de 1830;

12) Constituição da República francesa de 4 de novembro de 1848); 13) Constituição de 14 de janeiro de 1852; 14) Constituição de 21 de maio de 1870; 15) Leis constitucionais que regulam a organização provisória dos poderes públicos, de 31 de agosto de 1871 (loi Rivet) e de 13 de março de 1873 (loi de Broglie); 16) Leis constitucionais de 24 e 25 de fevereiro e de 16 de julho de 1875; 17) Projeto da Constituição do governo de Revolução nacional, de novembro de 1943; 18) Lei de 2 de novembro de 1945, tratando da organização provisória dos poderes públicos; 19) Projeto de Constituição de 19 de abril de 1946; 20) Constituição de 27 de outubro de 1946; 21) Constituição de 4 de outubro de 1958. O exame dessas constituições permite o estudo dos "regimes efetivos", sendo que Claude Emeri e Christian Bidégaray, levando em conta as diversas etapas compreendidas nas várias constituições, ressaltam a evolução das crenças sociais legitimadoras de certos governantes.

Selecionam treze constituições para treze regimes políticos, tendo em vista as inflexões constitucionais, dotadas de maior importância: 1 - A monarquia limitada (1791-1792); 2 - O regime convencional (1792-1795); 3 - O presidencialismo diretorial (1795-1799); 4 - A monarquia plebiscitária 1 (1799-1814); 5 - A monarquia representativa (1815-1830); 6 - A monarquia orleanista (1830-1848); 7 - A república presidencial (1848-1851); 8 - A monarquia plebiscitária 2 (1852-1870); 9) A república orleanista (1871-1877); 10 - A república parlamentar 1 (1877-1940); 11 - A monarquia absoluta cooptativa (1940-1944); 12 - A república parlamentar 2 (1945-1958); 13 - A república presidencialista (1958-199?). Essa diversidade tem propiciado as precauções liminares com as interpretações de instabilidade, tendo em vista as 13 (treze) Constituições efetivamente praticadas, em treze regimes políticos diferentes. Marcel Prélot enumera dezesseis Constituições, às quais vincula vinte e um "regimes provisórios" de fato ou "semiconstitucionais" e cinco projetos "avortés".

Os constitucionalistas franceses, quanto à teoria dos ciclos constitucionais e políticos, ainda presente nos discursos dos mesmos (Gicquel, 1995, Duverger, 1993, 1996 e Cadart (1980) têm sua origem em Hauriou (1929). As teorias dos ciclos são reconhecidas nas ciências sociais e nas ciências da natureza. Na teoria política, deve-se a Platão a primeira imagem de uma lei da degradação dos ciclos dos regimes políticos. Cabe a M. Hauriou a primeira apresentação da tese, formulada sob a III República. Ela está presente na história constitucional e política francesa, após a ruptura violenta e radical de 1789, com a sucessão de dois ciclos, que reproduzem a mesma evolução em três fases: um período de governo "convencional", marcado pela supremacia da instituição representativa; um período (consular ou imperial) de ditadura do executivo; um período de equilíbrio parlamentar entre os poderes.1

Os dois ciclos são assim representados: Primeiro ciclo (1789-1848): 1. Primado das Assembléias (1789-1795), constituinte, legislativo, convenção; 2. Reação executiva (1795-1814). Diretório, Consulado e Império; 3. Monarquia constitucional (1815-1848), Restauração, monarquia de julho. Segundo ciclo (1848-199?): 1. Primado das Assembléias (1848-1849), Comitê executivo da Assembléia Constituinte; 2. Reação executiva (1848-1870), IIª República, segundo Império; 3. Democracia parlamentar (1870-199?) Império e república parlamentar.

Para a compreensão da temática, estes autores mencionam as teorias das oscilações e do sismograma, com referências aos modelos de Jean Petot e Louis Deslandes, que examinam a teoria dos ciclos constitucionais franceses.2 A Constituição corrigida e os principais defeitos da prática política francesa são temas que

aparecem, com destaque, para a grande instabilidade constitucional, desde 1789, com vinte governos ou regimes transitórios, uma constituição inaplicada, resultante da lei constitucional de 10 de julho de 1940. A Constituição que foi adotada pelo povo e promulgada em 1958, tem sido objeto de críticas, quando surgem aqueles que defendem a substituição por um texto inteiramente novo, ou tendências para emendá-la, de tal maneira, que o regime político fosse inteiramente novo. Os projetos e proposições de revisão são numerosos, principalmente por aqueles que se manifestam, há muito tempo, contra as instituições da Vª República.<sup>3</sup>

Lembra Dmitri Georges Lavroff que Jacques Geogel ressalta a preocupação com a vontade do "reequilíbrio", que incita a propor a diminuição dos poderes do presidente da República, julgados excessivos, conforme os argumentos que defendem a projeção do Parlamento, para reduzir as pressões do presidente da República sobre ele, notadamente no que se refere a supressão da possibilidade de dissolver a Assembléia Nacional, inclusive com limitações da função legislativa por ele. Este debate não é marginal, mas levanta uma questão importante, que apareceu nas proposições de revisão da Constituição. Após o conhecimento de um governo representativo, a França, constantemente, manifestou tendências para a instabilidade governamental.<sup>4</sup>

Após a breve IIª República, constata-se que as trocas de ministérios foram significativas no Segundo Império. Mas é, principalmente, na IIIª e IVª Repúblicas que este fenômeno ocorre com mais constância. Na fase inicial de 1876 a 1885, marcada pela crise de 16 de maio de 1877 e a revisão constitucional de 1884, o regime parlamentar era desequilibrado, graças ao desuso do direito de dissolução e a revisão de 1884, que enfraqueceu o Senado e o Parlamento, que eram totalmente livres em fixar a ordem do dia. As comissões destacavam-se na iniciativa das leis e o governo era instável e desarmado. O fenômeno agravou com a transformação da soberania nacional em soberania parlamentar. Nos anos de 1886 e 1889, a crise do "boulangisme" introduziu novo elemento desfavorável, e seis presidentes do Conselho se sucederam neste período. No período de 1889 e 1914, a instabilidade governamental foi menor, graças a presença de um bloco republicano majoritário, apenas seis governantes em quinze anos. Após 1919 e até 1940, a instabilidade governamental agravou-se, com 42 governos em vinte anos.

As mesmas causas produziram efeitos iguais sob a IVª República, onde a Constituição estabelecia o domínio do Parlamento sobre o governo, graças a diversas disposições que dificultavam a utilização da dissolução. No período de doze anos, 25 governos se sucederam, com longos períodos de interrupção, consagrados à procura de uma maioria. No constitucionalismo de 1958, o Chefe de Estado assume posição de destaque no regime, constituindo uma ruptura com a tradição parlamentar francesa. Ressalte-se o papel de M. Debré e do general de Gaulle, nos numerosos discursos, proferidos no período constituinte de 1946 e sob a IVª República.

A crise de 1958 que era de natureza política, encontrou solução na mudança de governo e de orientação política. Para de Gaulle estava nas instituições a principal causa do mal, com o sistema parlamentar. A Constituição de 1958 viria para corrigir os mais graves defeitos, propiciando a estabilização do Executivo e o reforço da eficácia de sua atuação. No discurso pronunciado, em Bayeux, em 16 de junho de 1946, foram mencionadas as regras constitucionais que permitiriam pôr fim aos erros das Constituições anteriores, com o reforço da autoridade do Executivo, com o aumento de seus poderes e a conseqüente estabilização. Neste clima convém lembrar o governo de Felix Gaillard, demissionário em

15 de abril de 1958 e que não foi substituído senão em 13 de maio do mesmo ano, pelo governo Pflimlin, que foi investido após uma crise de 46 dias. A Constituição tornou o Presidente da República uma figura central (la clé de voûte du régime) no dizer de M. Debré, em seu discurso de apresentação do projeto da Constituição, perante a Assembléia Geral do Conselho de Estado, ocorrendo uma ruptura com a tradição constitucional francesa, marcada pela preeminência da Assembléia no seio do Executivo, devido a superioridade do Chefe de governo, investido pela confiança parlamentar sobre o presidente da República, limitado às funções honoríficas de Chefe de Estado e privado do exercício de poderes que a Constituição de 1875 lhe havia atribuído, que dava ao governo, realmente, a autoridade.

A atribuição ao presidente da República de uma função de árbitro, que se consolidava no exercício de certos poderes, havia tradição anterior, em Benjamin Constant. Mas ganhava novo espaço com o general de Gaulle, que a exprimiu em 1945. A arbitragem deveria estar materializada em atos importantes: nomeação do Primeiro Ministro e dos Ministros; referendun legislativo, dissolução da Assembléia nacional, recurso de poderes excepcionais, mensagem encaminhada ao Parlamento, nomeação de membros e do presidente do Conselho Constitucional. A Constituição de 1958, com essa construção, no regime da Vª República, inicialmente deu bons resultados. A interpretação gaullista das instituições sofreu modificações. Esta função de árbitro teve um novo sentido e justificação, mais sólida, quando o presidente da República passou a ser eleito por sufrágio universal direto. A Constituição aumenta, com efeito, os poderes do presidente da República e do governo. A atribuição de um poder regulamentar autônomo, com efeito no trabalho legislativo, com a disposição de uma ordem do dia prioritária, o sistema das comissões mistas paritárias, assegurava o controle da função normativa e exclusiva do poder de permitir a execução das normas. Após 1958, passando a dispor de competências ampliadas, o governo foi capaz de manter uma política mais permanente e duradoura. O esforço do Executivo, não é resultado apenas das disposições constitucionais, mas, também, da existência de uma maioria parlamentar sólida e determinada. Um dos traços de Vª República era a existência de uma maioria parlamentar substancial entre 1958 e 1988, quando a oposição não era suficientemente forte para assumir o governo. A racionalização do regime parlamentar, de 1958, foi um meio de reduzir a ausência crônica da maioria parlamentar que caracterizava a França. A maioria parlamentar era a expressão da confiança dos partidos no presidente da República. A mudança do sistema de partidos reagrupou em dois blocos, mais ou menos homogêneos, tendo em vista uma consequência indireta das regras constitucionais. A eleição do presidente da República, por sufrágio universal, o uso do referendun, as consequências da dissolução conduziram os partidos políticos e o corpo eleitoral a se reagrupar em dois conjuntos principais. Não ocorreu a formação de um bipartidarismo, nem mesmo uma bipolarização. O escrutínio uninominal majoritário, em dois turnos, foi importante, para que a Constituição pudesse assegurar a estabilidade e a eficácia do Executivo, desde que ele impunha o reagrupamento dos partidos, no segundo turno das eleições. Modificar o modo de escrutínio iria transformar, de maneira profunda, a Vª República. Dispondo de uma maioria na Assembléia Nacional, o governo era sustentado, também, pelo presidente da República, que o nomeou, assegurando manter e fazer adotar pelo Parlamento a sua política.

A adaptabilidade da Constituição de 1958 tem sido uma constante, contrariado o

entendimento de que os textos jurídicos tinham valor eterno e universal. Os constituintes americanos e franceses de 1776 e 1791 tinham a vontade de legiferar para a eternidade e dar uma base eterna aos textos adotados. A maioria dos constituintes mantinha a vontade de construir um monumento eterno, que levasse a proteger a integridade do texto, estabelecendo dificuldades para as condições de sua revisão. A aplicação, por longo tempo, dos textos constitucionais, facilita as adaptações e mudanças, em decorrência das novas circunstâncias, tornando-as possíveis de várias interpretações. Lembra-se que a Constituição inglesa é a mais adaptável, em razão de seu caráter costumeiro. A Constituição americana sofreu emendas e sua aplicação evoluiu, tendo em vista ao grau de interpretação que lhe deu a Corte Suprema. A Constituição de 1875, suficientemente lacônica, com novas práticas, com desuso da dissolução, criação de um Chefe de governo, a prática de decretos leis, sem ocorrer revisão, foi aplicada por 65 anos. No mesmo sentido, a Constituição de 1958 caracteriza-se por sua adaptabilidade. As revisões realizadas tinham como objetivo melhorar o funcionamento das instituições. O general de Gaulle pretendia ver na Constituição um meio para realizar sua vontade política. Utilizou o artigo 11, em 1962 e 1969, para proceder uma revisão da Constituição. Os que vieram depois de seu governo, mudaram, radicalmente, a interpretação que fazia da Constituição. Mitterrand denunciou a violação da Constituição, por parte do general de Gaulle, com as revisões constitucionais de 1962 e 1969, referindo-se a constitucionalidade da utilização do art. 11, para revisar a Constituição. Deveria ser considerado como uma das vias da revisão, concorrentemente ao artigo 89. Mas o artigo 11 deveria ser usado com precaução ou promover a consulta dos franceses, para um grande debate parlamentar. A eleição do presidente da República deu-lhe legitimidade reforçada. A revisão constitucional de 1962, apesar da oposição dos partidos não gaullistas, deu legitimidade maior ao presidente da República, eleito pelo sufrágio universal, além de ter maior fundamentação a função de arbitragem, bem como os meios de exercê-la. Os sucessores de de Gaulle, que pertenciam à linha gaullista ou que lhe opunham, nem sempre adotaram as mesmas posições. A responsabilidade perante o povo, por ocasião de um referendun ou de eleições decisivas, frente a ortodoxia constitucional, procurava evitar a perda prematura do mandato.

O Conselho Constitucional favoreceu melhor equilíbrio político e maior eficácia às liberdades.

A revisão do artigo 61 da Constituição, proposta por Giscard d'Estaing em 1974, aprimorou o funcionamento do regime. A nova disposição, do artigo 61 da Constituição, permitia à oposição, quando as eventuais moções eram rejeitadas pela maioria, provocar sanções por parte do juiz constitucional, pelas violações da lei fundamental, oportunidade em que o Conselho constitucional fazia uma interpretação mais ampla. Várias decisões do Conselho constitucional declararam não conforme a um princípio ou uma regra de valor constitucional, quando lei votada, comprovava a eficácia da reforma de 1974. O Conselho constitucional transformou-se em um dos mais eficientes protetores dos direitos e liberdades dos cidadãos, tendo em vista o resultado de uma vontade deliberada e manifesta em 1971, graças ao efeito conjugado da reforma de 1974 e a engenhosidade dos juízes constitucionais. A extensão do "bloco de constitucionalidade", ao lado dos consideráveis progressos em nome das garantias e liberdades reconhecidas ao cidadão, têm grande projeção.

A Constituição permitiu a realização de uma dupla alternância, sendo que alguns entendiam que a Constituição era um instrumento de poder pessoal, quase ditatorial. Após vinte anos,

a legitimidade do texto foi contestada pela oposição da esquerda. A grande alternância, de 1981, revelou que os procedimentos funcionaram bem, onde pela primeira vez um candidato da oposição saiu vitorioso, após longo tempo de críticas à Constituição. As proposições de revisão da Constituição foram inscritas no "Programa comum" e nas cento e dez proposições que o candidato Mitterrand fez, antes de sua eleição. Na ocasião, Mitterrand disse: esta Constituição não foi feita para mim, mas ela muito me convém.

O regime constitucional assegurou estabilidade e eficácia governamental, pouco importando se convinha ou não ao Presidente da República, desde que havia sido eleito para aplicá-la.

A Constituição permitiu uma mudança política radical, produzida por uma eleição presidencial regularmente organizada, pelo que o novo Presidente que havia sido seu crítico, adaptou-se aos seus pressupostos, sem ensaiar sua modificação. O presidente Mitterrand fez uma interpretação gaullista da Constituição, no sentido de um presidencialismo máximo do regime, que os post-gaullistas haviam, parcialmente, abandonado.

A pequena alternância de 1986 a 1988 deve-se à mudança da maioria parlamentar, com a coabitação, com efeitos no curso do mandato presidencial. Desde 1962 indagava-se sobre o que passaria no caso de surgir uma maioria parlamentar, oposta à política presidencial, com uma Assembléia nacional, de posição política diferente. Em 1986 houve uma pequena alternância, que provocou ocasião para julgar as qualidades da Constituição. Consta-se que o texto de 1958 adaptava-se às novas circunstâncias políticas e que a prática de um Chefe de Estado, que dispunha de uma maioria parlamentar fiel, dava lugar a uma espécie de regime parlamentar, no qual o presidente da República e o Governo exerciam cada um deles, os poderes que a Constituição interpretada estritamente lhes conferia. A prática parlamentar da Constituição era viável, com o modelo presidencial da experiência que foi feita entre 1986 e 1988. O período da primeira fase da coabitação de Chirac em 1986 foi considerado como a fase da França em dessocialização; esta palavra mostra como foram os primeiros seis meses de poder da maioria de direita, eleita em março de 1986, onde ocorreu a coabitação entre o Presidente socialista François Mitterrand e o Primeiro Ministro Chirac. Aquela época é considerada como das privatizações, maior liberdade econômica, maior controle sobre os cidadãos notadamente os estrangeiros. Foram reformas que através de medidas sem precedentes, provocou a coligação no poder que aprovou e realizou várias mudanças na França. O Primeiro Ministro Jacques Chirac tinha pressa em marcar o seu governo e o seu próprio poder, no início da mencionada coabitação, através da utilização, por cinco vezes, em quatro meses, do artigo 49, III, da Constituição, que permitia legislar por decreto, reduzindo a importância do debate parlamentar, ressaltando-se que nenhum governo usou o mencionado dispositivo com tal frequência. Nos primeiros momentos haviam dúvidas quanto a coabitação. Sentia-se que em 1988 haveria eleições presidenciais, numa demonstração de que a Constituição Francesa funcionava. Raymond Barre em certa época denunciava a coabitação. Entretanto, com o tempo, deixou de fazer comentários neste sentido, tendo em vista a própria aceitação dos eleitores franceses. A frágil maioria de direita no Parlamento estava dividida em facções chiraquianas, barristas e giscardianas. Conseguiu manter-se, apesar de expressiva bancada da extrema direita, representada pela Frente Nacional. Esta situação levou François Mitterrand a manobrar para mudança do Sistema Eleitoral Francês, pouco antes das eleições, acabando com o escrutínio em dois turnos e partindo para a representação proporcional, objetivando enfraquecer a coligação

RPR (Reunião Pela República) e UDF (União pela Democracia Francesa), que era a base da força que atuava no poder. Tal comportamento não deu certo e os dois turnos deveriam voltar. Entretanto, apenas a eleição iria mudar esta situação. Nos primeiros seis meses de governo, foram aprovados 26 (vinte e seis) projetos em ritmo bem rápido. No segundo quarto da convivência política entre o Eliseu e Matignon, caberia ao governo provar que suas leis eram boas, circunstância que não é tão fácil, dentro do funcionamento do regime político. Na legislatura de 1986 o parlamento francês teve muito trabalho, sem entretanto ocorrer discussões substanciais sobre as leis que haviam apreciado. Foram várias as sessões, quando o primeiro ministro anunciado, que o governo engajaria sua responsabilidade a luz do artigo 49,3 da Constituição. Somente através de derrota, por moção de censura, o governo poderia ser impedido de legislar, usando o artigo 49,3, com a sua conseqüente queda. Em todas as vezes que o artigo foi acionado, os socialistas levantaram a respectiva moção de censura, mas em todas as oportunidades foi rejeitada em bloco pela direita unida, com a colaboração da frente nacional, que não levava as suas divergências com o governo, até a ruptura. A única alternativa dos opositores de esquerda, frente a um parlamento que discute até um certo ponto e não legisla na prática, mesmo dentro da constituição, era recorrer ao Conselho constitucional, uma Corte de nove membros, com o poder de examinar e vetar leis, desde que não estejam de acordo com a Constituição. Os recursos ao Conselho eram freqüentes, pelo que a direita passou a atacá-lo, acusando-o de transformar-se em um "Segundo Parlamento". O Conselho passou a ser um instrumento poderoso de Mitterrand, nas suas disputas com Chirac, como ficou evidenciado quando o Presidente recusou-se a assinar portaria sobre as privatizações, com a utilização em sua recomendação das objeções do Conselho a certos aspectos do Projeto de Governo. No que se refere a lei sobre as privatizações, surgiram polêmicas quanto as mesmas, com conseqüência sobre as normas de convivência entre Mitterrand e Chirac. O Presidente Mitterrand em 14 de julho de 1986, recusou-se a assinar a Portaria apresentada por Chirac, sobre as privatizações, baseada numa lei de habilitação já assinada antes pelo Presidente e que autorizava o governo a desfazer-se de suas empresas. Perante as 65 empresas a serem privatizadas, em que muitas foram estatizadas no início do mandato de Mitterrand, alegou este que o interesse da França não estaria sendo resguardado. O governo mandou projeto para o Parlamento e aplicou, novamente, o artigo 49,3. O projeto final foi mais liberal do que aquele que Mitterrand recusou-se a assinar. Anteriormente, as empresas nacionalizadas só poderiam ceder 15% do seu controle a investidores estrangeiros. Posteriormente, o total passou a ser de 20% e o controle do governo para evitar a desnacionalização dessas empresas, só durou 5 anos. O preço de cada estatal a ser privatizada deveria ser fixado por uma comissão independente e os investimentos dos cidadãos nas novas empresas foram fortemente estimulados. Disto resultou uma grande movimentação na Bolsa Francesa, no início da privatização. As medidas econômicas geraram várias discussões, sendo que as de conteúdo tributário, levaram a questionamentos sobre a supressão do imposto sobre as grandes fortunas, a anistia fiscal para quem evadiu divisas, com posterior repatriação, no mesmo sentido, o aumento das contribuições para a Previdência, ao lado das operações que propiciavam o anonimato, em negociações com o ouro. Os controles sobre os preços ao consumidor foram reduzidos, projetando-se a supressão total dos mesmos. Estabeleceu-se uma espécie de liberdade vigiada.

As medidas adotadas repercutiram nos índices da inflação e da economia em geral. Por lei de habilitação o governo reduziu os encargos sociais para as empresas que contratassem

jovens. Essas normas também regulamentaram a concorrência, estimulando a pequena empresa. Em matéria orçamentária o governo fez deduções em diversos itens, sendo que parte foi destinada ao financiamento da criação de empregos para jovens. No mesmo sentido, foram alocadas verbas para subsidiar grandes empresas estatais como a Renault, em déficit crônico. Ocorreu o congelamento dos salários dos funcionários públicos. A política de gerar empregos estabeleceu normas que limitavam a prática existente de ter de submeter a seu exame todas demissões por motivo econômico. Houve a supressão da chamada autorização administrativa para demitir, política que foi condenada pelos sindicatos. Novas normas foram elaboradas no que diz respeito aos tetos de demissão de empregado. Mesmo a antiga central sindical denominada Força Operária (centrista), chegou a advertir sobre a nova política salarial. Também a legislação sobre a imprensa recebia alterações, no que diz respeito a limitação da propriedade de veículos de informação. A lei estabeleceu que os jornais deveriam claramente definir quem era o diretor, sendo que os estrangeiros só poderiam ter 20% dos meios de comunicação na França, salvo publicações em língua estrangeira. No setor audiovisual houve a privatização do Canal Um e a revisão dos contratos, dos Canais Cinco e Seis, com diversas alterações sobre publicidade e concessão de canais. Novas reformas surgiram no que se refere à segurança, tornando mais rígido o controle policial sobre os cidadãos franceses e principalmente os estrangeiros. Podem os mesmos ser expulsos por simples determinação administrativa, sem intervenção da justiça. Os casos de expulsão foram ampliados e o asilo tornou-se mais difícil. Por outro lado, as penas de prisão tornaram-se mais severas, inclusive com a redução da liberdade constitucional para os crimes cruéis. Foram adotadas medidas contra o terrorismo, com a possibilidade de prisão preventiva isolada, para os suspeitos de atentados ou cumplicidade com os terroristas. Preparou-se novo zoneamento eleitoral, com uma redistribuição das circunscrições eleitorais. Várias decisões foram tomadas na área da política externa, quando foram dimensionadas questões sobre defesa estratégica (Guerra nas Estrelas), posicionamento em relação a África do Sul e a questão Palestina. A questão da revisão constitucional, tem sido colocada em diversos momentos do constitucionalismo francês, sendo que o assunto tem variado quando ele é examinado à luz da formação de certos governos. Por ocasião do Gabinete Pleven surgiu um clima propício a reformas, decorrente de longa crise ministerial, a difícil procura de um novo governo, que gerou o aparecimento de problemas constitucionais. Naquela época pensou-se em uma reforma constitucional para modernizar o regime parlamentar. Entretanto, em julho de 1950, os entendimentos sobre a revisão modificava, entendendo-se que não se tratava de um ataque ao regime, mas sim de um problema de técnica democrática. Em julho de 1950 M. Guy Mollet devido uma crise ministerial grave, resolveu apresentar um programa, unindo todos os elementos republicanos necessários para a revisão constitucional, como: supressão da maioria constitucional para investidura do Presidente do Conselho, restabelecimento de novas relações entre as duas assembleias. Em 30 de novembro de 1950, a Assembléia Nacional adotou a maioria absoluta, através da proposição de resolução nº 11.272 para fazer revisão de certos artigos da Constituição (7, 9, 11, 12, 14, 20, 22, 45, 49, 50 e 52). Em janeiro de 1955 o Conselho da República adotou o voto da Assembléia Nacional. A longa crise de julho/agosto de 1951 precedeu a formação do Gabinete Pleven, quando o partido radical (le Comité Cadillac) afirmou que a revisão da Constituição era de extrema urgência.

Pela declaração de 08 de agosto de 1951 na Assembléia Nacional, Pleven afirmou a urgência da reforma constitucional. A revisão aparece na Declaração como fundamental,

sendo que o novo Presidente do Conselho definiu os temas e os limites, com referências ao regime parlamentar tradicional da França, a iniciativa de projetos necessários, o estabelecimento da ordem do dia, prioridade sobre tempo. As eleições locais, os problemas internacionais e as preocupações financeiras, também foram apresentadas dentro dos indicadores da reforma constitucional. Os temas da reforma constitucional levaram a discussões sobre as origens políticas e intelectuais do regime parlamentar, instaurado na França pela Constituição de 1946. Certas observações sobre a Constituição de 1946 faziam referências aos estudos histórico-comparativos das origens do regime parlamentar instaurado na França pela Constituição de 1946. Foram feitas referências às origens estrangeiras, para compreensão de sua finalidade, suas tendências, bem como explicações dos pontos essenciais de sua estrutura. Os críticos da Constituição de 1946 tinham-na como produto do pensamento político nacional, daí a necessidade, também, de um estudo comparativo para compreensão daquelas instituições. Para Boris Mirkine-Guetzévitch, os princípios e a técnica política das instituições francesas não seriam compreensíveis sem compará-las com aquelas da Europa, depois de 1918. A Constituição de 27 de outubro de 1946 estabeleceu um processo parlamentar pouco maleável e muito complicado. A técnica confusa do voto de confiança, a investidura do Presidente do Conselho era artificial e perigosa. O sistema francês de 1946 fugia do tipo parlamentar introduzido na Europa Central e Oriental de 1908, chamado de parlamentarismo racionalizado. Entre as duas guerras, as Constituições da Europa Central e Oriental, bem como da Constituição da Espanha republicana de 1931 ocorreram várias alterações no que se refere a formação do gabinete, a escolha dos Ministros e do Presidente do Conselho. O regime parlamentar recebeu nos textos que vieram após 1918 alterações das obrigações para o Ministério, de maneira jurídica e não somente política, de retirar suas justificativas da própria Constituição. Constituições como a da Checoslováquia e da Espanha estabeleceram novos critérios acerca de problemas sobre a estabilidade governamental e o processo parlamentar que mereciam análises e reflexões. A prática parlamentar da Quarta República foi objeto de vários estudos que tratavam das questões essenciais ao funcionamento do sistema parlamentar, desde que a Constituição de 1946 rompeu com a unidade política do parlamentarismo aceito. Certos temas sobre o regime parlamentar foram examinados, trazendo considerações em torno da aplicação política do princípio majoritário e reforma dos regimes dos partidos.<sup>5</sup> A Constituição de 1958 deu provas de suas qualidades, permitindo sua duração. Numerosas proposições de revisão de certos "equilíbrios fundamentais", foram feitas ao longo da história da Vª República, tendo de se destacar duas delas: de uma parte, aquelas que pretendiam estabelecer um verdadeiro regime presidencial, pela supressão do direito de dissolução, com um governo com autoridade independente do Chefe de Estado e o desaparecimento dos limites impostos ao exercício da função legislativa pelo Parlamento. De outra parte, existiam os que sonhavam por um "verdadeiro regime parlamentar", pela supressão dos elementos de racionalização do regime parlamentar e a troca da natureza das funções presidenciais. A Constituição deu à França vários anos de paz civil e um governo eficaz.

A adoção de um verdadeiro regime presidencial ou parlamentar não garantia, absolutamente, que o funcionamento e as instituições melhorassem, nem mesmo mudassem. Os regimes presidencial e parlamentar têm seus méritos, mas podem dar lugar às políticas satisfatórias e defeituosas, de conformidade com os meios fixados pelo regime e às adaptações e objetivos escolhidos.

O regime parlamentar pode ser bem conduzido, efetuando um governo estável e eficaz. Pode ocorrer um governo instável e ineficaz, em função da estrutura do sistema de partidos e da cultura política. O mesmo pode suceder com o regime presidencial. Uma revisão profunda da Constituição não garante a melhoria de prática do poder. A mudança da natureza constitucional de um regime, pode não assegurar que a realidade seja diferente. O governo verdadeiramente parlamentar pode gerar uma longa dominação do governante, comparável àquela do Presidente da República ou a predominância parlamentar, conforme haja ou não uma maioria parlamentar disciplinada. O regime presidencial que aplica uma estrita separação entre os órgãos constitucionais, pode gerar dificuldades, em vista da diferença da orientação política do Presidente da República e do Parlamento. A mudança de certas regras passaram a ser tachados de convenientes, após o período de aplicação da Constituição de 1958 e quatro revisões, que alteraram o texto inicial. A duração inicial do mandato presidencial é inadapável às condições atuais, de exercício das funções presidenciais. Para o presidente em um regime parlamentar clássico, onde estes poderes são frágeis, o mandato é muito longo, quando o chefe de Estado é o principal inspirador da política. A redução do mandato presidencial para cinco anos era oportuna. A Constituição de 1958, da Vª República, é considerada como um bom texto, pelo que permite a estabilidade do regime. A Constituição de 1958 vincula-se, manifestamente, à categoria das constituições rígidas, com destaque para a efetividade e eficácia do controle de constitucionalidade das leis. Sua natureza rígida revela-se, também, pelo procedimento formal de revisão, onde existe um título expressamente consagrado à matéria. O Título XV é intitulado "Da revisão", não comportando mais do que um artigo. O artigo 89 erigido, pela mesma, em Processo Geral de Revisão da Constituição, teve sua confirmação revisional na prática do regime. O artigo 89, evidentemente, consagra seus limites e revela suas lacunas. Em grande parte contribuiu para a prática do artigo 11, tomado como meio de revisão da Constituição. O recurso ao artigo 11, em matéria de revisão constitucional, bem como os esforços para justificar seu uso e domínio, leva a interrogação sobre a validade de seu uso. Além da justificação do recurso ao artigo 11, três funções podem ser deferidas a este artigo. O artigo 11 faz parte e está ligado à revisão; surge como um mecanismo complementar de revisão, susceptível de se integrar no procedimento do artigo 89; como processo de revisão está, também, ligado ao mecanismo de ratificação dos tratados e os incidentes sobre o funcionamento das instituições. Como processo de revisão, impõe-se à ratificação dos tratados contrários à Constituição.

A Constituição, como Carta fundamental do Estado, ocupa o primeiro lugar no ordenamento jurídico. Ela impõe-se como parâmetro para todas as regras jurídicas editadas, pelos órgãos instituídos e capazes de estabelecer regras legislativas e regulamentares. Destaca-se na distinção entre a lei constitucional, em decorrência da hierarquia das normas jurídicas, e as outras regras em vigor no Estado, preliminarmente as leis ordinárias. Esta distinção materializa-se na revisão da Constituição, quando é possível verificar a superioridade da Constituição, com a consagração da manifestação formal, da primazia da Lei fundamental. O princípio da primazia da Constituição, notadamente sobre as leis ordinárias, votadas pelos órgãos legislativos, não tem caráter absoluto, quando fazemos a distinção entre constituição flexível e constituição rígida, distinção de grande significado para se examinar o valor da Constituição. Esta diferença, no que concerne a revisão, é de grande significado para o exame, sobretudo, do valor da Constituição em geral, bem como de sua relação com a lei ordinária, em particular. É importante para o procedimento de

revisão da Constituição, sendo que o tema está ligado, de maneira especial, ao poder constituinte originário, derivado ou instituído, isto é, o poder da revisão da Constituição, em todas as suas possibilidades revisionais. A Constituição é flexível, em certos sistemas constitucionais, quando pode ser revista pelos órgãos e conforme os procedimentos utilizados para adoção das leis ordinárias. O princípio da supremacia do Parlamento apresenta diferença, desde que não há qualquer diferença entre leis constitucionais e leis ordinárias. Estas duas categorias de leis situam-se no mesmo nível, na sistemática da hierarquia das regras jurídicas. Se uma lei ordinária comporta disposições que contrariam a Constituição, não ocorre a inconstitucionalidade, mas a existência de uma lei que opera verdadeira revisão da Carta fundamental ou sua permanente adaptabilidade com as tendências do sistema constitucional. A Constituição rígida não pode ser revista, senão por um órgão distinto e geralmente, de conformidade com um processo diferente, daquele usado pela adoção de leis ordinárias. Existe uma diferenciação entre leis constitucionais e leis ordinárias. As leis constitucionais são beneficiadas desta supremacia e ocupam o primeiro lugar na hierarquia das regras jurídicas. A lei ordinária, em contradição com a Constituição, não é uma lei que a modifica, mas que a viola. Esta violação é sancionada pelo controle de constitucionalidade. A rigidez constitucional é confirmada na Vª República, sendo que a Constituição de 4 de novembro de 1958, caracteriza-se por pertencer à categoria das constituições rígidas. Para a doutrina, o procedimento normal de revisão, com base no artigo 89 da CF, tem caráter democrático, que permite a escolha de dois procedimentos: o procedimento normal e o procedimento ampliado. O processo geral de revisão, instituído pela Constituição de 1958, é uma forma equilibrada de revisão constitucional, que comporta limites, sem dificuldades na sua aplicação. O processo de revisão do artigo 89 evita os inconvenientes que surgem nas técnicas clássicas de revisão constitucional. O primeiro inconveniente decorre da supremacia e da preeminência das Câmaras, em matéria de revisão. Os processos de revisão previstos pelas Constituições da IIIª e IVª República, no que se refere ao poder das Câmaras, tornava impossível praticá-la. Outro inconveniente decorria da preeminência do Executivo em geral, e particularmente do governo, quando se lembra as técnicas de revisão usadas de 1940 a 1945. A supremacia do Parlamento, como a preeminência do Executivo, em matéria de revisão, no artigo 89, consagrou um sistema de revisão, decorrente do equilíbrio entre Governo e Parlamento. Apesar deste equilíbrio, o artigo 89 suscitou dúvidas relativas aos seus limites e suas lacunas. Os procedimentos de direito comum, consagrado no artigo 89, ocupavam o título exclusivo XV, intitulado "De la revision", antigo Título XIV, tendo em vista o surgimento de um novo título denominado "Des communautés européennes et de l' Union européenne", após a revisão constitucional de 26 de junho de 1992. Este título consagrou dois procedimentos, um normal e outro ampliado. O equilíbrio entre Executivo e Legislativo, que surge aí, propiciou o surgimento de dois procedimentos, que se singularizam por suas modalidades, consagradoras dos sistemas de revisão do direito comum, da Constituição de 1958. O processo normal aparece tradicionalmente, sendo clássico pelas fases que apresenta: iniciativa, discussão, votação e referendium. Pelo artigo 89 a iniciativa da revisão surge concorrentemente para o Presidente da República, sobre proposição do Primeiro Ministro aos membros do Parlamento. Estes dois tipos de iniciativas concorrentes, permitem a

formulação expressa de uma dupla iniciativa, em benefício do Executivo e do Legislativo. O poder de iniciativa constitucional é repartido entre os membros do Parlamento e o Presidente da República, que se beneficia igualmente, pelo reforço de seu papel institucional. Esta iniciativa do Executivo, dá a entender que o presidente da República não tem o poder de exercer a iniciativa constitucional, de modo próprio. O exercício submete-se à proposição do Primeiro Ministro, que dispõe, também, da iniciativa. As proposições relativas à revalorização do Parlamento tendem a restabelecer a compatibilidade das funções ministeriais e do mandato parlamentar. A elaboração e a adoção do texto de revisão, pelo artigo 89, alínea 3, foi assim definida: o projeto ou a proposição de revisão deve ser votado pelas duas assembleias, em termos idênticos.

A aprovação da revisão completa-se, após a votação do texto, pelas duas Câmaras, com uma terceira fase: o recurso ao referendium ou o voto do Parlamento, reunido em Congresso. De acordo com os constituintes de 1958, o referendium deveria constituir uma via normal do procedimento de direito comum, em todos os casos de revisão da Constituição. O recurso ao Congresso deveria revestir-se de caráter excepcional, quando ocorresse uma hipótese de revisão rápida ou de modificação constitucional em pontos menos importantes. A alínea 2, do artigo 89, dispõe: a revisão é definitiva, após sua aprovação pelo referendium. Pela alínea 3, do artigo 84, exclui-se a possibilidade de se recorrer ao referendium, caso em que o projeto não será apresentado ao referendium, quando o Presidente da República decide submetê-lo ao Parlamento, convocado em Congresso. O procedimento "allégée" distingue-se do procedimento normal, pela substituição do referendium pelo voto do Parlamento, reunido em Congresso, sem prejuízo de outras fases clássicas, como o que se refere à iniciativa, à discussão e à votação, que são comuns nos dois procedimentos. A competência do Congresso é rigorosamente limitada, nos termos da Constituição francesa.

Após 1958, o procedimento da revisão, de conformidade com o artigo 89, teve várias aplicações, com resultados diferentes, no que se refere à aplicação negativa, com a interrupção do processo de revisão. Houve a interrupção das tentativas de revisão, como o caso do projeto de 6 de setembro de 1973, visando reduzir o mandato presidencial de sete, para cinco anos. Esta preocupação com a revisão foi feita pelo mencionado projeto, para modificar o artigo 6 da Constituição, prescrevendo o mandato presidencial para cinco anos.<sup>6</sup> Em 1974 houve a tentativa de reforma do regime das suplências parlamentares, com modificação do artigo 61. A adoção de disposições de reformas, relativas ao estatuto dos suplentes, teve dificuldades na aprovação. O projeto de revisão de 2 de abril de 1990, para modificar os artigos 61, 62 e 63 da Constituição havia sido apreciado pelo Conselho Constitucional, pelo processo de controle da constitucionalidade, por via de exceção. Aprovado pela Assembleia Nacional, de 26 de abril de 1990, por 306 contra 246, foi modificado pelo Senado em 14 de junho de 1996, por 228 votos contra, 17 a favor e 73 abstenções. Na segunda sessão ordinária (1989-1990), o Chefe de Estado, por proposição do governo, apresentou à Assembleia Nacional um projeto de lei constitucional, para revisão dos artigos 61, 62 e 63 da Constituição, instituindo o controle de constitucionalidade de lei, por via de exceção.

Dentre as revisões propostas, menciona-se a de 1984, de 24 de julho, para modificação do artigo 11, da Constituição, para permitir ao Presidente da República decidir um referendium,

sobre as garantias fundamentais das liberdades públicas. O presidente Mitterrand manifestou-se pela modificação da Constituição, autorizativa de recursos ao referendun, no domínio das liberdades. Rejeitado pelo Senado, em 8 de agosto de 1984, por 207 votos contra e 106 favoráveis. Quanto à aplicação positiva do artigo 89, em várias ocasiões este recurso foi coroado de sucesso.

A revisão do artigo 28 da Constituição sobre o calendário das sessões parlamentares, foi a primeira alteração ocorrida, de conformidade com o artigo 89, em decorrência da votação da lei de 30 de dezembro de 1963, modificando o artigo 28 da Constituição, relativo a data das sessões parlamentares. A lei constitucional, de 30 de dezembro de 1963, fixou para 2 de outubro, a abertura da primeira sessão e 2 de abril para a segunda sessão. A revisão do artigo 61 da Constituição sobre o Conselho constitucional, apresentado na Assembléia nacional em 27 de setembro de 1974, foi adotada, em segunda leitura, de 17 de outubro de 1974, transformando-se na lei constitucional, de 29 de outubro de 1974. Na seqüência das revisões, ocorridas na França, está a alteração do artigo 7 da Constituição, sobre as modalidades da eleição presidencial, em casos de impedimento de um candidato. O projeto de revisão chegou à Assembléia nacional de 10 de fevereiro de 1976, sendo adotado, em segunda leitura, pelo Senado, em 2 de junho de 1976. A revisão constitucional, de 25 de junho de 1992, decorreu de necessidades impostas pelo Tratado de Maastricht, de 7 de fevereiro de 1992. Esta revisão, cuja necessidade veio antes da assinatura do mencionado tratado, foi confirmada pela decisão do Conselho constitucional, de 09 de abril de 1992. A ratificação do tratado impõe a revisão prévia da Constituição. Esta ratificação da competência do Presidente da República, em virtude do artigo 52 da Constituição, supõe uma autorização prévia da ratificação, conforme as modalidades do artigo 53 da Constituição.

A revisão constitucional de 27 de julho de 1993, assenta-se em projetos de revisão, anunciadas pelo Presidente Mitterrand, submetido ao Conselho consultivo constitucional, instituído pelo decreto de 2 de dezembro de 1992. Ela provém de dois projetos de lei, apresentados em 11 de março de 1993, pelo governo Bérégovoy e compreende mais de cinquenta modificações da Constituição. Dentre elas estão compreendidas:

- As que se referem à "Haute Cour de Justice".
- Conselho Superior da Magistratura.
- Criação da Corte de Justiça da República.

A lei constitucional nº 93-952, de 27 de julho de 1993, limitou a competência da "Haute Cour", criando uma Corte de Justiça da República, com profunda alteração do Conselho Superior da Magistratura. A "Haute Cour de Justice", regida pelo título IX da Constituição (artigos 67 e 68), teve sua competência sensivelmente reduzida, pela lei constitucional de 27 de julho de 1993, em razão da abrogação da alínea 2, do artigo 68 e da criação de uma Corte de Justiça da República. Por esta lei constitucional, a competência da Haute Cour de Justice limita-se ao julgamento do Presidente da República, em caso de alta traição. No caso de aplicação dos princípios de Direito Penal, eventualmente, são livremente apreciados pela Haute Cour. A Corte de Justiça da República, instituída pela lei constitucional de 27 de julho de 1993, julga, no domínio das leis penais, os membros do governo, compreendendo aí o Primeiro Ministro, por atos cometidos no exercício de suas funções e qualificados como crimes ou

delitos por eles cometidos. A criação da Corte de Justiça da República responde à vontade de remediar os inconvenientes do sistema da Haute Cour. O Conselho Superior da Magistratura sofreu importante alteração, pela lei constitucional de 27 de julho de 1993. O Estatuto inicial do Conselho, foi fixado pelo artigo 65 da Constituição e pela Ordenança nº 58-1271, de 22 de dezembro de 1958, tratando de lei orgânica relativa ao Conselho Superior da Magistratura. Além do Presidente, o Conselho era composto de nove membros, designados pelo Presidente da República, retirados da Corte de Cassação, do Conselho de Estado e da escolha discricionária do Chefe de Estado. O Conselho era, normalmente, presidido pelo Presidente da República, que podia fazer-se substituir pelo Ministro da Justiça. O Comité consultivo constitucional, criado em 1992, preconizou a reforma do Estatuto. De acordo com o Comité, a composição e as atribuições do Conselho Superior da Magistratura, estava assentada na presidência do Chefe de Estado, que garantia a independência da magistratura. A composição equilibrada do Conselho Superior da Magistratura, gerava a igualdade entre os magistrados eleitos por seus pares e as personalidades escolhidas pelos presidentes das duas Assembléias e outras jurisdições. O Conselho Superior da Magistratura examina as condições de funcionamento da justiça, no que se diz aos problemas individuais e gerais. O artigo 65 apresentou a seguinte redação: O Presidente da República preside o Conselho Superior da Magistratura. Ele nomeia o vice-presidente que lhe pode substituir. O Conselho Superior da Magistratura compreende outros cinco magistrados de natureza judiciária, eleitos e quatro personalidades que não pertencem a ordem judiciária, designados respectivamente pelo presidente da Assembléia nacional, o presidente do Senado, o Conselho Nacional e o Conselho de Estado. O Conselho Superior da Magistratura faz proposições para as nomeações dos magistrados da Corte de Cassação e para aquelas do primeiro presidente da Corte de Apelação. Decide sobre as nomeações de outras categorias de magistrados. Ele recebe, nos limites de suas atribuições, todas as reclamações e queixas relativas ao funcionamento da justiça. É consultado sobre os perdões e graças. O Conselho Superior da Magistratura estabelece, como Conselho de disciplina dos magistrados as medidas a serem tomadas para os mesmos. É ele presidido pelo primeiro presidente da Corte de Cassação. Lei orgânica fixa as condições de aplicação do artigo mencionado.

O novo artigo 65 mantém o Presidente da República, na presidência do Conselho. A lei constitucional, de 19 de novembro de 1993, relativa aos acordos internacionais, em matéria de direito de asilo, tem sua origem revisional na declaração de política geral do Primeiro ministro, de 8 de abril de 1993, perante a Assembléia Nacional, M. Balladur anunciava nova orientação sobre as condições de entrada e saída dos estrangeiros na França. Esta nova política traduziu-se na adoção, em 2 de junho de 1993, pelo Conselho de Ministros, de projeto preparado por M. Pasqua, ministro do Interior. O texto previa a aplicação, pela França, dos acordos europeus sobre o "direito de asilo". A discussão do projeto de lei inicia em 25 de junho, na Assembléia Nacional. As disposições relativas às modalidades de aplicação do direito de asilo são adotadas pela maioria do RPR e UDF. Em 13 de agosto de 1993 o Conselho constitucional censurou, parcialmente, o texto de lei, estimando que a aplicação dos acordos europeus sobre o direito de asilo não dispensava a França da obrigação de examinar os pedidos de asilos de pessoas, tendo em vista o Preâmbulo de Constituição de 1946, que reconhecia, com exceção à regra geral, o estatuto do refugiado. Em 23 de agosto, M. Pasqua afirmava que em razão da decisão do Conselho constitucional, não havia outros caminhos, senão a revisão constitucional.

A França deveria aplicar, normalmente, os acordos de Schengen. Discutia-se se a análise feita pelo Conselho constitucional dos princípios do direito francês impunham revisão da Constituição, para que a França fizesse aplicação válida e correta dos Acordos de Schengen e Dublin, prevendo que as decisões em matérias de direito de asilo, pelos Estados membros das comunidades europeias era imposto aos seus parceiros. Em 7 de setembro de 1993, o Primeiro ministro aceitou a sugestão presidencial, em encaminhar solicitação ao Conselho de Estado, para propor revisão constitucional, julgada necessária para adaptar o direito de asilo na França à Convenção de Schengen. As regras fixadas pela decisão do Conselho constitucional, de 13 de agosto de 1993, autorizava o governo a fazer adotar, pelo Parlamento, uma disposição legislativa ordinária, permitindo à França, de não ser mais contrária de examinar-se a Convenção de Schengen, no que se refere a um pedido de asilo, formulado por uma pessoa, que se dizia perseguida por sua ação, em favor da liberdade. O Conselho de Estado, manifestando-se sobre o assunto, entendeu que as regras fixadas pela decisão do Conselho constitucional, de 13 de agosto de 1993, autorizavam o governo a fazer adotar, pelo Parlamento, disposição legislativa ordinária, permitindo a França, de deixar de examinar o assunto em caso de uma procura de asilo formulado por uma pessoa, que se diz perseguida por ação, em favor da liberdade. Os limites e lacunas da aplicação do artigo 89 são de natureza a afetar sua eficácia. Não se pode desconhecer que elas podem contribuir, mesmo indiretamente, em casos de lacunas deste procedimento normal de revisão. No que diz respeito ao exercício do poder de revisão, como previsto no artigo 89, tais limites são previstos pelo mencionado texto. Tais limitações estão, também, no artigo 7 da Constituição. Estes limites tratam mais das iniciativas de revisão do Presidente da República, do que dos parlamentares. A Constituição de 1958 apresenta categorias concernentes ao período de revisão e outros referentes ao objeto da revisão. A Constituição, quanto ao período da revisão, prevê uma dupla interdição: uma concernente a atender à integridade do território e outra relativa à participação presidencial. A revisão e a integridade do território, pela alínea 4, do artigo 89, é assim determinada: um procedimento de revisão não pode ser realizado, quando atenta para a integridade do território.

Pelo artigo 7 da Constituição, todo processo de revisão é interdito, notadamente pela aplicação do artigo 89 que reza: durante a vacância da presidência da república ou durante o período que vai entre a declaração de caráter definitivo do impedimento do Presidente da República e a eleição de seu sucessor, não é possível a alteração. Esta interdição é consagrada pela lei referendária, de 6 de novembro de 1962. Os limites relativos ao objeto da revisão, uma segunda categoria de limitação do poder de revisão, decorre da alínea 5, do artigo 89, quando precisa: a forma republicana de governo não pode ser objeto de revisão. Esta proibição, de fundo, sustenta a forma do regime político de toda revisão constitucional, de fórmula tradicional, após a lei constitucional de 14 de agosto de 1884. Esta limitação do poder constituinte derivado foi introduzida, pela primeira vez, no direito constitucional francês por lei de 1884, que acrescentou ao artigo 8 da lei de 25 de fevereiro de 1875, uma disposição que prescrevia: a forma republicana de governo não pode ser objeto de proposição de revisão. Seguida, com conteúdo idêntico pela Constituição de 1946, em seu artigo 95, esta disposição foi objeto de uma redação sensivelmente diferente na Constituição de 1958.7

As lacunas do artigo 89 resultam das imprecisões do mesmo, pelo que surgiram

interpretações divergentes, concernentes, particularmente, aos poderes do Senado e os do Presidente da República, os grandes ausentes do poder constituinte derivado, anterior a 1958.

No que se refere aos problemas dos poderes do Senado, a leitura do artigo 89, demonstra que nenhuma revisão da Constituição pode ser efetuada sem o acordo do Senado. Este acordo senatorial deve revelar-se, por voto positivo, da maioria dos sufrágios expressos. O Governo possui meios de pressão sobre a Assembléia Nacional, mas não possui qualquer meio de ação sobre o Senado. Esta importância do Executivo, perante o Senado, verifica-se que no caso de orientação divergente entre o Presidente da República e a Assembléia Nacional, de um lado e o Senado de outro.<sup>8</sup> O exercício formal do direito de veto senatorial foi usado, pela primeira vez, em 1984. A questão dos poderes presidenciais, em matéria de satisfação definitiva dos projetos de revisão, nesta última fase, dá ao chefe de Estado poderes importantes. Surge, também, o problema da limitação da escolha presidencial, entre o referendun e a fórmula do Congresso. A abstenção presidencial de escolher em enviar ao Congresso e a revisão de um referendun em 1973 ou a recusa do Chefe de Estado em submeter a totalidade dos projetos adotados pelas duas Assembléias em 1974, foi considerada pelos constitucionalistas, como direito de veto constitucional abusivo. Para Duverger, independentemente do silêncio da Constituição, a alínea 3, do artigo 89, indica formalmente que não há de se proceder um referendun, quando o Presidente da República decide submeter o projeto de revisão ao Congresso. A temática sobre a ausência de delongas, quanto à decisão presidencial de submeter o texto de revisão à aprovação definitiva está ligada ao entendimento de que o artigo 89 não prevê qualquer demora, para a passagem das diferentes fases dos procedimentos de revisão. A ausência de precisão, quanto aos imperativos para a reunião do Congresso ou a organização de um referendun, é interpretada para permitir a deferir a decisão presidencial. O poder do presidente em dilatar o procedimento revisional, pode ser examinado nas tentativas de revisão de 1973 e 1974. O presidente Pompidou abandonou seu projeto de revisão, para substituir o período do mandato presidencial de sete anos para cinco, em razão das incertezas para obtenção de uma maioria de 3/5, por ocasião da reunião do Congresso. Da mesma maneira, em 1974, por razões idênticas, o presidente Giscard d'Estaing renunciou de submeter ao Congresso o projeto de revisão, para permitir aos parlamentares tornar-se ministros.

A repetição do procedimento da revisão, preliminarmente decidida, independentemente de seu objeto e conteúdo, pode ocorrer. Os poderes presidenciais, no caso de votação desfavorável do Congresso ou no caso de não conseguir a maioria de 3/5 dos sufrágios exprimidos, pode apelar deste voto negativo, perante o povo para através do referendun realizar a revisão constitucional. Trata-se da conciliação da interpretação do artigo 89, com o princípio geral da "preponderância da expressão direta da vontade popular". A via indireta, tem certo caráter subsidiário, no que diz respeito à sua relação com a via direta, que é a expressão mais autêntica da vontade popular. A submissão direta do projeto de revisão ao voto do Congresso faculta ao Presidente da República de dispensar o voto, em termos idênticos ao das duas assembléias, do projeto de revisão.<sup>9</sup>

A ratificação referendária de proposições da revisão leva à investigação sobre o papel do Presidente da República, que pode criar obstáculos a necessária consulta, que implique na

votação de uma proposição nas condições permitidas pelo artigo 89. O Presidente não tem competência processual, que se limita à escolha da data fixada para a convocação dos efeitos.

As proposições de revisão da Constituição francesa, como mostramos anteriormente, caracterizam-se pela sua multiplicidade e diversidade. De um lado a proposição de lei constitucional tende a combater as lacunas, remediar as diferenças e prevenir as interpretações abusivas da Constituição de 1958, afim de preservar e manter as instituições da Vª República. Por outro lado surgem as proposições para revisão da Constituição, apresentadas em 15 de fevereiro de 1993, pelo Comité consultivo para revisão da Constituição, pelo Presidente da República.

A proposição de lei constitucional do Senador E'tienne Dailly, de 15 de outubro de 1991 apresentou modificações pertinentes, desde que pretendiam contribuir para classificação indispensável do texto constitucional. As ambigüidades e imprecisões iniciais deixaram aplicações duvidosas. Tinha o objetivo de melhor compreensão das disposições essenciais da Constituição de 1958.

A doutrina aponta a pertinência de certas proposições de revisão: A convocação obrigatória do Parlamento, em sessão extraordinária, pelo Presidente da República, tendo em vista a constatação de que o artigo 29 da Constituição, impõe ao chefe de Estado, reunir o Parlamento, quando a maioria dos membros que compõem a Assembléia nacional lhe exige apreciação sobre uma ordem do dia determinada; a faculdade do Presidente da República de dissolver a Assembléia Nacional, entendendo-se aí, que o Presidente eleito não deve estar ligado à posição de seu predecessor, quanto ao exercício do direito de dissolução e à oportunidade de recorrer da medida, em função do contexto político e evidentemente modificado; a obrigação das Assembléias de designar seus juízes para a Haute Cour de Justice, com o objetivo de precisão do bom senso e da boa administração da justiça política, que se impõe, para evitar retardamento no julgamento da Corte; a instituição de uma terceira sessão ordinária, de seis semanas, reservada aos textos originais do parlamento; a necessidade de um voto idêntico das duas Câmaras, para adoção de leis orgânicas; o direito de imigração e o direito dos estrangeiros; o poder dos presidentes das assembléias parlamentares de provocar a reunião de comissões mistas paritárias sobre proposições de leis; a ampliação do Conselho constitucional; os textos internacionais; a eleição dos membros do Conselho constitucional, pelos componentes do referido colegiado. Outras preposições, concernentes a novos temas, surgiram: supressão do poder de nomeação presidencial dos membros do Conselho Superior da Magistratura; distinção entre estatuto de direito comum do artigo 70 e a organização particular dos territórios de além mar, bem como a abrogação do Título XII da Constituição, intitulado "De la Communauté" e dos artigos 77 a 87.

As medidas, para serem aprovadas, por uma revisão constitucional, necessitam de certas particularidades: A manutenção do mandato de sete anos e a não reelegibilidade imediata do Presidente da República; o estatuto dos antigos Presidentes da República; a submissão ao referendun do artigo 11, dos projetos de lei previamente declarados de conformidade com a Constituição, pelo Conselho constitucional; a definição constitucional de "alta traição"; a obrigação do governo de fazer aprovar seu programa pela Assembléia Nacional; a regulamentação mais restrita do artigo 49, alínea 3. Ainda existem, dentro da matéria tratada, certas medidas de revisão que não surgem para impor absolutamente: O reconhecimento obrigatório, pelo Conselho Constitucional da submissão das ordenanças ao controle da Constituição e do Conselho constitucional; a

obrigação do Presidente da República em assinar as ordenanças; a recusa do Presidente da República em aceitar a demissão do governo. As proposições do Comité consultivo, para revisão da Constituição, foram apresentadas ao Presidente da República, em 15 de fevereiro de 1993, pelo mencionado Conselho, visando:

- Melhor definição do Executivo;
- Ampliação da atividade do Parlamento;
- Presença mais efetiva do Cidadão.
- A melhor definição do Executivo estava assentada:
- No mandato e poderes presidenciais;
- Repartição de atribuição entre o Presidente da República e o Primeiro ministro, o Governo.

O mandato e os poderes do Presidente da República foram motivo de vários argumentos e soluções, sem preconizar uma modificação das condições de aplicação do artigo 16 e dos poderes reconhecidos pelo referido artigo ao Presidente da República. O Comité julgou indispensável a determinação precisa das modalidades de compreensão e aplicação do artigo 16.

A repartição de atribuição entre Presidente da República e o Primeiro ministro surgiam com obscuridade e ambigüidades, sem uma estrita fonte de clara justificação sustentada pela eficácia. Esforçava-se para distinguir, de um lado o domínio reservado e caracterizado para a preeminência presidencial, de outro os poderes repartidos entre o Presidente da República e o Primeiro ministro.

O Governo era desenhado para salvaguardar eficácia governamental, acompanhada da legitimidade do mesmo. Definiu a responsabilidade do governo e a existência e uso do artigo 49, alínea 3. Julgando útil e oportuna a obrigação do governo de procurar um voto de confiança, o Comité propôs acrescentar ao artigo 20, uma terceira alínea, com o seguinte conteúdo: nos quinze dias que seguem à sua nomeação, o Primeiro ministro assume a responsabilidade do governo, perante a Assembléia Nacional, conforme o procedimento previsto na primeira alínea do artigo 49. O Parlamento reúne especialmente para este efeito. A ampliação da atividade do Parlamento foi substancial, com o reforço de suas atribuições, estabelecendo-se a adaptação do Estatuto dos Parlamentares à renovação de suas funções. O reforço do papel do Parlamento decorre da extensão das competências do Parlamento, com o aprimoramento do Processo Legislativo e a ampliação dos poderes de controle do Parlamento.

A extensão das competências do Parlamento, define com precisão a missão do Parlamento, propondo nova redação do artigo 24 da Constituição: o Parlamento vota a lei e avalia os resultados, bem como controla a atividade do governo. A melhoria do processo legislativo teve grande significado, na renovação da função parlamentar. Ocorreu, também, a ampliação dos poderes de controle por parte do Parlamento.

Com a adaptação do Estatuto dos Parlamentares e a renovação de suas funções, ocorreu o remanejamento da acumulação dos mandatos parlamentares com os mandatos locais, com a proibição da acumulação do mandato parlamentar com o de Presidente do Conselho geral ou regional, bem como com o de "maire" de uma comuna com mais de 20.000 habitantes. Esta adaptação não negligenciou o respeito aos princípios constitucionais eleitorais dos textos legislativos, que regulam o pluralismo e o financiamento das campanhas locais. A adaptação reconhece os direitos da minoria parlamentar, dando lugar a um "verdadeiro Estatuto da Oposição".

A presença mais ativa do cidadão levou à ampliação do campo do referendun, no que diz respeito às liberdades públicas. No mesmo espírito, está a abertura da justicialidade perante o Conselho constitucional, para discussão sobre disposição legislativa que atenta contra os direitos fundamentais da pessoa. O crescimento da autoridade do direito resultou no reforço de independência da instituição judiciária, notadamente pela modificação da competência e atribuições do Conselho Superior da Magistratura. O Comité preconizou a consagração constitucional de certos direitos novos. Os primeiros são concernentes à proteção dos direitos da pessoa, no que diz respeito à vida privada e a dignidade da pessoa. Outros tratam da livre comunicação, consubstanciada pela declaração dos direitos do homem. O Comité preconizou uma melhor definição da posição e do lugar dos partidos políticos, como elementos da formação e da expressão do civismo. A proteção eficaz dos direitos fundamentais da pessoa e o crescimento das iniciativas do cidadão foi um dispositivo submetido ao Parlamento, em 1990. O Comité propôs a seguinte redação para o artigo 57 da Constituição: as funções de membros do Conselho constitucional são incompatíveis com aquelas de ministros e com todo mandato público e outras incompatibilidades fixadas por uma lei orgânica. As proposições de revisão, relativas ao próprio procedimento das mesmas, nos termos da sugestão do Senador Étienne Dailey, estabelecia que no domínio da revisão deveriam ser regulamentadas duas questões: a faculdade do Presidente da República de deferir indefinidamente o momento de aprovação definitiva do texto de revisão. A utilização do artigo 11, para revisar a Constituição. A liberdade presidencial, quanto à escolha do momento de aprovação definitiva da revisão, com o objetivo de limitar a liberdade presidencial na matéria estabelecida: todo projeto de revisão constitucional, votado em termos idênticos pelas duas assembléias do Parlamento, mas não ainda definitivamente aprovado pelo referendun ou pelo Congresso do Parlamento, torna caduco, desde que o Presidente da República que tomou a iniciativa, não exerça suas funções. A utilização do artigo 11, para revisar a Constituição, levou à apresentação da seguinte proposição: retirar, definitivamente, todo equívoco, com a proibição de maneira explícita, no mesmo texto da Constituição, de retirar da revisão, o procedimento referendário, previsto para todos os fins do artigo 11. As proposições do Comité consultivo, para revisão constitucional, apresentou modificações ao artigo 89. Os procedimentos de revisão especial do artigo 11 sofreram contestação, em matéria constitucional, aparecendo as controvérsias deste emprego. Do mesmo modo aparece a questão da justificação do recurso ao artigo 11, em matéria de revisão constitucional. A tese da constitucionalidade do artigo 11, como procedimento de revisão, tem sido justificada por intermédio de argumentos jurídicos. O emprego do artigo 11, para revisar a Constituição, coloca em destaque o problema geral das relações entre este preceito e os de números 34, 46 e 89 da Constituição de 1958. A expressão todo projeto deve visar, no direito francês, lei ordinária, orgânica ou constitucional. O valor da tese da constitucionalidade do recurso ao artigo 11, em matéria constitucional teve apreciação dos que examinaram o referendun de revisão, de 1962. Ao argumento de que a revisão, assentada no artigo 11, permitir o equilíbrio dos poderes, atribuídos ao Parlamento, pelo artigo 89, deu eco a veto do Senado, desde que se tratava da regularidade do recurso ao artigo 11 e não o que diz respeito ao equilíbrio dos poderes respectivos do Chefe de Estado e do Parlamento.

A tese da inconstitucionalidade do artigo 11, como procedimento de revisão, apontou justificação do recurso, em matéria constitucional. Surgiram vários argumentos, tendentes a apontar a inconstitucionalidade. O título XV da Constituição, formalmente consagrado pela Constituição (De la révision), estava centrado no artigo 89: Reportava-se a um outro artigo, o de número 89, para examinar o procedimento aplicável à revisão constitucional. A Constituição, em matéria de revisão, não procedia senão pela via de derrogação expressa. O artigo 85 derogou, explicitamente, o artigo 89, com a seguinte redação: para derrogação do procedimento previsto no artigo 89, as disposições do presente título, concernente a funcionamento das instituições comuns, são revistas por leis votadas, nos mesmos termos pelo Parlamento da República e pelo Senado da comunidade. O artigo 11 referia-se a "todo projeto de lei" e não a "todo projeto de lei constitucional. Já o artigo 89 usava formalmente a expressão "projeto de revisão". O valor da tese da inconstitucionalidade do artigo 11, em matéria de revisão constitucional, decorre, em grande parte, do próprio texto constitucional. O artigo 11, sem poder substituir sempre o artigo 89, tinha a vocação de intervir, em certos casos, em matéria constitucional. O artigo 11 é mecanismo complementar de revisão, susceptível de se integrar no procedimento do artigo 89, sem que ocorra qualquer prejuízo para a qualidade do processo de revisão, de direito comum. O artigo 11 é mencionado, também, pela missão presidencial de vetar, pelo respeito ao equilíbrio entre Executivo e Legislativo, matéria inconstitucional. Este artigo, isto é, o 11, é tido como um verdadeiro meio de ação do Presidente da República em tema constitucional, por ser intérprete da aplicação do processo de revisão da Constituição. Existem controvérsias, particularmente, daqueles que se opõem à admissão do artigo 11, como procedimento de revisão constitucional, ao lado daqueles que consideram esta faculdade como um benefício deste artigo. O artigo 11, que merece diversas interpretações e compreensões, é visto, também, no seu relacionamento e nos casos da substituição do Povo pelo Parlamento, como forma de adoção do texto de revisão. A arbitragem popular, deduzida do artigo 11, realiza-se, essencialmente, por uma intervenção provisória ou momentânea do Povo, no processo de revisão, mas também com aplicação do artigo 89 da Constituição. A substituição pura e simples do Povo pelo Parlamento, poder constituinte derivado, dispendo de competências expressas e específicas do artigo 89, promove a substituição automática, sistemática e completa do artigo 89, pelo artigo 11. A regra, isto é, o direito comum, resolve-se pela intervenção do Povo, através do artigo 11. O artigo 11, no que toca ao processo de revisão, bem como as implicações para a ratificação dos tratados, pode gerar incidentes sobre o funcionamento das instituições. Aplicado aos tratados, o recurso do procedimento referendário do artigo 11, leva às consequências da ratificação. O exame da matéria está subordinada a duas condições prévias essenciais: negativamente, a não contrariedade à Constituição; positivamente, o incidente sobre o funcionamento das instituições, sem prejuízo do carácter facultativo do recurso presidencial ao referendário do artigo 11. A ratificação dos tratados, não contrários à Constituição, quanto ao artigo 11, determina que o recurso à via referendária, aberta pelo artigo 11, é estritamente facultativa, desde que o procedimento normal de autorização de ratificação, pertence ao procedimento parlamentar ordinário. O carácter do procedimento normal, de direito comum, ao beneficiar a autorização parlamentar, pode provir do artigo 53 da Constituição, que determina não poderem ser eles ratificados, senão em virtude de lei.

Repercute o artigo 11, na regulamentação da incidência de certos tratados, sobre o funcionamento das instituições. A regulamentação da incidência e suas repercussões, pode ocorrer por via de uma lei ordinária, uma lei orgânica ou uma revisão constitucional. O artigo 11 permite a ratificação referendária de tratados, não contrários à Constituição, regulando, ao mesmo tempo, o problema das implicações da revisão, por incidência de um tratado sobre o funcionamento das instituições. O procedimento de revisão, imposto pela ratificação dos tratados contrários à Constituição, envolve, também, o artigo 11. Este procedimento tem como vocação, presidir a revisão imposta pelos tratados contrários à Constituição. O mencionado artigo preside, igualmente, a autorização de ratificar os tratados, de conformidade com a Constituição. A revisão determinada pelos tratados, contrários à Constituição, quanto ao artigo 11, decorre da compreensão de que a autorização para ratificar um tratado, comportando disposições contrárias à Constituição, está subordinada a revisão prévia da Carta fundamental. O fundamento da revisão constitucional, proveniente de um tratado contrário à Constituição, reside no artigo 54: Se o Conselho constitucional premido pelo Presidente da República, pelo Primeiro ministro, pelo Presidente de uma ou outra Assembléia, por sessenta deputados ou sessenta senadores, declara que a situação internacional comporta uma cláusula contrária à Constituição, a autorização para ratificar ou aprovar o engajamento internacional, em causa, não pode intervir após a revisão da Constituição. O recurso exclusivo ao procedimento de revisão, pelo artigo 89, na hipótese de procedimento "normal" de revisão, pode apresentar duas situações: a primeira decorre do próprio artigo 89, sobretudo da solução derogatória, que permite que este artigo, em matéria de aprovação definitiva do texto de revisão, quando o Parlamento reúne em Congresso, dê lugar ao referendun, por projetos de revisão; não pode ser assim, a não ser pelos textos de revisão, quando se trata da autorização de ratificação. A intervenção do artigo 11, no processo de revisão, deslanchado com base no artigo 89, é uma segunda hipótese onde a interpretação do procedimento de revisão autônoma é susceptível de ser utilizada em todos os casos. Os recursos aos artigos 11 e 89, de maneira exclusiva ou conjugada geram diversas hipóteses, em casos em que ocorrem: a ratificação do tratado pela necessidade de interpretá-lo, de conformidade com a Constituição; o recurso exclusivo ao artigo 89; a revisão exclusivamente parlamentar da Constituição; a autorização parlamentar da ratificação; autorização referendária de ratificação; o recurso ao artigo 89, com aprovação referendária da revisão; a autorização parlamentar de ratificação; a intervenção do artigo 11 no processo de revisão, encetado com base no artigo 89; adoção e aprovação referendárias do texto de revisão.<sup>10</sup>

2 - O direito imprescritível de mudar a Constituição, para que atenda os interesses nacionais, através dos procedimentos ou meios previstos pela Constituição. 3 - A reforma dos artigos que a experiência tornou inconvenientes. 4 - A previsão dos sistemas de revisão. 5 - O costume constitucional que pode se transformar em revisão formal. 6 - O "reformismo constitucional", a temática e as proposições dos partidos. O constitucionalismo francês, desde os seus primórdios, consagrou a faculdade da revisão constitucional.<sup>11</sup> O artigo primeiro do Título VII da Constituição de 1791, dispunha que a Nação tem o direito imprescritível de mudar a Lei fundamental. Essas alterações estão de conformidade com o interesse nacional de usar, apenas, pelos meios propostos pela própria Constituição, que consagra o direito, de reformar os artigos, desde que a experiência os fez

sentir inconvenientes.<sup>12</sup>

Apesar de algumas exceções, como as Cartas de 1814 e 1830, que são consideradas como "contratos políticos", entre o Rei e o Parlamento, mais do que expressão de uma vontade geral, os textos constitucionais franceses previram o "sistemas de revisão", onde surgem diversos títulos referentes ao início e procedimento da revisão. Apenas o poder executivo, com os "sénatus-consultés" do Primeiro e Segundo Impérios, são de fato atos de revisão: o Parlamento 1791, ano III, 1875, 1946, o corpo eleitoral, de 1793 é uma assembléia especialmente eleita para este efeito (ano III). Não se pode esquecer a existência de um "costume constitucional", que pode ocorrer, fora de toda revisão formal. A natureza de uma Constituição, durante toda a história da III<sup>a</sup> República, não conheceu mais do que três revisões, com leis constitucionais, que passaram por etapas de uma origem parlamentar clássica, até em um regime de Assembléia. A história constitucional francesa mostrou como é frágil a fronteira entre a simples adaptação e transtorno político. Apesar do contexto, a lei de 10 de julho de 1940 adotou o processo previsto pelas leis constitucionais de 1875 e a lei de 3 de junho de 1958, não constituindo o que se pode entender, em princípio, senão uma modificação do processo de revisão, previsto pelo artigo 90 da Constituição de 1946. Os procedimentos de revisão, realizados pela Quinta República, são vários. Em 31 de março de 1996, tentou-se modificar aspectos da Constituição. As revisões absolutas não tinham todas a mesma amplitude. Não é conveniente de situar, no mesmo nível, o plano reformador de 1963 e a revisão de 1962, onde se pode falar em "mutação das instituições". O procedimento de revisão constitucional, como ficou demonstrado, é fixado pelo título XVI da Constituição de 1958, em um único artigo, que dispõe: A iniciativa da revisão da Constituição pertence, concorrentemente, ao Presidente da República, sob proposição do Primeiro ministro e aos membros do Parlamento. O projeto ou a proposição de revisão deve ser votada pelas duas Assembléias, em termos idênticos. A revisão é definitiva, após ter sido aprovada por referendun. Outra segunda via é colocada em prática, pelo recurso previsto no artigo 11, que em sua redação primitiva, estabelecia: O Presidente da República, sob proposição do governo, durante a duração das sessões ou sob proposição conjunta das duas assembléias, publicadas no Journal officiel, pode submeter ao referendun todo projeto de lei, que trata da organização dos poderes públicos, comportando aprovação de um acordo da comunidade ou tendente a autorizar a ratificação de um tratado, que sem ser contrário a Constituição, possa causar incidentes sobre o funcionamento das instituições. Quando o referendun conclui pela adoção do projeto, o Presidente da República o promulga, no prazo previsto. A revisão de 4 de agosto de 1995 modificou o procedimento, ampliando o campo de aplicação do referendun, aos projetos sobre as reformas relativas à política econômica ou social da Nação e aos serviços públicos. Suprimindo a expressão acordos de Comunidade, mas inseriu uma alínea que estabelece que, quando o referendun é organizado por proposição do governo, este deverá ser feito perante cada assembléia, com declaração, seguida de debate. O procedimento definido pelo artigo 85, foi abrogado em 1995. Pela derrogação do procedimento previsto no artigo 89, as disposições do título "De la Communauté", no concernente ao funcionamento das instituições comuns, são revistos por leis votadas nos mesmos termos pelo Parlamento da República e do Senado da Comunidade. O artigo 34 prevê que as disposições do mesmo artigo, podem ser completadas, por lei orgânica. Oito proposições de lei orgânica dispuseram sobre a aplicação dessas disposições:

1963, 1967, 1968, 1987, 1989, 1991 e 1994.<sup>13</sup> O procedimento do artigo 89 é a forma de direito comum de revisão constitucional, sendo utilizada em oito ocasiões: 1963, 1974, 1976, 1992, 1993 (duas revisões) 1995 e 1996. O uso do artigo 89 sofre limitações, quando estabelece que nenhum processo de revisão poderá ser proposto, quando pode atentar contra a integridade do território. No mesmo sentido, diz que a forma republicana de governo não pode ser objeto de revisão, repetindo a fórmula tradicional da lei constitucional, de 17 de agosto de 1884. A revisão não é possível durante a duração da aplicação do artigo 16. A interpretação do artigo 89 permite a subsistência de algumas dúvidas.

O Regulamento do Parlamento estabelece regras precisas sobre sua composição, membros da mesa, regulamentos interiores da organização e funcionamento dos serviços, modalidades de aplicação, interpretação e execução das diferentes atividades em disposições previstas no mencionado regimento. A segurança interior e exterior do Congresso, as reuniões, as secretarias, a ordem do dia, explicação de votos, ataques pessoais, interpelação, votos, delegação de votos, resultados e apuração, são alguns dos certos temas tratados no Regulamento. Várias alterações ocorreram nos procedimentos de revisão constitucional, desde 1963, modificando o regime de sessões do Parlamento. As aprovações por referendun passaram por interpretação do Comité consultivo constitucional, em reunião de 5 de junho de 1958, para se saber se o recurso ao referendun era sempre possível, mesmo se o Parlamento não houvesse se pronunciado, com a maioria de três quintos. O artigo 11 foi utilizado para modificar a Constituição em 1962 e 1969, com várias controvérsias: o artigo 3 da Constituição (a soberania nacional pertence ao povo, que a exerce por seus representantes e por via do referendun, permite consultar aos cidadãos, sobre qualquer questão; a Constituição de 1958 é aprovada por referendun e pode ser modificado pela mesma via. O referendun de 1962 deu legitimidade ao recurso previsto no artigo 11, em matéria de revisão constitucional, sendo que ela poderia, também, ser considerada irregular. Os procedimentos colocados a termo, menos o de 1969, conduziram a uma modificação da Constituição. Em certas ocasiões, como em 1974, a propósito da participação do Conselho constitucional, o projeto de revisão foi, largamente, modificado no curso do procedimento parlamentar, com várias manifestações sobre o assunto, por parte do Conselho de Ministros, acerca do Processo parlamentar, do Congresso ou referendun e da Promulgação:

- a) Eleição do Presidente da República (6 e 7);
- b) Data e duração das sessões parlamentares (art. 28);
- c) Regionalização e transformação do Senado (arts. 7, 20, 24, 25, 34, 35, 36, 39, 40, 42, 45 a 49, 59, 67, 68, 70 a 72, 89);
- d) Apreciação do Conselho constitucional (art. 61);
- e) impedimento de candidato à eleição presidencial (art. 7);
- f) Ratificação do Tratado de Maastricht, hoje título XIV: Des Communauté européennes et de U'nion européenne;
- g) Reforma do Conselho Superior da Magistratura e criação da Corte de Justiça da República (títulos VIII a X, XVI);
- h) Acordos internacionais em matéria de direito de asilo (art. 53-1);
- i) Campo de aplicação do referendun, sessão parlamentar única, regime de inviolabilidade parlamentar;
- j) Leis de financiamento da seguridade social (art. 34, 39, com o art. 47-1).

A temática revisional francesa aponta aspectos diferenciados da matéria, a partir da eleição do Presidente da República, através do sufrágio universal direto (1962).<sup>14</sup> O Conselho de Estado, em 1º de outubro de 1962, encaminhou, pela Secretaria geral do governo, um projeto relativo à eleição do Presidente da República, por sufrágio universal, a ser submetido, diretamente, ao povo francês, pela via de referendun. A Constituição consagrou um título especial às modalidades de sua revisão, determinado pelo artigo 89, configurando as condições sob as quais os projetos de revisão constitucional deveriam estar submetidos ao referendun. A existência destas disposições exclui, necessariamente, a possibilidade de recurso em todo outro processo de revisão. O decreto de 2 de outubro de 1962 estabelecia que o projeto de lei anexado ao mesmo, seria submetido a referendun, em 28 de outubro de 1962, conforme as disposições do artigo 11 da Constituição. Na mesma ocasião, propunha-se o projeto de lei, relativo à eleição do Presidente da República, por sufrágio universal. A decisão do Conselho constitucional de 6 de novembro de 1962, entendeu que a competência daquele órgão está estritamente delimitada pela Constituição e pela lei orgânica de 7 de novembro de 1958, desde que o artigo 61 da Constituição deu a missão a ele de apreciar a conformidade das leis orgânicas e leis ordinárias, que respectivamente deveriam ser submetidas a seu exame. Discutia-se se esta competência estendia ao conjunto dos textos, de caráter legislativo, que foram adotados pelo povo, após referendun ou que tiverem sido votadas pelo Parlamento. Os artigos 6 e 7 da Constituição, após a revisão de 1962 trataram da matéria, quando estabelecia que o Presidente da República seria eleito por sete anos, por sufrágio universal direto. As modalidades de aplicação do artigo, são fixadas por lei orgânica. O Presidente da República seria eleito, por maioria absoluta dos sufrágios. Não os obtendo, em primeiro escrutínio, proceder-se-ia o segundo turno. Os regimes de sessões parlamentares, em 1963, passam por reforma, por meio de projeto de lei constitucional.<sup>15</sup> A terceira alínea do artigo 28 da Constituição, foi assim redigido: A segunda sessão, aberta no mês de abril, não poderá exceder a três meses. O artigo 28 da Constituição, após a revisão de 1963, determinava que o Parlamento se reunia, de pleno direito, em duas sessões ordinárias por ano. A organização das regiões e a reforma do Senado, de abril de 1969, teve no decreto de 2 de abril de 1969, o objetivo de submeter o projeto à lei do referendun, em vista da deliberação do Conselho de ministros, que propunha, em nome do governo, submeter ao referendun, devido o artigo 11 da Constituição, o projeto relativo à criação de regiões à renovação do Senado.

O Projeto de lei relativo à criação de regiões e à renovação do Senado, estabelecia: mudanças na Região, através de disposição constitucional, com a modificação do artigo 72: As coletividades territoriais da República são: as comunas, os departamentos, as regiões e os territórios de além mar. Qualquer outra coletividade será criada por lei. As coletividades são administradas livremente por Conselhos, conforme as condições previstas em lei: os Conselhos das comunas e os departamentos são eleitos. O Senado teve, também, a sua reforma, sendo que os artigos 7 (alínea 4) 20 (alínea 3), 24, 25, 34 (alínea 1) e o 89 (alíneas 1, 2 e 3) da Constituição foram substituídos por outras disposições constitucionais e orgânicas, que tratam da composição e duração do mandato dos senadores.

Matéria referente ao Conselho Constitucional, de 1974, bem como a proposta do presidente Valéry Giscard d'Estaing serviu de debate naquela oportunidade, onde foram destacados

dois temas: o "Estatuto de Oposição", e as atribuições do Conselho constitucional, notadamente pelo reconhecimento de direitos obtidos por ofício, afim de garantir direitos e liberdades dos cidadãos. O Conselho Constitucional foi criado, de conformidade com o princípio da superioridade da Constituição. As jurisdições administrativas e judiciárias, tradicionalmente, deixam de apreciar, por ocasião dos litígios que lhes são submetidos, a constitucionalidade das leis. Essa missão foi confiada ao Senado no Ano VIII e em 1852. O Conselho Constitucional de 1946 estabelecia limites, à competência e os poderes sobre a matéria. Já a Constituição da Vª República estabeleceu que o Conselho Constitucional tinha capacidade de velar pelo respeito das leis, à Constituição. Intervém no processo legislativo e regulamentar para fixar as competências definidas pelo domínio da lei e do regulamento, exercendo o controle de constitucionalidade das leis, de maneira obrigatória para as leis orgânicas e os regulamentos das Assembléias, do mesmo modo que a consagra, de maneira facultativa, para as leis ordinárias. O projeto de lei de revisão, tem por objetivo, modificar certas disposições da Constituição, permitindo a verificação, nas seguintes situações: no que se refere ao processo legislativo (art. 41); a votação de um texto e sua promulgação (art. 61); após sua promulgação (art. 37); no que se refere a hipóteses particulares acerca dos tratados internacionais.

Destaca-se no projeto de revisão a competência do Conselho Constitucional. Esses poderes são possíveis em matéria de controle de constitucionalidade. A competência é exercida através da aplicação dos artigos 37 e 41 da Constituição. A função exercida por um órgão encarregado do controle de constitucionalidade das leis, tem sempre um duplo aspecto: ele é jurisdicional por sua natureza, mas é político em seus efeitos. As alterações, no que se refere a composição do Conselho e o processo de nomeação de seus membros, teve a seguinte explicação: em matéria de controle de constitucionalidade, o presente projeto introduz modificações de grande significado. O controle de constitucionalidade de leis que foi familiar aos Estados Unidos, no direito constitucional francês, fez inovação, de grande importância, desde que a lei era considerada expressão da vontade geral, o representante do Parlamento, conforme concepção que perdurou ao longo da IIIª República, tinha relevante papel. A Constituição de 1946 não instituiu um verdadeiro controle de constitucionalidade, mas permitia a verificação da compatibilidade da lei votada, com a norma constitucional. Assim, o Comitê constitucional não tinha o poder de declarar uma lei inconstitucional, mas apenas constatar que sua promulgação implicaria em uma modificação da Constituição. A lei conserva seu caráter de norma superior. A Constituição de 1958 instituiu um adequado controle de constitucionalidade das leis, obrigatório para o Conselho Constitucional. O artigo 61 da Constituição Francesa passou a ter nova redação, com a revisão de 1974. Outro tema debatido foi o referente ao "impeachment" de um candidato à eleição presidencial (1976). Por redação de 24 de maio de 1977, surgiu a necessidade da declaração do Conselho Constitucional sobre as medidas constitucionais relativas a hipótese não prevista pela Constituição, acerca da eleição presidencial. Em 28 de janeiro de 1976, o Conselho de Ministro adotou o projeto de lei constitucional, modificando o artigo 7 da Constituição, relativo a eleição do Presidente da República, em sufrágio universal. O mencionado projeto, teve como finalidade, aprimorar a ordem constitucional, combatendo a lacuna existente, em torno da ausência de regras precisas e aplicáveis à eleição presidencial. A aplicação do tratado, sobre a União Européia, em 1992, levantou a discussão em torno da conformidade da Constituição em relação a União Européia, assinado em Maastricht, em 7 de fevereiro de 1992, pelos doze Estados Membros da Comunidade. O Conselho Constitucional pela decisão nº 92-308 DC, de 9 de abril, examinou os seguintes assuntos:

participação dos "cidadãos europeus" nas eleições municipais, a partir de 1995; política comum de vistos; introdução de uma moeda única. Os doze Estados membros da Comunidade Européia, assinaram em Maastricht, no dia 07 de fevereiro de 1992, o tratado sobre a União Européia. Este tratado é uma nova etapa na construção de uma Europa mais solidária, garantidora da paz, da seguridade e da prosperidade dos povos. Por isso, a Europa poderia entrar serenamente no Século XXI, com melhores perspectivas. O tratado sobre a União Européia, desenvolveu competências comunitárias, notadamente, nos domínios da educação, da cultura e do meio ambiente. Ele reforçou a cooperação entre os doze Estados membros, nos domínios da política estrangeira, da seguridade e da justiça. Transferiu, ao nível europeu, certas competências necessárias à realização de objetivos particularmente importantes. Ressuscitou a União econômica e monetária, com a criação de uma moeda única, uma política monetária única e uma política única de trocas. O objetivo da livre circulação das pessoas nos espaços sem fronteiras exteriores, já havia sido definido pelo Ato Único Europeu de 17 e 28 de fevereiro de 1986. O tratado sobre a União Européia instituiu uma cidadania da União, permitindo a participação em certas eleições. O tratado, na França, foi submetido pelo Presidente da República ao exame do Conselho Constitucional, em decorrência do artigo 54 da Constituição. O Conselho Constitucional, em decisão de 09 de abril de 1992, admitiu a conformidade da maior parte das disposições do tratado, aos princípios fundamentais do direito constitucional, ressaltando três pontos que necessitavam de uma revisão da Constituição: o direito de voto e a elegibilidade dos cidadãos da União Européia nas eleições municipais, a instauração de um prazo de uma política monetária e uma política de trocas. O projeto de lei constitucional, teve por fim, permitir a ratificação do tratado da União Européia, com revisão da Constituição nos pontos mencionados pelo Conselho constitucional. Matérias sobre o texto do projeto e a exigência de uma revisão prévia, para a ratificação do tratado, no que fosse contrário à Constituição, gerou a discussão sobre uma revisão constitucional prévia e uma revisão suficiente, no que se refere as estipulações do tratado que fossem contrárias à Constituição. A decisão do Conselho Constitucional de 09 de abril de 1992, colocou claramente os termos do debate constitucional. Outra matéria revisora, está ligada ao Conselho Superior da Magistratura e a responsabilidade penal dos Ministros, de julho de 1993. O artigo 65 da Constituição, após a revisão de julho de 1993, estabeleceu as competências do Conselho Superior da Magistratura. No que toca a responsabilidade penal dos Membros do governo, houve a inserção dos artigos 68-1, 68-2 e 93, pelos quais os Membros do Governo são penalmente responsáveis por atos cometidos em suas funções e qualificados como crimes ou delitos no momento em que foram cometidos. A reforma do direito de asilo, de novembro de 1993, gerou diversas discussões no Conselho Constitucional, com discussões sobre a Convenção de Schengen, desde que ela tratava da supressão de controles das fronteiras, com incursões na temática sobre a imigração clandestina. Pelo acréscimo do artigo 53-1 a República pôde concluir, com os Estados Europeus, ligados por situações idênticas, tratamento em matéria de asilo e de proteção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. A variada temática de revisão tratou, em 1995, do referendun, da sessão parlamentar única e da inviolabilidade parlamentar. Os artigos 11, 26, 28, 48, 49 e 51, passaram por modificações substanciais. As leis de financiamento e de seguridade social, foram tratadas em 1996, quando se reconhecia que a seguridade social estava defronte de uma crise sem precedentes, pelo que

necessitava de uma reforma profunda, com repercussão em todo sistema de proteção social. Ocorreram modificações profundas na intervenção do parlamento no domínio financeiro e da seguridade social. Os artigos 34 e 39 da Constituição sofreu alteração, com a revisão de 1996, para que as leis de financiamento da seguridade social determinasse as condições gerais de seguro financeiro, levando em conta as previsões de receitas. Outros procedimentos trataram da revisão, propiciando discussões sobre o surgimento da mesma, a deliberação do Conselho de Ministro e o procedimento parlamentar. Com referências a duração do mandato presidencial, as suplências dos parlamentares, a extensão do referendun das liberdades públicas, a exceção de inconstitucionalidade e a organização dos poderes, matérias examinadas em 1973, 1974, 1984, 1990 e 1993, surgiram várias debates.

A duração do mandato presidencial propiciou diversas discussões, acerca das razões da reforma e do objeto da mesma. O mesmo ocorreu com a suplência dos parlamentares, a extensão do referendun das liberdades públicas do controle de constitucionalidade, por via de exceção. O projeto de 1993 tratou da organização dos poderes públicos. Nesta temática foram expostos os motivos que mencionava as relações internas do executivo, as relações entre o governo e o parlamento e as dificuldades de interpretação da matéria. O "reformismo constitucional" decorreu das propostas dos partidos, dos candidatos e dos parlamentares. Várias foram as proposições dos partidos da esquerda e do PCF, entre os anos de 1966, 1972 e 1989. Surgiram também as propostas dos candidatos a eleição

\* Professor do Curso de Mestrado em Direito da UNESA  
Professor Titular da Universidade Federal de Minas Gerais

Disponível em: <http://www.estacio.br/graduacao/direito/revista/revista2/artigo1.htm>  
Acesso em: 11 de agosto de 2007