

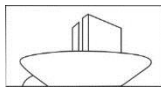
**CONSULTORIA
LEGISLATIVA**

O CONTROLE PARLAMENTAR DA APLICAÇÃO DA LEI NA FRANÇA

Newton Tavares Filho
Consultor Legislativo da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,
Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

ESTUDO TÉCNICO

SETEMBRO DE 2017



© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	4
II – O CONTROLE DE APLICAÇÃO DAS LEIS E A AVALIAÇÃO <i>EX POST</i> DA LEGISLAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM FRANÇA.....	6
A) A ATUAÇÃO DO SENADO.....	11
B) A ATUAÇÃO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL	13
1) O CONTROLE DE APLICAÇÃO DAS LEIS, COMPETÊNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES	15
2) A AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA LEGISLAÇÃO E SEUS MÚLTIPLOS MECANISMOS.....	18
a) Os mecanismos temporários de controle e avaliação	19
b) O Comitê de Avaliação e Controle de Políticas Públicas (CEC)	20
c) As missões de avaliação e controle: MEC e MECSS	21
d) As delegações parlamentares	25
III – CONCLUSÃO.....	26

I – INTRODUÇÃO

A avaliação da efetividade da legislação é uma preocupação prioritária em muitas das democracias contemporâneas. A produção legislativa atual caracteriza-se por ocorrer numa era marcada pelo progresso científico e pela solução racional dos problemas, via de regra fundamentada em dados empíricos. Nesse contexto, é natural que uma abordagem científica sirva de guia para o poder público em seu processo de tomada de decisões.¹

Em uma época de inflação normativa – na qual se multiplicam toda sorte de regras que buscam regular, num grau crescente de detalhamento e complexidade, os mais diversos aspectos da vida social –, a avaliação da aplicação do direito positivo pode assegurar a qualidade das normas jurídicas editadas, tanto do ponto de vista preventivo (*ex ante*), quando do corretivo (*ex post*).

Entre outras vantagens, essa avaliação possibilita assegurar a redução das despesas públicas, obtendo o máximo de resultados com o mínimo de gastos. Ademais, pesquisas mostram que procedimentos avaliativos reforçam o processo democrático, ao permitir maior engajamento da população com as políticas públicas adotadas pelos poderes eleitos, combatendo assim a alienação política e a indiferença cívica.²

O presente estudo toma como objeto a chamada avaliação *ex post*, cujo objetivo, na definição de Koen van Aeken, é aquilatar diversos aspectos da legislação já em vigor num dado sistema jurídico³ – no caso, o da França. O controle *ex post* da legislação tem como finalidade principal verificar se as normas jurídicas editadas pelo Poder Legislativo efetivamente produzem

¹ Van Aeken, Koen. “From vision to reality: *ex post* evaluation of legislation”. *Legisprudence: International Journal for the Study of Legislation*, Jun. 2011, vol. 5, nº 1, p. 41-68.

² *Idem*.

³ *Idem*.

os efeitos práticos pretendidos e, em caso de resposta negativa, identificar e remediar os problemas existentes, ao menor custo.⁴

Para situar o ordenamento constitucional francês em seu contexto geopolítico, convém traçar um breve painel dos modelos de avaliação legislativa encontrados no continente europeu. Conforme informado pela Comissão Senatorial para o Controle e Aplicação das Leis do Senado francês, esses modelos são em número de quatro, a saber:⁵

- a. os sistemas federais, nos quais o problema da aplicação das leis se coloca de modo específico a cada país, como na Alemanha, onde os *Länder* (unidades federadas) são competentes para essa tarefa;
- b. os países onde o controle da aplicação das leis é realizado por um serviço administrativo de cada uma das Câmaras do parlamento, do que são exemplos a Divisão de Informação Legislativa da Assembleia da República em Portugal, o Serviço Jurídico da Câmara de Representantes belga, o Serviço para a Qualidade da Lei no Senado italiano ou o Serviço para o Controle Parlamentar na Câmara dos Deputados italiana. Esse controle, apartidário, é geralmente técnico e quantitativo, constituído de um relatório enviado a um órgão político do parlamento: comissões, Presidência etc.
- c. os países onde esse controle é realizado pelas comissões permanentes do parlamento, cada uma dentro de sua competência temática, como na França, Eslováquia, Suécia e Dinamarca;

⁴ Reino Unido. *The Law Commission*. "Post-legislative scrutiny". Consultation Paper nº 178. 2005. Disponível em: <http://www.lawcom.gov.uk/post_leg_scrutiny.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

⁵ França. Sénat. *Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois*. "Le contrôle de l'application des lois en Europe". Disponível em: <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/capl/documents/note_site_internet.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

- d. o Reino Unido, único país onde o controle da aplicação das leis é competência de uma comissão parlamentar *ad hoc*, comum às duas Câmaras (dos Lordes e dos Comuns).

Como se pode constatar, nos regimes parlamentares europeus, o controle da aplicação das leis constitui comumente um prolongamento da atividade legislativa. As características e singularidades do sistema francês serão abordadas nos capítulos seguintes.

II – O CONTROLE DE APLICAÇÃO DAS LEIS E A AVALIAÇÃO EX POST DA LEGISLAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRANÇA

A vigente Constituição francesa foi promulgada em 4 de outubro de 1958, inaugurando o período conhecido como 5ª República. Suas disposições, entretanto, inserem-se num rico contexto histórico, cujo marco inicial, para os efeitos desse estudo, situa-se na Revolução Francesa de 1789.

Evento capital para a formação do Estado democrático contemporâneo, a derrubada do *Ancien Régime* marcou o lançamento das raízes políticas, institucionais e jurídicas da atual *République française*, dentre as quais sobressaem duas noções basilares: a adoção de uma Constituição, enquanto norma fundamental organizadora do poder, e a ideia de “legicentrismo”, caracterizada pelo predomínio absoluto da lei como fonte de direito. De um lado, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão impôs a existência da separação entre os Poderes e a garantia dos direitos individuais dos cidadãos como marcas distintivas de uma sociedade que possui uma Constituição (art. 16). De outro, o mesmo documento entronizou a lei como expressão incontestada da vontade geral, outorgando a todos os cidadãos o direito de concorrer para a sua formação, pessoalmente ou por seus mandatários (art. 6º).

A soberania da lei se afirmou, desse modo, como um princípio clássico do direito francês. Esta constitui “a regra comum pois emana do povo e traduz, encarna, ou melhor exprime a vontade geral, única força capaz de obrigar

as vontades particulares”.⁶ Tal soberania, observa Jean-Pierre Camby, trouxe em si duas consequências complementares: a impossibilidade de limitação material e o impedimento ao controle. Assim não houve fronteiras para a capacidade normativa da lei – que pode dispor sobre qualquer matéria, como *único* instrumento a exprimir o pacto social –, nem foi dado aos juízes suspender sua execução ou controlar seu conteúdo, em razão da separação dos Poderes.⁷ Nesse sentido, já o art. 3 do Capítulo V do Título III da Constituição de 1791, e o art. 203 da Constituição do Ano III, ambos interditavam ao Poder Judiciário imiscuir-se no exercício do Poder Legislativo.

A concepção francesa da soberania da lei sofreu, todavia, sensíveis inflexões ao longo dos últimos séculos, caminhando para uma forte relativização do dogma inicial. Um dos passos mais marcantes dessa evolução foi a criação do Conselho Constitucional (*Conseil Constitutionnel*) pela Constituição de 1958.⁸ Inicialmente tímido em sua atuação, esse órgão operou uma verdadeira revolução jurídica a partir de 1971, ao reconhecer gradualmente a supremacia da Carta Política francesa e afirmar finalmente que a lei votada pelo parlamento “somente exprime a vontade geral se no respeito da Constituição”.⁹ Doravante, é esta Constituição, e os direitos que ela assegura, que passam a encarnar o pacto político fundamental, cabendo à lei a função subordinada de implementá-la e protegê-la.

Exclusivamente preventiva (*a priori*) em sua origem, a jurisdição constitucional francesa passou a adotar também o controle repressivo (*a posteriori*) com a instituição, pela revisão constitucional de 23 de julho de 2008, de uma questão de constitucionalidade formulada ao Conselho Constitucional no quadro de um processo judicial em curso (*a question prioritaire de constitutionnalité*, ou QPC). O controle de constitucionalidade se abriu, a partir

⁶ CAMBY, Jean-Pierre. *La Loi*. Paris: LGDJ, 2015, p. 25.

⁷ *Idem*, p. 26.

⁸ Sobre o debate acerca da criação e da legitimidade democrática da jurisdição constitucional na França, cf. DRAGO, Guillaume. *Contentieux Constitutionnel Français*. 3. éd. Paris: Presses Universitaires de France, 1998, p. 93-123. BRONDEL, Séverine, FOULQUIER, Norbert e HEUSCHLING, Luc. *Gouvernement des Juges et Démocratie*. Paris: Publications de la Sorbonne, 2001. BAUMERT, Renaud. *La Découverte du Juge Constitutionnel, Entre Science et Politique*. Paris: LGDJ, 2009.

⁹ França. *Conseil Constitutionnel*. Decisão nº 85-187 DC, cons. 27, de 23 de agosto de 1985.

daí, também ao cidadão comum, afirmando de modo incontestado a autoridade do juiz constitucional frente à soberania do legislador.

O paulatino enfraquecimento da sacralização da lei, outrora cara ao sistema francês, conheceu outra inflexão importante na transformação da própria natureza desse veículo normativo. Com efeito, a convicção revolucionária de coerência e clareza da lei deu lugar ao progressivo questionamento de sua autoridade, ante a crescente inflação legislativa,¹⁰ a especialização normativa e a constatação da precariedade dos textos legais – constantemente em mutação e por vezes incompreensíveis. Nos dias que correm, a lei se torna, nas palavras de Camby, “fragmentária, cambiante, minuciosa, inaplicável”, reforçando um sentimento de insegurança jurídica.^{11 12}

¹⁰ Segundo Jacques Garello, em 2013 aproximadamente 11.500 leis e 280.000 decretos regulamentares estavam em vigor na França. Para o autor, essa enorme massa normativa cria dificuldades para o seu cumprimento, gera incerteza normativa e impede a elaboração de projetos de longo prazo, face a um direito cada vez mais cambiante. GARELLO, Jacques. “Inflation législative et déclin du droit”. Disponível em <<https://www.contrepoints.org/2013/10/30/144443-inflation-legislative-et-declin-du-droit>>. Acesso em 25 ago. 2017.

Um relatório do Senado francês deplora “o crescimento exponencial das normas, sua falta de legibilidade e de coerência, bem como sua desconexão com as realidades locais” naquele país. Segundo o relatório senatorial, já em 1991 o Conselho de Estado destacava a “superprodução normativa e suas consequências nefastas em matéria de segurança jurídica e acessibilidade do direito”. França, Sénat. “Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales”. Disponível em <<http://www.senat.fr/rap/l11-338/l11-3381.html>>. Acesso em 25 ago. 2017.

Para uma investigação sobre as causas dessa inflação legislativa, cf. Hispalis, Georges. « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, vol. 114, no. 3, 2005, pp. 101-115. Nesse artigo, Georges Hispalis aponta que a inflação legislativa no ordenamento jurídico francês se caracteriza mais pelo aumento da extensão dos textos das novas leis promulgadas, e menos pelo aumento de seu número. O autor fornece alguns exemplos desses “mastodontes legislativos”: as leis sobre o comércio eletrônico (101 páginas), a economia digital (61 páginas), a bioética (99 páginas), a saúde pública (218 páginas), o desenvolvimento das responsabilidades das comunidades locais (231 páginas), a reforma do seguro-saúde (119 páginas) e a organização da segurança civil (91 páginas). Em consequência, o *Recueil des lois* (coleção das leis) publicado anualmente pela Assembleia Nacional multiplicou exponencialmente sua extensão e peso: de 620 páginas e 912 gramas em 1970, passou a 632 páginas e 1.022 gramas em 1980, 1.055 páginas e 1.594 gramas em 1990, 1.663 páginas e 2.780 gramas em 2000, para finalmente chegar a 2.556 páginas e 3,266 quilos em 2004.

¹¹ CAMBY. *Op. cit.*, p. 104.

¹² A noção de crise da norma jurídica é levada ainda mais adiante por François Ost e Michel van de Kerchove, para quem a noção tradicional de um sistema normativo piramidal, hierarquizado, linear e arborescente – teorizado sobretudo por Hans Kelsen no passado recente – não mais corresponde à realidade. Para os autores, a imagem mais adequada atualmente seria a do direito “em rede”, onde prevalecem hierarquias normativas descontínuas, policêntricas e inacabadas. Disso são exemplos a construção do sentido da Constituição por uma multiplicidade de atores; os ordenamentos jurídicos transnacionais, como a União Europeia; a diluição da prevalência da lei formal como veículo de expressão normativa; a fragmentação crescente do poder regulamentar; o progressivo aumento da importância das decisões judiciais como fonte do direito;

Nesse contexto, a avaliação da aplicação das leis surge como um dos “remédios” propostos contra os males que atualmente afligem não apenas o ordenamento jurídico francês, mas também outros sistemas democráticos. Como observa Alexandre Flückiger, após o advento do Estado-gestor, guiado por uma ideologia gerencial e economicista, a legitimidade das ações estatais não se mede mais tão-somente pela obediência ao que a lei prescreve – o princípio da *legalidade*, clássico na ordem jurídica liberal –, mas também pela mensuração dos resultados práticos atingidos na aplicação da norma. Instaura-se, desse modo, uma clara legitimação pela *efetividade*: “doravante”, aponta Flückiger, “não é mais a comparação com os termos da lei que legitima a ação do Estado, mas é o diferencial medido entre o fim visado por uma política pública (da qual a lei é apenas um componente de execução) e os efeitos observados concretamente em campo. Não é mais suficiente controlar a conformidade às normas, mas sim avaliar os resultados alcançados na sua execução”.¹³

Sob a 5ª República, a par do controle do Governo pela Assembleia Nacional, próprio ao regime parlamentarista (art. 49 da Constituição de 1958), desenvolveu-se um controle parlamentar voltado para a avaliação da lei, que visa a “mensurar objetivamente os resultados e o desempenho das políticas [públicas] e dos serviços administrativos”.¹⁴ Ao invés de ensejar a responsabilidade que sanciona o Governo, essa nova modalidade de controle é colaborativa, permitindo o estabelecimento de um *diálogo construtivo* entre o Legislativo e o Executivo francês, por meio de uma apreciação técnica e relativamente imparcial.

Nesse sentido, em 2006, um relatório parlamentar da Assembleia Nacional, de autoria do Deputado Paul Quilès, confirmou a necessidade imperativa da avaliação *ex post* das leis, “condição *sine qua non*

assim como a expansão da autorregulação privada. Cf. OST, François e van de KERCHOVE, Michel. “De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ?”. Disponível em: <<http://www.dhdi.free.fr/recherches/theoriedroit/articles/ostvdkpyram.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

¹³ FLÜCKIGER, Alexandre. “L’évaluation législative ou comment mesurer l’efficacité des lois”. *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-138, 2007. Disponível em: <<http://ress.revues.org/195>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

¹⁴ TÜRK, Pauline. *Le contrôle parlementaire en France*. Paris: LGDJ, 2011, p. 187.

para a melhoria da qualidade da norma, tanto legislativa como regulamentar. Apto a controlar as medidas de aplicação da lei, o legislador pode apreciar a realidade dos efeitos de suas escolhas. Ele poderá se fundar sobre bases objetivas para decidir se deve ou não modificar o direito em vigor e em qual sentido fazê-lo. Melhor controlada, a lei será melhor aplicada. Melhor controlada, a lei será menos 'tagarela'. Os desvios ou insuficiências do poder regulamentar poderão ser destacados, e este poderá ser menos tentado a multiplicar, para além do razoável, as disposições regulamentares, restringindo as margens de flexibilidade pretendidas com frequência pelo legislador".¹⁵

Embora exista na prática desde os anos 1970, a função avaliatória do órgão legislativo foi estabelecida normativamente pela revisão constitucional de 23 de julho de 2008, que alterou o art. 24 da Constituição para dispor que o Parlamento "avalia as políticas públicas". Na apreciação de Philippe Houillon, trata-se indubitavelmente da "mais importante revisão da Constituição depois de 1962 (mais da metade dos artigos da Constituição são modificados) e à primeira vista (pois nos falta o recuo [histórico!]), ela reforça o [papel do] Parlamento, particularmente em sua função de controle".¹⁶

Na França, a competência parlamentar para avaliar as leis é levada à cabo tanto *ex ante* quanto *ex post*. A primeira modalidade, preventiva, é exercida por meio dos estudos de impacto (*études d'impact*), durante a tramitação legislativa, conforme o disposto na Lei Orgânica nº 2009-403, de 15

¹⁵ França. *Assemblée Nationale*. Rapport nº 3075. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r3075.asp>>. Acesso em 25 ago. 2017.

¹⁶ HOUILLON, Philippe. "Le contrôle extraordinaire du parlement". *Pouvoirs* nº 134, set. 2010, p. 59-69. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-contrôle-extraordinaire-du.html>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

de abril de 2009.¹⁷ Salvo exceções, todos os projetos de lei¹⁸ devem ser acompanhados de um estudo de impacto realizado pelo Governo, que define os objetivos perseguidos, expõe os motivos para a nova legislação, o estado atual do direito na matéria, a articulação do projeto com o direito europeu, a avaliação das consequências econômicas, financeiras, sociais e ambientais do texto e as categorias de aplicação, bem como suas consequências.¹⁹

A segunda modalidade, corretiva, é realizada por meio de diversos mecanismos que serão abordados nos capítulos seguintes.

A) A ATUAÇÃO DO SENADO

O Senado francês vela pela efetiva aplicação da lei e, sendo o caso, aprecia as condições de sua execução.²⁰

O controle da aplicação das leis pelo Senado atende a duas finalidades. Primeiramente, destina-se a assegurar que as normas regulamentares, ou “textos de aplicação”, sejam devidamente editadas, assegurando a efetividade das leis promulgadas. O direito francês consagra uma separação marcada entre os domínios da lei, editada pelo Parlamento, e do regulamento, editado pelo Governo. As normas regulamentares – de natureza secundária ou derivada – têm por finalidade definir as modalidades precisas e

¹⁷ As disposições dessa Lei Orgânica relativas aos estudos de impacto foram objeto de diversas decisões do Conselho Constitucional, que modularam seu significado e alcance normativo. Confirmam-se, a esse respeito, as decisões nº 2009-579 DC, de 9 de abril de 2009; nº 2011-631 DC, de 9 de junho de 2011; nº 2010-618 DC, de 9 de dezembro de 2010; e nº 2010-603 DC, de 11 de fevereiro de 2010. Cf. CHAMUSSY, Damien. “La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel”. *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* nº 38 (Dossier : Le Conseil constitutionnel et le Parlement), jan. 2013. Disponível em <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-38/la-procedure-parlementaire-et-le-conseil-constitutionnel.135703.html>>. Acesso em 24 ago. 2017.

¹⁸ O direito francês adota uma diferenciação de nomenclatura inexistente no direito brasileiro: os *projets de loi* são apresentados ao Legislativo (Senado ou Assembleia Nacional) pelo Governo (Primeiro Ministro), enquanto as *propositions de loi* provêm da iniciativa dos parlamentares (deputados ou senadores). Cf. Actualité Dalloz. Le Saviez-vous? “Quelle est la différence entre un projet de loi et une proposition de loi”. 7 fev. 2014. Disponível em: <<http://actu.dalloz-etudiant.fr/le-saviez-vous/article/quelle-est-la-difference-entre-un-projet-de-loi-et-une-proposition-de-loi/h/d4d9da78d12b3fb94f1961c9cec6fe63.html>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

¹⁹ França. *Assemblée Nationale*. “Études d’impact”. Disponível em: <<http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

²⁰ As informações desta seção constituem, em grande parte, uma tradução livre, pelo autor, do texto “Sénat: le contrôle de l’application des lois”. Disponível em <https://www.senat.fr/role/fiche/app_lois.html>. Acesso em: 27 ago. 2017.

práticas da execução das leis – normas primárias. Disso decorre que as decisões do Parlamento são tributárias da ação do Governo, particularmente de sua capacidade ou de sua disposição para editar rapidamente os textos de aplicação. Não raramente, a inércia do Governo tem graves consequências: o Senado informa que mais de 200 leis promulgadas entre 1981 e outubro de 2007 restaram inaplicadas, total ou parcialmente, por falta da regulamentação requerida.

Em segundo lugar, esse controle destina-se a apreciar as condições concretas da execução da lei promulgada, examinando o *conteúdo* das normas regulamentares editadas pelo Governo. Com efeito, a aplicação de uma lei dependerá em grande parte da interpretação dada às suas disposições pelos textos regulamentares, convindo ao legislador zelar para que não haja possíveis deformações da sua vontade pelo poder regulamentar.

Desde 1971, o Senado realiza o controle da aplicação das leis em vigor, tarefa que é levada a cabo pelas comissões permanentes, na área de sua competência. Esse acompanhamento – que pode verificar a publicação das normas regulamentares, ou incidir sobre o mérito destas – é objeto de um relatório, elaborado anualmente pelo serviço de secretaria, e apresentado à comissão por seu presidente. O relatório é então objeto de debates parlamentares, que buscam meios de aprimorar a aplicação das leis em análise, e divulgado na internet.

O relatório é igualmente apresentado à Conferência dos Presidentes,²¹ sob a forma de uma exposição completa elaborada pelo Serviço de Comissões. Esse procedimento é particularmente importante porque o Ministro encarregado das relações com o Parlamento representa o Governo na Conferência de Presidentes, e pode transmitir aos seus colegas do Gabinete as observações formuladas pelas comissões.

²¹ A Conferência dos Presidentes (*Conférence des présidents*) reúne o Presidente do Senado, os Vice-Presidentes, assim como todos os Presidentes dos grupos políticos, os Presidentes das comissões permanentes, os Presidentes das comissões especiais interessados, o Presidente da Comissão de Assuntos Europeus e os Relatores-Gerais das Comissões de Finanças e de Assuntos Sociais. O Ministro encarregado das relações com o Parlamento também assiste às reuniões.

Os Senadores podem então formular questões ao Governo, oralmente ou por escrito, indagando sobre os motivos da inaplicação da lei, ou sobre quais medidas serão tomadas para remediar a situação. É possível também enviar uma carta ao Ministro competente ou ao Primeiro Ministro. Particularmente, a Comissão de Assuntos Econômicos designa um de seus membros especificamente para acompanhar o cumprimento das leis em matérias de sua competência.

As comissões podem também publicar avaliações comentadas sobre a execução das leis, notadamente em matéria orçamentária. Em geral, esse exame ocorre por ocasião da apreciação do orçamento. As audiências com Ministros e os questionários sobre o orçamento são outros meios existentes de sensibilizar o Governo e dele obter informações.

Finalmente, as comissões podem se associar ao Governo para estabelecer certas medidas de aplicação, o que permite acelerar a publicação das mesmas, como também lhes controlar o conteúdo.

Cabe destacar que a Câmara Alta francesa criou a Comissão Senatorial para o Controle da Aplicação das Leis, nos termos do art. 10-bis da Instrução Geral da Mesa, em novembro de 2011. Esse órgão, dotado de amplos poderes, tinha prerrogativas de uma comissão parlamentar de inquérito e era competente para elaborar relatórios temáticos, formular recomendações, realizar audiências públicas e sessões de debate, bem como publicar um relatório global anual de suas atividades.

A Comissão Senatorial, entretanto, foi suprimida em 12 de novembro de 2014, por força do Regulamento da Mesa nº 2014-280, de 12 de novembro de 2014.

B) A ATUAÇÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL

O bicameralismo estabelecido pela Constituição de 1958 é desigual, aponta Pierre Avril, visto que a Assembleia Nacional tem a última palavra sobre o Senado em matéria legislativa (mas não em matéria constituinte, onde prevalece a isonomia). Outrossim, apenas a Câmara Baixa pode promover

a responsabilidade do Governo, segundo o art. 49 da Constituição – e essa constitui a principal manifestação da competência de controle do Governo pelo Parlamento.²²

Ao papel mais pronunciado da *Assemblée Nationale* correspondem, então, múltiplos instrumentos de avaliação *ex post* da legislação em vigor. Seu objetivo é duplice: zelar pela aplicação da lei promulgada e se assegurar das condições concretas de sua execução.²³

Segundo a Assembleia, a função de avaliação parlamentar expressa uma nova abordagem da ação do Estado francês, que passou a aquilatar os efeitos e o impacto das decisões governamentais, à luz dos objetivos fixados e dos meios utilizados. Um ponto culminante dessa nova concepção expressou-se com a reforma do art. 24 da Constituição, atribuindo uma nova competência de controle ao Parlamento.

Diversas estruturas e procedimentos foram criados para o cumprimento dessa missão:

- a apresentação, pelas comissões permanentes, de relatórios de aplicação das leis, quando estas requerem da edição de normas regulamentares;
- a criação de estruturas temporárias – missões de informação ou comissões de inquérito – destinadas a avaliar a implementação de certas leis e políticas públicas;

²² AVRIL, Pierre. “Quelle place la Constitution de 1958 accorde-t-elle au Parlement?” Conseil Constitutionnel. La Constitution en 20 Questions. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/quelle-place-la-constitution-de-1958-accorde-t-elle-au-parlement.17357.html>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

²³ As informações desta seção e suas subdivisões constituem, em grande parte, uma tradução livre, pelo autor, do texto “Le contrôle de l’application des lois et l’évaluation de la législation et des politiques publiques – Rôle et pouvoirs de l’Assemblée nationale”. Disponível em <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-contrôle-et-l-information-des-deputés/le-contrôle-de-l-application-des-lois-et-l-évaluation-de-la-législation-et-des-politiques-publiques>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

- o desenvolvimento de estruturas mais perenes: a Missão de Avaliação e Controle (*Mission d'évaluation et contrôle*, MEC), no âmbito da Comissão de Finanças da Assembleia Nacional, e a Missão de Avaliação e Controle das Leis de Financiamento da Seguridade Social (*Mission d'évaluation et contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*, MECSS), junto às Comissões de Assuntos Sociais do Senado e da Assembleia Nacional;
- o Comitê de Avaliação e Controle das Políticas Públicas (*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, CEC);
- as delegações parlamentares específicas.

1) O CONTROLE DE APLICAÇÃO DAS LEIS, COMPETÊNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES

Órgãos essenciais à Assembleia Nacional, as comissões permanentes têm uma dupla função: preparar o debate legislativo em sessão pública, bem como informar a Câmara Baixa e controlar o Governo. A revisão constitucional de 23 de julho de 2008 fixou em oito o número máximo desses colegiados.

Principal disposição regimental na matéria, o art. 145 do *Règlement* (Regimento Interno) dispõe que as comissões permanentes asseguram a informação da Assembleia Nacional, permitindo-lhe exercer um controle sobre a política do Governo.

No que concerne ao controle da aplicação das leis quanto à sua regulamentação, a partir de 1990, o Relator-Geral da Comissão de Finanças passou a realizar um exame do estado de aplicação das leis de finanças, bem como de outros diplomas legais dispendo sobre a ordem econômica e financeira. Ele apresenta igualmente, na primavera, um relatório informativo com os primeiros elementos disponíveis relativos à execução do orçamento do ano precedente.

Em 2004, essa prática foi generalizada a todas as comissões, nos termos do art. 145-7, alínea 1 do Regimento da Assembleia Nacional.²⁴ Desde então, findo um prazo de seis meses após a entrada em vigor de uma lei cujo texto demanda a edição de normas regulamentares, um relatório sobre sua execução (*rapport sur la mise en application de la loi*) deve ser apresentado à comissão competente,²⁵ indicando se as normas secundárias requeridas (decretos, circulares etc.) foram – ou não – editadas pelo Poder Executivo.

Uma vez apresentado, esse relatório poderá ensejar sessões de debates (sem voto) ou de questões ao Governo. Outrossim, a apresentação do relatório poderá se fazer em presença do membro do Governo interessado, que terá ali ocasião de explicar as razões do atraso e as dificuldades encontradas na execução da lei em questão.

Conforme o art. 145-7, alínea 1 do Regimento, a redação do relatório é atribuída a dois Deputados, sendo um o relator do projeto original e o outro, um Deputado do grupo de oposição (que pode ter sido designado pela comissão quando da recepção do projeto original).

As comissões permanentes dispõem de um quadro demonstrativo temporal elaborado pelo Governo no sítio internet *Legifrance*,²⁶ que facilita a tarefa de controlar a edição das normas regulamentares exigidas

²⁴ “Art. 145-7 1. Sem prejuízo da faculdade prevista no art. 145, alínea 2, ao fim de um prazo de seis meses após a entrada em vigor de uma lei cuja execução demanda a publicação de textos de natureza regulamentar, dois Deputados, dos quais um pertencente ao grupo de oposição e ou outro sendo o relator do projeto, apresentam à comissão competente um relatório sobre a aplicação dessa lei. O relatório avaliará os textos regulamentares publicados e as circulares editadas para a execução da dita lei, bem como de suas disposições que não foram objeto da regulamentação necessária. Nesse caso, a comissão ouvirá os relatores dentro de um novo prazo de seis meses.”

²⁵ A reforma constitucional de 23 de julho de 2008 fixou em número de 8 as comissões permanentes na Assembleia Nacional, cuja denominação e competências são disciplinadas pelo art. 36 do Regimento. Diversamente do que ocorre no Congresso Nacional brasileiro, segundo o disposto no art. 43 do Regimento da Assembleia Nacional, um projeto ou proposição de lei é submetido à deliberação de apenas uma única comissão permanente. Essa aparente rigidez, entretanto, é substancialmente abrandada, já que é possível a qualquer comissão permanente de se pronunciar opinativamente sobre uma proposição que não lhe foi distribuída, num procedimento denominado *saisine pour avis*. Não obstante, essa *saisine pour avis* é relativamente infrequente: por exemplo, houve apenas 28 casos na sessão parlamentar de 2015-2016. Isso se explica seja porque o procedimento é trabalhoso e tem poucas consequências práticas, seja porque os Deputados não-membros podem assistir e participar dos debates na comissão designada para se pronunciar sobre o projeto.

²⁶ Sítio oficial de publicação da legislação.

pela legislação. Elas podem, além disso, se basear nos estudos de impacto apresentados juntamente com os projetos de lei. Outrossim, os relatores podem requerer informações aos Ministérios e ouvir quaisquer pessoas que sejam úteis para sua informação.

Após a reforma de 28 de novembro de 2014, o Regimento passou a prever a avaliação do impacto de uma lei três anos após a sua entrada em vigor. Nos termos do seu art. 145-7, alínea 3,²⁷ ao fim desse prazo um relatório deverá apreciar “as consequências jurídicas, econômicas, financeiras, sociais e ambientais da lei – sendo o caso, à luz dos critérios de avaliação definidos no prévio estudo de impacto –, bem como as eventuais dificuldades encontradas quando da execução da lei”.

Essa disposição regimental foi declarada conforme a Constituição pelo Conselho Constitucional por uma decisão de 25 de junho de 2009, sob a seguinte reserva de interpretação:²⁸ “as missões de acompanhamento (...) possuem caráter temporário e se limitam a uma simples função de informação, que permite à Assembleia exercer seu controle sobre a ação do Governo, nas condições previstas pela Constituição. Sendo estas comissões de investigação, cujas conclusões não são obrigatórias, o relatório apresentado não poderá, em nenhum caso, formular uma injunção [ordem formal de obedecer, sob ameaça de sanção] ao Governo”.²⁹

²⁷ “Art. 145-7-3. Sem prejuízo da faculdade outorgada pelo art. 145, alínea 2, ao fim de um prazo de três anos após a entrada em vigor de uma lei, dois Deputados, dos quais um pertencente ao grupo da oposição, apresentam à comissão competente um relatório de avaliação sobre o impacto dessa lei. O relatório analisa notadamente as consequências jurídicas, econômicas, financeiras, sociais e ambientais da lei, sendo o caso à luz dos critérios de avaliação definidos no prévio estudo de impacto, bem como das eventuais dificuldades encontradas quando da sua execução. A lista de leis objeto dos relatórios de avaliação aqui mencionados será finalizada a cada ano pela secretaria da comissão competente.”

²⁸ As reservas de interpretação são uma técnica do controle de constitucionalidade francês que permite ao *Conseil Constitutionnel* declarar uma disposição normativa conforme à Constituição, sob a condição de que esta seja interpretada ou aplicada da maneira indicada pelo próprio *Conseil*. Elas equivalem à interpretação conforme à Constituição do direito brasileiro, prevista pelo art. 28, par. único da Lei nº 9.868/99. Cf. França. *Conseil Constitutionnel*. “Les réserves d’interprétation émises par le Conseil constitutionnel”. Disponível em <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/reserves.pdf>. Acesso em: 4 set. 2017.

²⁹ França. *Conseil Constitutionnel*. Decisão nº 2009-581 DC, de 25 de junho de 2009. “(...) 55. Considérant que les missions de suivi ainsi définies revêtent un caractère temporaire et se limitent à un simple rôle d’information contribuant à permettre à l’Assemblée nationale d’exercer son contrôle sur l’action du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution ; que,

Semelhantemente, essa segunda modalidade de relatório poderá ensejar sessões de debates, sem voto, ou de questões ao Governo, nos termos do art. 145-7, alínea 4 do Regimento da Assembleia Nacional.

Na prática, verifica-se que os *rappports sur la mise en application des lois* podem examinar em profundidade diversos temas ligados à execução dos diplomas legislativos editados pelo Parlamento. À guisa de ilustração, tome-se como exemplo o Relatório de Informação nº 4525, apresentado em 22 de fevereiro de 2017 pela Comissão de Finanças, da Economia Geral e do Controle Orçamentário, sobre a aplicação da Lei nº 2014-617, de 13 de junho de 2014, relativa às contas bancárias inativas e os contratos de seguro de vida de pessoas sem herdeiros.³⁰ Em 91 páginas, o documento traça um primeiro balanço positivo das medidas de execução da lei em questão, avaliando os textos regulamentares publicados e os primeiros elementos quantitativos encontrados. Em seguida, faz-se uma análise do “círculo virtuoso” propiciado pela entrada em vigor do texto legal examinado, avaliando sua aplicação no contexto dos estabelecimentos por ele abrangidos, bem como o reforço do papel das autoridades públicas na matéria. Os debates parlamentares que se seguem são também inclusos no relatório, assim como a lista das pessoas ouvidas para a sua elaboração.

2) A AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA LEGISLAÇÃO E SEUS MÚLTIPLOS MECANISMOS

A par do controle da aplicação das leis – que consiste na verificação da edição das normas regulamentares pelo Governo –, a função de controle da *Assemblée nationale* ensejou o desenvolvimento progressivo de outros instrumentos de avaliação dos efeitos da legislação.

s'agissant des commissions d'enquête, dont les conclusions sont dépourvues de tout caractère obligatoire, le rapport présenté ne saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement (...). Article 2.- Sous les réserves énoncées aux considérants 12, 20, 25, 26, 35, 44, 47, 55, 59, 61 et 62, les autres dispositions de la même résolution sont conformes à la Constitution (...). Disponível em <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/Tables/tables_analytiques.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

³⁰ Disponível em <[http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4545/\(index\)/rappports-application-loi](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4545/(index)/rappports-application-loi)>. Acesso em: 29 ago. 2017.

a) Os mecanismos temporários de controle e avaliação

Em junho de 1990, uma alteração no Regimento da Assembleia Nacional permitiu a criação de missões temporárias de informação destinadas a investigar as condições de aplicação da legislação. Essas missões podem ser criadas por uma única comissão permanente ou ser comuns a várias delas, ou ainda ser instituídas pela Conferência dos Presidentes.³¹

A composição das missões de informação é variável. Na prática, estas são formadas por dois Deputados ou mais, devendo incluir um Deputado da oposição e procurar refletir a configuração política da Assembleia. Quando uma dessas missões é criada por determinação da Conferência de Presidentes, ela possui uma mesa diretora de nove membros – um presidente, quatro vice-presidentes e quatro secretários – à qual se agrega o relator. As funções de presidente ou de relator pertencem de direito a um Deputado do grupo da oposição.

Os trabalhos dessas missões têm duração variável, frequentemente estendendo-se por alguns meses. Nesse prazo, os membros realizam audiências públicas e efetuam deslocamentos, se necessário, concluindo suas atividades com a publicação de um relatório de informação (*rapport d'information*). Particularmente, após 1996, as comissões podem atribuir poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito a uma missão de informação determinada, por um prazo máximo de seis meses.

Convém assinalar que as atividades das comissões parlamentares de inquérito, atualmente, têm evoluído para englobar a avaliação de políticas públicas setoriais ou de diplomas legislativos específicos.

Finalmente, o art. 145-8 permite que, ao fim do prazo de seis meses, contado da publicação do relatório de uma comissão parlamentar de inquérito ou de uma missão de informação, um membro da comissão permanente competente seja designado para apresentar um relatório sobre a execução das conclusões da referida CPI ou missão de informação. Esse

³¹ Vide nota 21 sobre a Conferência dos Presidentes.

relatório poderá ensejar uma sessão pública de debates (sem voto) ou de questões ao Governo.

b) O Comitê de Avaliação e Controle de Políticas Públicas (CEC)

Criado pela reforma do Regimento em 27 de maio de 2009, o Comitê de Avaliação e Controle de Políticas Públicas (siga em francês, CEC) permite à Assembleia Nacional desempenhar a missão de controle do Governo que lhe é outorgada pelo art. 24 da Constituição. O CEC é disciplinado pelos arts. 146-2 a 146-7 do Regimento.³²

A composição do CEC – que prevê alguns membros natos, presidentes de grupos parlamentares e presidentes de comissões – foi modificada em 2014 para aumentar a eficiência do órgão e assegurar uma maior participação desses grupos. O CEC é presidido pelo Presidente da Assembleia Nacional e composto por 36 parlamentares, nomeados para toda a duração da legislatura, de forma a garantir uma representação, ao mesmo tempo, proporcional dos grupos parlamentares e equilibrada das comissões permanentes. Sua Mesa Diretora compreende o Presidente da Assembleia, quatro Vice-Presidentes – dentre os quais ao menos um deve pertencer à oposição – e quatro Secretários.

As funções regimentais do CEC, delimitadas pelo Conselho Constitucional na decisão nº 2009-581 DC, de 25 de junho de 2009, são as seguintes:

1. assegurar a avaliação das políticas públicas transversais: o CEC, por iniciativa própria ou por solicitação de uma comissão permanente, avalia as políticas públicas que abrangem matérias da competência de mais de uma comissão permanente. Cada grupo parlamentar pode

³² As informações desta subseção foram traduzidas, em sua maior parte, do site da Assemblée Nationale. “L'évaluation des politiques publiques”. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/l-evaluation-des-politiques-publiques>>. Acesso em: 07 set. 2017.

solicitar uma avaliação por sessão ordinária, e o programa de trabalhos do CEC é planejado para o período de um ano;

2. ser informado das conclusões das missões de informação, sejam elas criadas por apenas uma comissão permanente, por mais de uma comissão ou pela Conferência dos Presidentes;
3. formular proposições para a ordem do dia na semana reservada ao controle e avaliação do Governo (art. 48 da Constituição). O CEC pode, “em particular, propor a organização, em sessão pública, de debates sem voto ou de sessões de questões referentes às conclusões de seus [próprios] relatórios ou das missões de informação”;
4. realizar uma avaliação prévia de uma emenda oferecida por um Deputado ou da comissão competente para o exame de mérito, mediante pedido do autor daquela ou, no caso de uma emenda de comissão, sob demanda do relator ou do seu presidente.

São exemplos de trabalhos desenvolvidos pelo CEC nos últimos anos: a política de ajuda aos bairros desfavorecidos; a avaliação do desempenho das políticas sociais na Europa; avaliação da regulamentação sobre jogos de azar; avaliação das políticas públicas contra a poluição do ar; avaliação da modernização informática do Estado; avaliação da política de luta contra o uso de substâncias ilícitas; e avaliação do apoio do Estado às exportações.

c) As missões de avaliação e controle: MEC e MECSS

Inspirada pelo *National Audit Office* do Parlamento britânico, em fevereiro de 1999, foi criada, no âmbito da Comissão de Finanças da Assembleia Nacional, a Missão de Avaliação e Controle (sigla em francês, MEC).³³ Sua

³³ As informações desta subseção foram traduzidas, em sua maior parte, do site da Assemblée Nationale. “L'évaluation des politiques publiques”. Disponível em: <<http://www2.assemblee->

instalação foi consequência das conclusões do grupo de trabalho sobre o controle parlamentar e a eficiência dos gastos públicos, que foi também o proponente da lei orgânica sobre as leis de finanças (LOLF, em francês). Esse grupo preconizou a criação de uma estrutura encarregada de ouvir os responsáveis políticos e administrativos sobre a gestão dos créditos que lhes eram assignados, e de conduzir investigações aprofundadas sobre políticas públicas setoriais.

A MEC apresenta duas peculiaridades que a distinguem das outras missões criadas pelas comissões permanentes:

1. tem caráter permanente: constituída por um ano, ela é reconduzida anualmente;
2. a situação e a oposição têm ali uma representação mais paritária que proporcional, e um cargo de copresidente é atribuído à oposição.

Os 16 membros da MEC são nomeados pelos grupos parlamentares dentre os membros da Comissão de Finanças, com paridade entre a Maioria e a Minoria. O Presidente e o Relator-Geral da Comissão de Finanças são membros natos da MEC, e as outras comissões permanentes podem pedir a seus membros que nela tomem parte.

A escolha dos temas objeto de apreciação pela MEC é da competência da Mesa da Comissão de Finanças, o que permite uma coordenação com os trabalhos gerais desse colegiado.

A MEC trabalha em colaboração com a Corte de Contas, que é informada previamente dos temas escolhidos e cujos membros assistem às reuniões ou são ouvidos por ela.

Seus relatórios são elaborados por dois ou três relatores, o que permite associar situação e oposição de modo a obter conclusões consensuais.

Os métodos de trabalho – os mesmos empregados por todas as missões de informação – são essencialmente as audiências públicas, mas também viagens e questionários dirigidos aos atores implicados. A LOLF confere à MEC poderes especiais para convocar testemunhas e requisitar documentos, excetuando-se temas de natureza secreta (defesa e segurança nacional, sigilo médico).

As conclusões da MEC, que delibera a portas fechadas, são submetidas à Comissão de Finanças para que esta se pronuncie sobre a publicação do relatório. Caso haja notificação ao Governo, este é obrigado pela LOFL a respondê-la, por escrito, no prazo de dois meses.

São exemplos de temas objeto dos trabalhos da MEC: a condução dos programas de armamento em cooperação; a otimização das subvenções à construção de habitações populares, em função de sua necessidade; a prevenção e o acompanhamento, pelo poder público, dos planos de salvaguarda do emprego; o regime fiscal da hotelaria turística; e a transparência e a gestão da dívida pública.

De outra parte, uma Missão de Avaliação e Controle das Leis de Financiamento da Seguridade Social (MECSS, em francês) foi instalada em 2004 no âmbito da Comissão de Assuntos Sociais, nos termos do art. 38 da Lei nº 2004-810, de 13 de agosto de 2004, relativa ao seguro-saúde. A Lei Orgânica nº 2005-881, de 2 de agosto de 2005, relativa às leis de financiamento da seguridade social, previu sua criação, ampliou seu campo de investigação e definiu seus poderes.

Com a composição igualmente mais paritária que proporcional, essa Missão constitui um instrumento de controle das finanças da seguridade social, permitindo aos Deputados acompanhar de forma mais eficaz a execução das leis de financiamento na matéria, bem como de se assegurar que as novas normas legislativas e regulamentares correspondam aos objetivos financeiros escolhidos.

Copresidida por um Deputado da maioria e outro da oposição, a MECSS se compõe de catorze membros oriundos da Comissão de Assuntos Sociais, designados pelos grupos parlamentares. Sua composição busca reproduzir a configuração política da Assembleia. Integrantes de outras comissões permanentes podem participar das suas reuniões.

A escolha dos temas objeto dos trabalhos da MECSS é feita pela Comissão de Assuntos Sociais, mediante proposição de sua Mesa, após consulta à Corte de Contas.

Seus métodos de trabalho são principalmente audiências públicas e viagens (*visitas in loco*), como outras missões de informação. Entretanto, a MECSS possui amplos poderes para convocar testemunhas, requerer documentos e efetuar controles *in loco* junto à Administração, excetuando-se matérias de caráter secreto (defesa e segurança nacional, sigilo médico).

Outrossim, após a Lei Constitucional nº 96-138, de 22 de fevereiro de 1996, a Corte de Contas assiste o Parlamento no controle da aplicação das leis de financiamento da Seguridade Social, e seus membros podem participar das reuniões preparatórias e audiências da MECSS. A Corte também realiza investigações sobre órgãos submetidos a seu controle, em benefício da MECSS. Também auxiliam a missão a Inspeção-Geral dos Assuntos Sociais.

As conclusões da MECSS, que delibera a portas fechadas, são apresentadas à Comissão de Assuntos Sociais, e seu relatório é publicado segundo condições fixadas pela Mesa do colegiado.

São exemplos de temas objeto de relatórios produzidos pela MECSS nos últimos anos: a prescrição, consumo e regime fiscal dos medicamentos; as afecções de longa duração; a luta contra a fraude social; o funcionamento dos hospitais; a prevenção sanitária; o transporte de pacientes; a dívida dos estabelecimentos públicos de saúde; e a hospitalização a domicílio.

d) As delegações parlamentares

Atualmente, existem três delegações parlamentares no âmbito da Assembleia Nacional.³⁴

A primeira delas é a Delegação Parlamentar para os Direitos das Mulheres e para a Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres. Criada em 1999, é competente para informar a Assembleia sobre matérias de seu campo temático, bem como o acompanhamento da aplicação das leis pertinentes.

A segunda é a Delegação Parlamentar para a Inteligência. Comum ao Senado e à Assembleia Nacional, essa delegação se encarrega de acompanhar a atividade geral e os serviços especializados sob a autoridade dos Ministros da Segurança Nacional, da Defesa, da Economia, e do Orçamento.

Com o advento da Lei de 18 de dezembro de 2013, relativa à programação militar para os anos 2014-2019, a Delegação Parlamentar para a Inteligência passou a controlar explicitamente a ação do Governo em matéria de inteligência, bem como a avaliar as políticas públicas nesse campo temático.

Finalmente, a terceira é a Delegação para o Ultramar, criada pela Conferência dos Presidentes em 17 de julho de 2012, competente – como sua similar existente no Senado – para informar a Assembleia Nacional sobre todas as questões relativas aos territórios franceses ultramarinos.³⁵ Essa delegação é composta de 63 Deputados, aí incluídos os 27 Deputados dos territórios ultramarinos, que são membros natos.³⁶

³⁴ Cf. França. Assemblée Nationale. Ordonnance n° 58-1100, du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2017.

³⁵ O ultramar francês compreende 12 territórios: Guadalupe, Guiana, Martinica, Reunião, Mayotte, Nova Caledônia, Polinésia Francesa, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, as Terras Austrais e Antárticas Francesas e as ilhas de Wallis-et-Futuna. Essas possessões ultramarinas totalizam perto de 2,6 milhões de habitantes. Cf. France. *Les territoires ultramarins*. Disponível em: <<http://outre-mer.gouv.fr/les-territoires-ultramarins>>. Acesso em 07 set. 2017.

³⁶ Graças aos territórios de ultramar, a França está presente em cada região do planeta: América do Norte, América do Sul, Oceania e o Oceano Índico, a meio caminho entre a Ásia e a África. A França é o único país presente nos três únicos grandes oceanos do mundo: Atlântico, Índico e Pacífico. Essa presença é uma tripla força para a França: uma força marítima, que lhe dá direito de exploração de recursos naturais e dos fundos marinhos; uma força ecológica, para a preservação dos meios ambientais; e uma força de projeção, para levar ajuda aos seus vizinhos

III – CONCLUSÃO

Como se pôde ver ao longo deste estudo, o Parlamento francês desenvolveu gradualmente mecanismos que permitiram um incremento de sua função de controle do Governo, própria ao regime parlamentarista adotado na França. Em particular, a Constituição Francesa foi emendada para atribuir ao Poder Legislativo a competência específica de avaliação das políticas públicas (art. 24). A noção de controle evoluiu, portanto, para englobar não apenas a responsabilidade do Gabinete (prevista no art. 49 da Constituição), mas também um poder de informação e de acompanhamento exercido pelo legislador.

Atualmente, a função de controle parlamentar é ampla, constituindo, na definição de Alain Delcamp, ex-Diretor-Geral do Senado, “o conjunto de meios, jurídicos ou não, operados pelas assembleias para levar o Governo a se explicar sobre as escolhas que ele propõe, a adequação dos meios empregados para os fins que ele diz perseguir, o modo de emprego dos fundos que são atribuídos pelas assembleias, o exame do funcionamento dos serviços públicos por ele dirigidos, as anomalias ou as disfunções desses mesmos serviços e que justificam investigações específicas, as condições o Governo implementa a legislação”.³⁷ Concretamente, o controle parlamentar compreende então: as questões ao Governo e os debates parlamentares, a análise dos projetos de lei, o controle orçamentário *a posteriori*, as comissões parlamentares de inquérito e as missões de informação, e o controle da aplicação das leis.

O novo poder de controle da aplicação das leis é para Delcamp, assim, “uma das vias sem dúvida mais promissoras por menos que ele se torne ‘uma segunda natureza’ da ação das comissões parlamentares ou de órgãos *ad hoc* que as assembleias possam instalar: ele pode ser estatístico (verificação da edição da regulamentação exigida), qualitativo (pertinência e fidelidade à intenção das disposições legais editadas), pontual (iluminar uma matéria

por ocasião de catástrofes naturais. Mais, igualmente, uma força para iniciar relações regionais e internacionais com o mundo inteiro. Cf. França. Ministère des Outre-mer. “*Les territoires ultramarins*”. Disponível em <<http://outre-mer.gouv.fr/les-territoires-ultramarins>>. Acesso em: 07 set. 2017.

³⁷ DELCAMP, Alain. “La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?” *Pouvoirs*, nº 134, 2010, p. 109-122.

específica), avaliativo (enquanto se espera que um conteúdo concreto e uma metodologia sejam associados à nova competência constitucional de ‘avaliação das políticas públicas’), retroativo pelo impacto que ele possa ter, a seu turno, sobre a qualidade, a adequação às necessidades constatadas e a renovação da legislação.”³⁸ Mais importante, esse controle é hoje um componente reconhecido do processo circular que sustenta o diálogo entre o legislador e a sociedade que os elegeu.

Outrossim, a avaliação legislativa ocupa atualmente um lugar central na agenda do Poder Executivo. O atual Presidente francês, Emmanuel Macron, pronunciou um discurso diante do Parlamento reunido em Versailles, no início do mês de julho de 2017, em que destacou a importância de “controlar as leis”. Segundo Macron, “é preciso tempo para pensar a lei. Tempo para concebê-la, discuti-la e votá-la. Tempo, também, para garantir boas condições para sua aplicação. (...) É este o papel do Parlamento. Legislar menos é melhor alocar o tempo parlamentar. É, em particular, reservar tempo ao controle e à avaliação. Votar a lei não pode ser o primeiro e o último gesto do Parlamento. (...) Assegurar-se da pertinência de uma lei e de seus efeitos no tempo para corrigi-la ou revê-la tornou-se hoje uma ardente obrigação. Por todas essas razões, eu desejo que uma avaliação completa de todos os textos importantes, como hoje aqueles sobre o diálogo social ou ainda sobre a luta contra o terrorismo, cujas bases nós acabamos de lançar, seja realizada nos dois anos seguintes ao início de sua execução”.³⁹ O Presidente francês também propôs que “seja avaliada a utilidade de leis mais antigas, a fim de abrir a possibilidade de ab-rogar normas que foram editadas apressadamente, mal construídas, ou cuja existência hoje representariam um freio ao bom andamento da sociedade francesa”.⁴⁰ A avaliação legislativa está, portanto, integrada ao programa do atual Governo.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Europe1. “Contrôle et évaluation des lois: que veut faire Emmanuel Macron?”. 04 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.europe1.fr/politique/contrôle-et-évaluation-des-lois-que-veut-faire-emmanuel-macron-3380153>>. Acesso em 11 set. 2017.

⁴⁰ Europe1. “Ce qu’il faut retenir du discours d’Emmanuel Macron devant le Congrès”. 03 jul. 2017. Disponível em <<http://www.europe1.fr/politique/ce-quil-faut-retenir-du-discours-demmanuel-macron-devant-le-congres-3379025>>. Acesso em: 11 set. 2017.

Certamente, o sistema francês pode oferecer valiosas lições ao Brasil sobre o tema da avaliação *ex post* da produção legislativa. Ambos tributários da tradição romano-germânica,⁴¹ Brasil e França comungam de inúmeros conceitos e institutos jurídicos, e o Hexágono exerceu profunda influência na formação das nossas instituições de governo. Como exemplo, os princípios da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estiveram embebidos em todas as cartas constitucionais brasileiras desde a fundação do País.

A importação de institutos estrangeiros, entretanto, traz em si desafios que não devem ser negligenciados. Alan Watson, em sua obra “Transplantes Jurídicos”, aponta alguns riscos que podem advir do uso do direito comparado: superficialidade na análise do sistema estrangeiro, falha na compreensão do direito positivo estudado, subjetivismo do estudioso, falta de conexão relevante entre os sistemas estudados, e elaboração de conclusões forçadas e de falsos paralelos.⁴²

Evitados – tanto quanto possível – esses e outros perigos, as vantagens são valiosas: na verdade, transplantes e empréstimos de instituições jurídicas são extremamente comuns desde as mais remotas eras, constituindo “uma das mais férteis fontes de desenvolvimento” dos ordenamentos jurídicos no mundo.⁴³ Como observa Marie-Claire Ponthoreau, citando John W. F. Allison e J. Bell, pode-se estabelecer uma distinção entre empréstimo e *cross-fertilization*, onde o primeiro consiste num “processo direto de transposição de uma doutrina pertencente a um sistema jurídico a um outro”, enquanto o segundo constitui “um processo indireto, ou seja, uma impulsão estrangeira a um sistema, que conduz a uma evolução jurídica compatível com a tradição nacional”. Para a autora, “os empréstimos jurídicos são hoje vistos como processos de mestiçagem e de apropriação: as doses misturadas são variáveis, bem como os níveis de combinações”.⁴⁴ Particularmente, o direito comparado tem especial

⁴¹ Sobre esse tema, cf. David, René. Os grandes sistemas do direito contemporâneo. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁴² WATSON, Alan. *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. 2nd ed. Athens: University of Georgia Press, 1993, p. 10.

⁴³ *Idem*, p. 95.

⁴⁴ PONTTHOREAU, Marie-Claire. *Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s)*. Paris: Economica, 2010.

utilidade no caso de reformas da legislação, servindo não apenas como instrumento para identificar inovações relevantes no campo jurídico, mas também como elemento de persuasão – uma medida que já obteve sucesso em um dado sistema seria recebida com mais confiança ao ser recepcionada em outro. A questão-chave é determinar em que grau o instituto transposto deve sofrer modificações na sua formulação.⁴⁵ Nesses termos – enquanto “hibridação” –, o intercâmbio entre sistemas jurídicos pode se mostrar claramente proveitoso.

Como se vê, portanto, a adaptação do sistema francês de avaliação da legislação ao Brasil demanda decisões políticas que envolvem, principalmente, o grau de profundidade que se pretende dar ao instituto no país. Em particular, caberá analisar essa inspiração estrangeira à luz da concepção brasileira da separação de Poderes, já que Brasil e França, apesar do muito que têm em comum, não interpretam esse princípio da mesma forma.

2017-8849

⁴⁵ WATSON, Alan. *Op. cit.*, p. 16-20.