

# REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA



Grupo \_\_\_\_\_  
Est. \_\_\_\_\_  
Prat. \_\_\_\_\_  
N.º 33.247

VOL. XI

1957

# ÍNDICE

	Pág.
<i>Armindo Monteiro</i> , pelo Prof. FERNANDO EMYGDIO DA SILVA ... ..	1
<i>José Alberto dos Reis</i> , pelo Prof. ADELINO DA PALMA CARLOS ... ..	7

## DOCTRINA

<i>Limites (Los) de la Autonomia de la Voluntad Privada</i> , por ESPÍN CANOVAS ... ..	9
<i>Revisão (A) da Constituição Francesa (Lei de 7 de Dezembro de 1954)</i> , pelo Doutor ARMANDO M. MARQUES GUEDES ... ..	32
<i>Aquisição (A) de Acções próprias pela Sociedade Anónima</i> , pelo Prof. JOSÉ GABRIEL PINTO COELHO ... ..	73
<i>Reflexion (La) sobre las relaciones entre los Pueblos en el antiguo Oriente: Asia Mayor</i> , pelo Prof. ANTÓNIO TRUYOL SERRA ... ..	97
<i>Introdução a um ensaio sobre Estatística Económica</i> , pelo Prof. PEDRO SOARES MARTÍNEZ ... ..	113

## CONFERÊNCIAS

<i>Problema Financeiro Português</i> , pelo Prof. J. P. DA COSTA LEITE (LUMBRALES) ... ..	205
<i>Nações Unidas — Possibilidades actuais e perspectivas do Futuro</i> , pelo Prof. JOAQUIM M. SILVA E CUNHA ... ..	229

## BIBLIOGRAFIA

<i>François Fontenay de Fontette</i> , pelo Dr. CASTRO MENDES ... ..	253
--	-----

X

# A REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO FRANCESA

(LEI DE 7 DE DEZEMBRO DE 1954)

1. A Constituição de 27 de Outubro de 1946, alicerce jurídico da IV República, sofreu no final de 1954 a sua primeira revisão.

E embora de há muito reclamada (pode pelo menos dizer-se que desde a entrada em vigor da própria Constituição), foram necessários quatro anos para a levar a termo: se bem que o processo a cumprir não exigisse em rigor mais do que alguns meses, é esse na verdade o lapso que medeia entre a adopção pela Assembleia Nacional, em 30 de Novembro de 1950, da proposta apresentada pelos chefes parlamentares dos grupos da maioria, e a votação pela mesma Assembleia, em 30 de Novembro de 1954, do texto definitivo da lei constitucional de revisão, promulgada em 7 de Dezembro seguinte.

Duas legislaturas consecutivas dela se ocuparam. Sem embargo, e no reparo de um autorizado comentador<sup>(1)</sup>, o essencial ficou por resolver — menos por motivos de prudência, ou de morigeração política, do que por deliberado propósito dos órgãos parlamentares responsáveis, ciosos do predomínio que o texto original

---

(<sup>1</sup>) Berlia, *La révision constitutionnelle* — em *Rev. du D. Public*, ano LXI (1955), págs. 164-165.

de 1946 lhes assegura e das prerrogativas que a tradição lhes confere.

Nem todas as modificações votadas se destinavam a ser objecto de execução imediata: de acordo com o artigo final da Lei de 7 de Dezembro, as relativas à data de início e à duração das sessões legislativas sòmente a partir da primeira terça-feira de Outubro seguinte à promulgação entrariam em vigor. O dia 4 de Outubro de 1955 fica portanto a assinalar o início da aplicação prática integral da revisão operada.

2. Estas as grandes linhas exteriores do acontecimento, que no pormenor nos propomos relatar.

Para maior clareza, principiaremos por indicar, acompanhadas dos comentários e das anotações indispensáveis, as alterações introduzidas pela Lei de 7 de Dezembro de 1954 no texto de 1946; e guardaremos para o fim a apreciação de conjunto que a revisão feita nos sugere.

## I

3. Os artigos da Constituição, cuja redacção foi no todo ou em parte modificada, ascendem a onze.

Para cumprir com o preceituado no art.º 90.º do texto constitucional, que estabelece dever a resolução de revisão precisar o objecto desta, a Assembleia Nacional deliberou em 30 de Novembro de 1950 não só enumerar, um por um, os artigos sujeitos a revisão, como especificar, quanto a cada um deles, se se propunha a sua alteração total ou parcial, ou a simples adjunção de aditamentos (2).

---

(2) Resolução de 30 de Novembro de 1950: «Os art.ºs 7.º (aditamento), 9.º (1.ª e 2.ª alíneas), 11.º (1.ª alínea), 12.º, 14.º, (2.ª e 3.ª alí-

Dos onze artigos revistos, os sete primeiros (7.º, 9.º, 11.º, 12.º, 14.º, 20.º e 22.º) pertencem ao Título II do dispositivo constitucional, epigrafado: *Do Parlamento*; os quatro restantes (45.º, 49.º, 50.º e 52.º), ao Título VI: *Do Conselho dos Ministros*. A reforma respeita, por conseguinte, a três órgãos políticos: a Assembleia Nacional, o Conselho da República, e (designação apenas incidentalmente empregada pelo texto de 1946, mas não obstante consagrada) o Governo.

Refiramos, pela sua ordem, as alterações introduzidas em cada um dos artigos citados.

4. Na forma primitiva, que lhe fora dada pela redacção de 1946, o *art.º 7.º* dispunha que:

A guerra não pode ser declarada sem um voto da Assembleia Nacional e o prévio parecer do Conselho da República.

A lei de revisão manteve este dispositivo, mas aditou-lhe um novo período, assim concebido:

*O estado de sítio é declarado nas condições previstas pela lei.*

A adição era desnecessária, até porque se limita a consagrar o que já de longa data se encontra firmemente estabelecido pela

---

neas), 20.º, 22.º (1.ª frase), 45.º (2.ª, 3.ª e 4.ª alíneas), 49.º (2.ª e 3.ª alíneas), 50.º (2.ª alínea) e 52.º (1.ª e 2.ª alíneas) da Constituição serão submetidos a revisão».

Respeitando a mesma interpretação, e utilizando a mesma técnica, a designação oficial da Lei de 7 de Dezembro de 1954 é a seguinte: *Lei constitucional de 7 de Dezembro de 1954, tendendo à revisão dos art.ºs 7.º (aditamento), 9.º (1.ª e 2.ª alíneas), 11.º (1.ª alínea), 12.º, 14.º (2.ª e 3.ª alíneas), 20.º, 22.º (1.ª frase), 45.º (2.ª, 3.ª e 4.ª alíneas), 49.º (2.ª e 3.ª alíneas), 50.º (2.ª alínea) e 52.º (1.ª e 2.ª alíneas) da Constituição, — (ver Journal Officiel, 8 Dez. 1954, pág. 11440).*

tradição francesa neste domínio, segundo a qual é à lei ordinária que compete fixar as condições, a competência, e os limites para a declaração do estado de sítio<sup>(3)</sup>. À renitente atitude do Conselho da República se deve, no entanto, a sua inclusão no texto do art.º 7.º.

Historiemos o essencial dos factos, pela luz que inesperadamente lança sobre muitas das dificuldades surgidas no decurso da reforma.

No debate que antecedeu a resolução de 30 de Novembro de 1950, o art.º 7.º foi considerado o lugar próprio para tratar das matérias nem sempre conexas, mas indubitavelmente afins, do estado de guerra e do estado de sítio. O principal motivo que levava a Assembleia Nacional a romper neste ponto com a tradição, propondo a constitucionalização dos princípios a que deveria de futuro submeter-se a declaração do estado de sítio, era o receio de que, havendo em 1946 passado para as mãos do Presidente do Conselho o poder de expedir decretos e regulamentos, desde 1875 detido pelo Presidente da República, o executivo viesse hábilmente a obter por esta via, em face de maiorias complacentes ou pouco zelosas na defesa do predomínio das instituições parlamentares, um temível instrumento de intimidação e de pressão política. Acrescia que as leis de 1849 e de 1878 constituíam fraco obstáculo a semelhante possibilidade e careciam, para mais, de urgente actualização.

Quando, porém, no verão de 1953 se iniciou a discussão do projecto de lei de revisão, elaborado sobre a resolução de 30 de Novembro de 1950, a Assembleia Nacional entendeu preferível (de acordo com a opinião expressa pelo Governo) manter a prática consagrada pela tradição, porque o que em verdade estava

---

(3) Leis de 9 de Agosto de 1849 e de 3 de Abril de 1878.

em causa era apenas a reconhecida necessidade de adequar o regime estabelecido pelas leis de 1849 e de 1878 às novas circunstâncias. E por unanimidade deliberou excluir o art.º 7.º do número das disposições constitucionais sujeitas a revisão.

Em Março de 1954 o Conselho da República pronunciava-se no entanto, e também por unanimidade, pela não exclusão do art.º 7.º, ao qual propunha a incolor adição, hoje sancionada pela Lei de 7 de Dezembro de 1954.

Por discordar das razões aduzidas pelo Governo, e aceites pela Assembleia Nacional?

Não: quanto ao fundo da questão, o Conselho da República partilhava delas sem reserva.

O motivo invocado era outro, e bem diverso: uma vez precisado, conforme exigia o segundo parágrafo do art.º 90.º da Constituição, o objecto da revisão a empreender, entendia o Conselho que ficava vedado às câmaras modificá-lo, pela exclusão ou adição de artigos. E era isso, justamente, o que a Assembleia Nacional pretendia fazer, ao deliberar a eliminação do art.º 7.º. O Conselho não podia, portanto, dar-lhe a sua aquiescência e o seu voto.

Excessivo legalismo de interpretação?

Aparentemente, sim — como com imparcialidade o mostrava um parecer oportunamente emitido pelo Conselho de Estado, e liminarmente o reconhecia o próprio relator da comissão para o efeito designada pelo Conselho da República, ao sublinhar que a discrepância respeitava à «forma» e não ao «fundo» do problema.

Na realidade, porém, era um exacerbado sentimento de desconfiança (poder-se-ia quase dizer: de despeito) que movia o Conselho da República, herdeiro decaído do velho Senado, e o fazia erguer-se num assomo de rebeldia contra a Assembleia Nacional. Não o havia de resto denunciado, logo no início de todo este penoso processo de reforma, com o irreprimível sobressalto que o levava a

aprovar a célebre moção: «O Conselho da República afirma de uma maneira solene a sua vontade inabalável de não admitir nenhum atentado aos direitos que lhe advêm da Constituição.

Considerando insuficiente a reforma constitucional em curso pede à Assembleia Nacional que proponha sem tardar uma revisão mais ampla da Constituição, com vista, nomeadamente, a estabelecer um equilíbrio real dos poderes públicos, a dar ao Conselho da República um verdadeiro poder legislativo e a assegurar ao Governo a autoridade que lhe deve normalmente pertencer em regime parlamentar?»

À parte o que há de exacto nestas críticas, e de sensato em algumas das exigências apresentadas, é acima de tudo evidente o desejo, veementemente expresso, de recobrar a aura perdida.

A Assembleia Nacional acabou por se curvar à vontade do Conselho da República, não sem todavia uma vez mais reiterar o seu direito a não ter necessariamente de proceder à revisão de todos os artigos inicialmente propostos.

Persiste pois a dúvida quanto ao verdadeiro entendimento a atribuir ao segundo parágrafo do art.º 90.º da Constituição; e, para além dela, a incerteza quanto ao êxito final da luta de prestígio em que tão a fundo o Conselho da República se empenhou.

##### 5. Segundo o texto de 1946, o art.º 9.º dispunha:

A Assembleia Nacional reúne-se de pleno direito em sessão [legislativa] anual na segunda terça-feira de Janeiro.

A duração total das interrupções da sessão [legislativa] não pode exceder quatro meses. São consideradas como interrupções da sessão [legislativa] os adiamentos de sessão superiores a dez dias.

O Conselho da República está em funções ao mesmo tempo que a Assembleia Nacional.

A lei de revisão alterou os dois primeiros parágrafos, que passaram a ter a seguinte redacção :

*A Assembleia Nacional reúne-se de pleno direito em sessão [legislativa] ordinária na primeira terça-feira de Outubro.*

*Logo que esta sessão [legislativa] tenha durado sete meses pelo menos, o Presidente do Conselho pode determinar o seu encerramento por decreto dado em Conselho dos Ministros. Neste período de sete meses não se compreendem as interrupções de sessão [legislativa]. Consideram-se como interrupções de sessão [legislativa] os adiamentos de sessão superiores a oito dias completos.*

A alteração introduzida no primeiro parágrafo corresponde a uma dupla necessidade: a de deixar à Assembleia uma desafogada margem para a discussão e votação do projecto de orçamento, apresentado pelo Governo; e a de evitar que no decurso do mesmo mês a questão da eleição da mesa da Assembleia cavalgue sobre o debate orçamental, prejudicando e protelando a sua conclusão. O art.º 11.º da Constituição determina, na verdade, deverem as Câmaras cada ano, no início da sessão legislativa, eleger as suas mesas. Como pelo texto primitivo do art.º 9.º o início da sessão tinha lugar já quase em meados de Janeiro, aconteceu mais de uma vez vir a eleição da mesa da Assembleia interromper o debate orçamental em curso. É este segundo (e principal) inconveniente que a nova redacção do primeiro parágrafo visa directamente remover.

O segundo parágrafo, pelo seu lado, reinstaura uma atribuição tradicional do executivo em França, que o texto de 1946 abolira: o direito de decretar o encerramento da sessão legislativa, após um período anual mínimo de funcionamento das Câmaras. Neste ponto, é patente o regresso a um parlamentarismo ao gosto de 1875, em detrimento do regime de assembleia instituído em 1946. Enquanto pelo texto primitivo do art.º 9.º a Assem-

bleia Nacional era anualmente *obrigada* a funcionar pelo menos durante oito meses, agora ser *impedida* de estar em funcionamento por mais do que sete, se o Governo assim o decidir. Na prática conserva sempre, é certo, a faculdade de reunir extraordinariamente de todas as vezes que for convocada, seja por iniciativa própria da sua mesa, seja a pedido do Presidente do Conselho ou de um número mínimo de Deputados (art.º 12.º). Mas ainda em tal caso o Governo continua a deter, como veremos, o direito de decretar o encerramento, além de simultaneamente haver sido dificultada a convocação a pedido dos seus membros.

O Conselho da República apenas propôs uma modificação de pormenor à reforma assim projectada, e que consistia no aditamento da palavra *completos* à expressão final do segundo parágrafo. A Assembleia Nacional aceitou sem dificuldade a emenda, que correspondia por inteiro à sua interpretação do passo em causa, explicitando-a.

É a todas estas alterações que se refere o último artigo da Lei de 7 de Dezembro de 1954, determinando que não deverão entrar em vigor senão a partir da primeira terça-feira de Outubro seguinte à sua promulgação — ou seja: a partir de 4 de Outubro de 1955.

#### 6. Ao texto inicial do art.º 11.º:

Cada uma das Câmaras elege a sua mesa em cada ano, no início da sessão [legislativa], com representação proporcional dos grupos.

Quando as duas Câmaras se reúnem para a eleição do Presidente da República, a sua mesa é a da Assembleia Nacional (.),

a lei de revisão substituiu o seguinte:

Cada uma das Câmaras elege a sua mesa em cada ano, no início da sessão [legislativa] *ordinária e nas condições previstas pelo seu regulamento* (.),

deixando intacto o parágrafo final, não abrangido pela resolução de 30 de Novembro de 1950.

São portanto três as modificações impostas.

A primeira consiste na interpolação do qualificativo *ordinária*, aposto à expressão (utilizada sempre de forma abreviada pelo texto de 1946) *sessão [legislativa]*. Propôs a interpolação o Conselho de Estado no seu já citado parecer de 1953, por se lhe afigurar de toda a vantagem precisar a que espécie de sessão, ordinária ou extraordinária, a abreviada expressão utilizada na realidade se referia. Que não havia nisto bizantinismo, sem qualquer projecção prática apreciável, prova-o a segunda das modificações introduzidas, a que vamos aludir.

Cifra-se ela na eliminação da frase impondo a obrigatoriedade da representação proporcional de todos os grupos parlamentares nas mesas por ambas as Câmaras eleitas. E com que fito? Transparentemente, com o de impedir que o partido comunista — na actual legislatura o segundo mais numeroso da Assembleia Nacional — detenha automaticamente uma considerável representação nas mesas respectivas. É certo que a desconstitucionalização da regra da proporcionalidade não obsta a que os regulamentos internos de cada uma das Câmaras a retomem, e exijam em critério de escolha dos membros das suas mesas. Mas é também certo que mesmo nesta eventualidade (acarinhada pelo jacobinismo de uns, e pelo excessivo temor de outros em face de um possível domínio das maiorias governamentais) <sup>(4)</sup>, será sempre possível tornear

---

(4) Neste sentido, v. g. Berlia — que escreve: «Em resumo, todo e qualquer arranjo dos textos que eventualmente permitisse a uma maioria governamental deter o conjunto dos lugares da mesa da Assembleia seria, em nossa opinião, lamentável e criticável. Os riscos de semelhante solução são suficientemente claros para que seja necessário desenvolvê-los mais em pormenor.» — em *Rev. du D. Public*, ano LIX (1953), pág. 685.

o escolho, conservando a regra da proporcionalidade como princípio geral de recrutamento mas adoptando outra — por exemplo a da maioria — para o efectivo investimento nos lugares de chefia: de entre os proporcionalmente eleitos numa primeira volta, sairiam numa segunda volta designados por maioria os presidentes e vice-presidentes das mesas. De qualquer modo — e é este o ponto que interessa reter —, desconstitucionalizada a regra da proporcionalidade as duas Câmaras ficam livres para a incluir, ou não, nos seus regulamentos internos. A iniciativa e a plena liberdade na elaboração e aplicação destes constitui, tradicionalmente, um dos penhores da independência do legislativo, face aos demais poderes políticos.

E justamente porque assim é, e porque a eliminação da regra da proporcionalidade vinha restaurar essa plena liberdade, um momento coarctada pelo texto de 46, a Assembleia Nacional principiou por negar o seu assentimento a uma terceira modificação, da autoria do Conselho da República, por a considerar supérflua:

*... e nas condições previstas pelo seu regulamento.*

O Conselho fez porém pertinentemente notar que podendo, na hipótese do art.º 52.º, a dissolução da Assembleia Nacional ter lugar em qualquer altura do ano, não faria sentido que a nova Assembleia eleita tivesse de aguardar a primeira terça-feira de Outubro seguinte (art.º 9.º), início da sessão legislativa ordinária e normal, para então poder eleger a sua mesa (art.º 11.º)—quando por outro lado lhe é dado se assim o entender, nos termos do quarto parágrafo do mesmo art.º 52.º, reunir-se de pleno direito logo na terceira quinta-feira seguinte à sua eleição. Estas razões convenceram a Assembleia Nacional, que acabou por votar a modificação proposta pelo Conselho.

7. Preceituava o antigo texto do *art.º 12.º* que:

Quando a Assembleia Nacional não estiver em funções, a sua mesa, fiscalizando a acção do Gabinete, pode convocar o Parlamento; deve fazê-lo a pedido de um terço dos deputados ou a pedido do Presidente do Conselho dos Ministros.

Remodelando a parte dispositiva, a lei de revisão fixou por este modo o seu teor:

Quando a Assembleia Nacional não estiver em funções, a sua mesa pode convocar o Parlamento *em sessão extraordinária*; o Presidente da Assembleia Nacional deve fazê-lo a pedido do Presidente do Conselho dos Ministros ou a pedido da maioria dos membros que compõem a Assembleia Nacional.

O Presidente do Conselho pronuncia o encerramento da sessão extraordinária pelas formas previstas no *art.º 9.º*.

Quando a sessão extraordinária tiver lugar a pedido da maioria da Assembleia Nacional ou da sua mesa, o decreto de encerramento não pode ser expedido antes de o Parlamento haver esgotado a ordem do dia limitada para que tiver sido convocado.

A primeira modificação importante a assinalar é a eliminação da referência à função fiscalizadora da mesa da Assembleia sobre a acção política desenvolvida pelo Gabinete, nos períodos de interrupção da sessão legislativa. Com este fundamento, e de todas as vezes que o reputasse necessário, podia a mesa convocar de moto próprio o Parlamento em sessão extraordinária. Em rigor, porém, tal sessão não poderia em momento algum vir a ter efectivamente lugar, já que (consoante na sua primitiva redacção decidia o primeiro parágrafo do *art.º 9.º*) a sessão legislativa da

Assembleia, e com ela a do Conselho da República, era uma sessão anual — quer dizer: permanente. No decurso do ano não ficava portanto intervalo algum livre em que fosse dado realizá-la. A conciliação dos dois textos em conflito só podia ser tentada considerando como objecto da faculdade convocatória, à mesa atribuída, não a pretensa *sessão extraordinária*, que na interpretação corrente o art.º 12.º subentendia, mas a mera *cessação* de qualquer dos adiamentos ou interrupções de sessão, implicitamente consentidos pelo segundo parágrafo do art.º 9.º. Neste ponto de dúvida se encontrava a questão <sup>(5)</sup>, quando a reforma do art.º 12.º foi abordada. Para a resolver, e atenta a distinção entre sessão ordinária e extraordinária que a nova redacção proposta para o primeiro parágrafo do art.º 9.º e para o primeiro parágrafo do art.º 12.º passava verbalmente a estabelecer, entendeu a Assembleia Nacional desnecessário continuar a aludir à faculdade de fiscalização, até aí deferida à sua mesa <sup>(6)</sup>. Donde a eliminação do passo do art.º 12.º que se lhe reportava. Eliminação fundada? A nosso ver não, e vamos dizer porquê. Em primeiro lugar, não havia contradição alguma em declarar por um lado a Assembleia

---

<sup>(5)</sup> Levantada logo em 1948, como pode ver-se a págs. 1-2 do *Journal Officiel — Débats de l'Ass. Nat.* (1948). Cfr. ref. em M. Prélot, *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris (nova ed., 1949), pág. 7 do *Addendum*.

<sup>(6)</sup> Nas suas explicações à Assembleia, o relator (Defos du Rau) mencionou ainda a falta de fundamento jurídico dessa faculdade e o poder arbitrário, cujas modalidades de execução jamais haviam sido precisadas, que parecia implicar em favor da mesa. Nem uma nem outra alegação se mostravam, todavia, procedentes: a primeira, porque o art.º 12.º constituía justamente o procurado fundamento *jurídico*; a segunda, porque o que nele em favor da mesa se estabelecia era apenas o poder convocatório, objecto de regulamentação interna. Restava de pé, como razão atendível, que se expõe no texto e que parece ter decidido a Assembleia.

em sessão anual permanente, e por outro em atribuir essa faculdade à sua mesa nos períodos de adiamento ou de interrupção: isso apenas significava que o art.º 12.º investira esta última no papel normalmente desempenhado pelas deputações permanentes, de há longa data acolhidas em constituições do tipo da de 1946 como garantia de uma soberania popular efectiva e contínua<sup>(7)</sup>; mas ainda que contradição aí quisesse apesar de tudo ver-se, a verdade é que ela cessava desde que se havia passado a admitir a possibilidade de por intervenção do executivo, ou deliberação da própria Assembleia, a sessão legislativa não ser anual nem, por consequência, permanente: desaparecida nessa hipótese (a única em que doravante uma convocação extraordinária seria viável) a razão de decidir, devia do mesmo modo desaparecer a decisão nela apoiada — e não ao contrário ser mantida, como a Assembleia Nacional o fez ao votar a eliminação. Em segundo lugar, se no primeiro parágrafo do art.º 12.º se persistiu em atribuir à mesa da Assembleia o poder de por iniciativa própria convocar extraordinariamente o Parlamento, é porque de forma implícita se lhe continuou a reconhecer, uma vez encerrada a sessão ordinária, a função de fiscalização que lhe serve de fundamento: a eliminação da frase que de forma explícita lha conferia não tem, pois, qualquer significação teórica ou prática. A deliberação da Assembleia procede de um equívoco: o de raciocinar exclusivamente em termos de uma hipótese que à face do novo dispositivo do segundo parágrafo do art.º 9.º não é a única constitucionalmente possível, nem aquela que

---

(7) Assim v. g. na Constituição portuguesa de 1822 — da qual com intuito comparativo tirámos a expressão «deputações permanentes». Outras designações têm no entanto de igual modo sido utilizadas por constituições da mesma espécie, como por exemplo as de «comissões intermediárias» ou «interinas» (*Zwischenausschuss*).

o art.º 12.º especificamente prevê e regula. Essa hipótese, é a da sessão ordinária de duração anual; a encarada pelo art.º 12.º, é a da sessão ordinária de duração menor, e da subsequente possibilidade de convocação de sessões extraordinárias até ao termo do ano parlamentar.

A segunda modificação introduzida no primitivo contexto do art.º 12.º respeita ao modo e às condições em que a convocação extraordinária pode ser pedida, seja pelo Presidente do Conselho, seja pelos próprios deputados. Quanto ao modo, o pedido deixa em ambos os casos de ter de ser dirigido à mesa da Assembleia Nacional, e a correspondente convocação de lhe incumbir: para um e outro efeito, o Presidente da Assembleia passa a ocupar o seu lugar. Quanto às condições exigidas, o pedido terá de futuro de ser subscrito pela maioria dos membros da Assembleia, quando deles proceda, e não pelo simples terço do seu número como até aqui. A primeira alteração revela o parcial abandono da ideia, em 1946 ensaiada, de fazer da mesa não apenas um órgão regulador do funcionamento interno da Assembleia, mas uma autêntica autoridade constitucional com competência política própria. Que o abandono é parcial prova-o no entanto a manutenção da dupla faculdade de fiscalização e de convocação extraordinária, que o texto reteve e lhe continua a reconhecer. A segunda alteração, compaginada com a desconstitucionalização da regra da representação proporcional (art.º 11.º), denuncia o claro afastamento da tese favorável à valorização das minorias parlamentares, e o prudente — e por enquanto limitado — retorno à tese de 1875, segundo a qual a convocação extraordinária só podia ter lugar quando solicitada pela maioria dos membros de ambas as câmaras.

A terceira modificação concretizada em dois novos parágrafos acrescentados ao primitivo texto do artigo, é homóloga da introduzida pela lei de revisão no segundo parágrafo do art.º 9.º: também em relação às sessões extraordinárias se reconhece ao executivo

o direito de, pela mesma forma<sup>(8)</sup>, deliberar o seu encerramento. Com uma particularidade, sem embargo: se a sessão extraordinária tiver sido convocada a pedido do Presidente do Conselho, este pode em qualquer altura do debate, mediante decreto aprovado em conselho de ministros, exercer esse direito, mas se, diferentemente, o houver sido a pedido da maioria dos Deputados, ou a pedido da mesa da Assembleia<sup>(9)</sup>, só depois de as câmaras terem esgotado a discussão sobre a ordem do dia indicada na convocação poderá o Presidente do Conselho, por idêntico processo, decretar o seu encerramento.

Quando a propósito destas modificações foi em 1954 chamado a pronunciar-se, o Conselho da República aventou a conveniência de um aditamento e de uma emenda. O aditamento: a

---

(8) No segundo parágrafo do art.º 12.º, diz-se textualmente: «... pelas formas previstas no art.º 9.º». No projecto inicial, lia-se: «... nas condições previstas no art.º 9.º». A substituição do termo *condições* pelo termo *formas* deve-se a sugestão do Conselho de Estado (perfilhada pelo Governo no seu projecto de Maio de 1953, e a seguir advogada pelo próprio Presidente da comissão de revisão da Assembleia), que o considerou mais correcto para com exactidão exprimir o que se pretendia: a forma da deliberação a tomar em conselho de ministros, com exclusão das condições de tempo impostas pelo segundo parágrafo do art.º 9.º. É pois neste sentido que deve ser entendida a fórmula, não obstante utilizada no plural, que veio a ser definitivamente votada em 1954 e hoje figura no citado passo do art.º 12.º.

(9) Possibilidade mencionada pelo terceiro parágrafo do art.º 12.º, que parece acrescentar-se à faculdade de por iniciativa própria, sem recurso ao Presidente da Assembleia, a mesa poder directamente convocar o Parlamento — conforme no primeiro parágrafo do artigo se dispõe. Só a prática constitucional poderá trazer esclarecimento a este ponto, decidindo se se trata de nova modalidade processual; de mera forma casual de dizer, que nada de novo pretende criar; ou de manifesta contradição com a faculdade de convocação directa, a que será necessário pôr termo em futura revisão.

obrigação, para o Presidente da Assembleia, de avisar o Presidente do Conselho da República da convocação extraordinária a efectuar. A emenda: a ordem do dia da convocação, em vez de antecipadamente estabelecida e delimitada, deveria ser deixada à discricção da Assembleia Nacional, com o encargo de logo na primeira reunião a fixar <sup>(10)</sup>.

O aditamento não foi atendido: representava uma superfeição em relação ao princípio geral estabelecido no terceiro parágrafo do art.º 9.º, segundo o qual o Conselho da República entra automaticamente em funções ao mesmo tempo que a Assembleia Nacional.

Tão-pouco o foi a emenda, apesar de favorecer as prerrogativas da Assembleia na medida em que facilitava a convocação de sessões extraordinárias, limitando a exigência da maioria ao número das petições apresentadas sem a alargar à identidade do seu conteúdo. A Assembleia Nacional convenceu-se, porém, de que seria enveredar por um caminho erigido de escolhos: se a ordem do dia não tivesse também de ser de antemão apurada em face da maioria absoluta dos objectos das petições, correr-se-ia o risco de ulteriormente poder vir a ser alterada, acrescentada, ou até repudiada, por simples maioria relativa dos iniciais signatários, ou de outros membros da Assembleia — do que indubitavelmente não resultaria qualquer proveito para o bom funcionamento, nem para o prestígio das instituições parlamentares <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Ver *Journal Off., Débats, Cons. de la Rep.* (1954), págs. 403-447.

<sup>(11)</sup> Neste sentido, cfr. as razões aduzidas pelo relator Deffos du Rau, em *Journal Off., Débats de l'Ass. Nat.* (1954), pág. 5580. Pondera-lhe certas reticências: Berlia, *op. cit.*, em *Rev. du D. Pub.*, ano LXI (1955), pág. 168.

8. O art.º 14.º, regulando a iniciativa legislativa, dispunha :

O Presidente do Conselho dos Ministros e os membros do Parlamento têm a iniciativa das leis.

Os projectos de lei e as propostas de lei formulados pelos membros da Assembleia Nacional são depositados sobre a mesa desta.

As propostas de lei formuladas pelos membros do Conselho da República são depositadas sobre a mesa deste e enviadas sem debate à mesa da Assembleia Nacional. Não são admissíveis quando tiverem por consequência uma diminuição de receitas ou uma criação de despesas.

A lei de revisão alterou o segundo e terceiro parágrafos, aos quais deu a seguinte redacção :

*Os projectos de lei são depositados sobre a mesa da Assembleia Nacional ou sobre a mesa do Conselho da República. Todavia, os projectos de lei tendendo a autorizar a ratificação dos tratados previstos no art.º 27.º, os projectos de lei orçamentais ou de finanças e os projectos comportando diminuição de receitas ou criação de despesas devem ser depositados sobre a mesa da Assembleia Nacional.*

*As propostas de lei formuladas pelos membros do Parlamento são depositadas sobre a mesa da Câmara de que façam parte, e transmitidas depois de adoptadas à outra Câmara. As propostas de lei formuladas pelos membros do Conselho da República não são admissíveis quando tiverem por consequência uma diminuição de receitas ou uma criação de despesas.*

Juntamente com a do art.º 20.º, a modificação deste artigo constituía o ponto de maior melindre que na tarefa de revisão o Parlamento tinha de enfrentar, porque punha em jogo o sistema de «monocameralismo atenuado» ou (como também em 1946 lhe chamava o relator-geral, Coste Floret) de «bicameralismo incompleto», a que a sua própria composição, estrutura, e modo de fun-

cionamento obedeciam. Enquanto uns desejavam o reforço, outros queriam a manutenção, e outros ainda o enfraquecimento, da posição de secundário relevo que em 1946 fora designada ao Conselho da República, tanto no domínio da iniciativa legislativa (a que o art.º 14.º se cinge) como no da mecânica de votação das leis (a que o art.º 20.º se reporta).

Para melhor compreensão das modificações impostas ao art.º 14.º, e antes de dar início ao seu comentário, principiaremos por sublinhar uma particularidade de terminologia: ao contrário do uso consagrado pela linguagem constitucional portuguesa, é de tradição em França denominar *propostas de lei* os projectos emanados dos órgãos legislativos, e *projectos de lei* os de iniciativa governamental. A distinção, que não era com clareza utilizada pelo primitivo texto do art.º 14.º, passa agora a sê-lo pelo tratamento, em parágrafos separados, da disciplina própria a que a apresentação de umas e de outros fica sujeita <sup>(12)</sup>.

A primeira modificação trazida pela reforma, é a que dá ao Governo o direito de endereçar ao Conselho da República (e não, sempre e obrigatoriamente, à Assembleia Nacional) os projectos de lei que entender, com exclusão dos a seguir enumerados na parte final do novo segundo parágrafo.

A segunda modificação, é a que confere ao Conselho da República a faculdade de discutir e votar, em primeira leitura, as propostas de lei da autoria dos seus membros.

A terceira modificação, sugerida pelo Conselho de Estado e promovida pelo Governo, é a que impõe a transmissão imediata

---

(12) A terminologia constitucional continua, sem embargo, a não ser impecavelmente rigorosa: assim é que no quarto parágrafo do art.º 90.º, a propósito dos trâmites da revisão, se fala em *projecto de lei* a elaborar pela Assembleia Nacional.

à outra câmara das propostas de lei que numa delas tenham obtido vencimento.

As duas primeiras modificações denotam uma acentuada tendência de retorno ao bicameralismo perfeito de 1875, que em razão da apaixonada hostilidade das esquerdas contra o velho Senado da III.<sup>a</sup> República o texto de 1946 havia procurado destruir. Daí a supressão da regra vexatória que interdizia ao Conselho da República o debate prévio das propostas de lei apresentadas pelos seus membros, e da que impedia o Governo de se lhe dirigir directamente, submetendo-lhe em primeiro lugar os seus projectos de lei. Embora o Conselho da República continue a ser, na expressão de Pierre Cot, uma «câmara de reflexão», e as suas deliberações a valer como simples *pareceres* <sup>(13)</sup>, a verdade é que, salvo nas excepções apontadas, as opiniões por ele expressas passam a poder lógicamente anteceder o voto definitivo da Assembleia, e sobre este porventura a pesar decisivamente. Em última análise, o que pela dupla possibilidade de o Governo se lhe dirigir directamente, e de lhe ser dado pronunciar-se desde logo acerca das propostas e dos projectos apresentados, se procura firmar, é um accrescido prestígio da segunda câmara — tão diminuída na sua importância política pelo antigo texto do art.º 14.º.

O Conselho da República sugeriu ainda uma emenda, e um aditamento: a primeira incidindo sobre o segundo período do segundo parágrafo e o segundo período do terceiro, de modo a ficar estabelecido que além dos projectos e propostas implicando diminuição de receitas, sòmente os que de forma *directa* determinassem

---

(13) «*La nouvelle rédaction ne modifie en rien la nature des délibérations du Conseil de la République, qui sont et qui demeurent des avis*»: nestes termos, que não dão azo a quaisquer dúvidas, explica o presidente da comissão de revisão (Marcel Prélôt) o sentido da alteração introduzida — ver *Journal Off.*, (1953), pág. 3677.

criação de despesas excederiam a sua competência; o segundo, destinado a constituir um quarto e novo parágrafo, tornando aplicáveis as disposições dos art.ºs 25.º e 71.º às propostas e projectos em primeiro lugar debatidos pelo Conselho (14).

A emenda era especiosa, e não foi aceite; igual sorte teve o aditamento, que a ser aprovado conferiria ao Conselho o mesmo direito de consulta ao Conselho Económico, e à Assembleia da União Francesa, que a Constituição reserva ao Governo e à Assembleia Nacional. Na medida em que implícitamente trazia alteração ao preceituado nos art.ºs 25.º e 71.º, semelhante proposta de aditamento contrariava a atitude de intransigência teimosamente mantida pelo Conselho a propósito do art.º 7.º, visto os dois artigos mencionados não se acharem incluídos na lista aprovada pela resolução de 30 de Novembro de 1950, que precisara o objecto da reforma a emprender. O Conselho traía, assim, os verdadeiros motivos da sua atitude inicial.

9. Na forma que lhe fora dada em 1946, dispunha o art.º 20.º sobre a mecânica de votação das leis:

O Conselho da República examina, para sobre eles dar parecer, os projectos e propostas de lei votados em primeira leitura pela Assembleia Nacional.

O parecer é dado o mais tardar dentro dos dois meses que se seguirem à transmissão pela Assembleia Nacional. Quando se tratar da lei do orçamento, este prazo será abreviado, sendo necessário, de maneira a não exceder o tempo utilizado pela Assembleia Nacional no seu exame e na sua votação. Quando a Assembleia Nacional decidir adoptar um procedimento de urgência, o Conselho da República dará o seu parecer dentro de um prazo igual ao previsto para os debates da

---

(14) Ver *Journal Off. — Débats — Cons. de la Rep.*, (1954), págs. 352 e 405.

Assembleia Nacional pelo regulamento desta. Os prazos previstos no presente artigo suspendem-se durante as interrupções de sessão. Podem ser prorrogados por decisão da Assembleia Nacional.

Se o parecer do Conselho da República for concordante ou não tiver sido dado nos prazos previstos no parágrafo precedente, a lei será promulgada com o texto votado pela Assembleia Nacional.

Se o parecer não for concordante, a Assembleia Nacional examinará o projecto ou a proposta de lei em segunda leitura. A Assembleia Nacional estatui definitivamente e soberanamente apenas sobre as emendas ou aditamentos propostos pelo Conselho da República, aceitando-os ou rejeitando-os no todo ou em parte. No caso de rejeição total ou parcial destas emendas ou aditamentos, a votação em segunda leitura terá lugar por escrutínio público, e à maioria absoluta dos membros que compõem a Assembleia Nacional, quando a votação na generalidade tenha sido realizada pelo Conselho da República nas mesmas condições.

Modificando integralmente este dispositivo, em atenção à letra e ao espírito das alterações feitas no art.º 14.º, e com o propósito de reinstaurar a técnica da lançadeira (*navette*) abandonada em 1946, a lei de revisão substituiu-o pelo seguinte:

*Todo o projecto ou proposta de lei é examinado sucessivamente nas duas Câmaras do Parlamento com vista a conseguir a adopção de um texto idêntico.*

*A menos que o projecto ou a proposta de lei tenha sido examinado por ele em primeira leitura, o Conselho da República pronunciar-se-á o mais tardar dentro dos dois meses seguintes à transmissão do texto adoptado em primeira leitura pela Assembleia Nacional.*

*No que respeita aos textos orçamentais e à lei de finanças, o prazo concedido ao Conselho da República não deve exceder o espaço de tempo precedentemente utilizado pela Assembleia Nacional para o seu exame e o seu voto. Em caso de procedimento de urgência declarado pela Assembleia Nacional, o prazo é duplo do previsto para os debates da Assembleia Nacional pelo regulamento desta.*

*Se o Conselho da República não se tiver pronunciado nos prazos previstos nos precedentes parágrafos a lei ficará em condições de poder ser promulgada com o texto votado pela Assembleia Nacional.*

*Se o acordo não tiver sido alcançado, o exame prosseguirá em cada uma das duas Câmaras. Depois de duas leituras pelo Conselho da República, cada Câmara dispõe, para o efeito, do prazo utilizado pela outra Câmara na leitura precedente sem que esse prazo possa ser inferior a sete dias ou a um dia para os textos visados no terceiro parágrafo.*

*Na falta de acordo dentro de um prazo de cem dias a contar da transmissão do texto ao Conselho da República para segunda leitura, reduzido a um mês para os textos orçamentais e a lei de finanças e a quinze dias em caso de procedimento aplicável aos negócios urgentes, a Assembleia Nacional pode estatuir definitivamente retomando o último texto por ela votado ou modificando-o pela adopção de uma ou várias das emendas ou aditamentos propostos para esse texto pelo Conselho da República.*

*Se a Assembleia Nacional ultrapassar ou prorrogar os prazos de exame de que dispõe, o prazo previsto para o acordo das duas Câmaras será aumentado de outro tanto.*

*Os prazos previstos no presente artigo ficam suspensos durante as interrupções de sessão. Podem ser prorrogados por decisão da Assembleia Nacional.*

A modificação essencial é constituída, como se vê, pela readopção do sistema de lançadeira, cujo funcionamento se procura limitar no tempo por uma complexa rede de prazos — fixos uns, e variáveis outros — que todavia não cobre todos os trâmites possíveis da mecânica estabelecida.

O artigo tem um carácter predominantemente processual. Mesmo assim, o acordo definitivo sobre a sua nova redacção só pôde ser alcançado ao cabo de delicadas negociações e de muitas transigências, reflectidas no relatório do anteprojecto de revisão apresentado em Maio de 1953 pelo governo René Mayer e assinadas pelo contraste — em alguns pontos profundo — entre o texto

do anteprojecto governamental<sup>(15)</sup>, o texto votado pela Assembleia Nacional em 22 de Julho de 1953<sup>(16)</sup>, o texto do contra-projecto constante do parecer aprovado em 17 de Março de 1954 pelo Conselho da República<sup>(17)</sup>, e o texto final, posto em vigor pela lei de revisão. É que o art.º 20.º aparecia aos olhos do Conselho da República como a pedra de toque de toda a reforma: por ele ficariam consagrados, ou indefinidamente comprometidos, os renovados poderes que pretendia.

Pelo seu lado, o Governo observara no relatório do anteprojecto que não era coerente obrigar a Assembleia Nacional — única câmara soberana — a em segunda leitura apenas poder deliberar sobre a adopção ou rejeição das emendas e aditamentos sugeridos pelo Conselho da República, sem outra escolha; e que o forçá-la em caso de rejeição a votar a lei à maioria absoluta dos seus membros, quando a votação sobre a generalidade tivesse no Conselho da República sido realizada nas mesmas condições, equivalia a instituir em favor da segunda câmara um autêntico direito de veto, paralisador da actividade legislativa. As duas anomalias foram eliminadas no novo texto com o assentimento quase unânime dos senadores, que nessa concessão viram o preço das suas reivindicações em prol do reforço da autoridade do Conselho. Uma vez mais, vingavam as soluções do compromisso.

#### 10. No texto primitivo do art.º 22.º,

Nenhum membro do Parlamento pode, durante o período do seu mandato, ser processado ou detido por motivos criminais ou correcionais senão com autorização da Câmara de que fizer parte, salvo em caso

---

(15) Ver *Rev. du D. Pub.*, ano LIX (1953), págs. 442-443.

(16) Ver *Journal Off. — Débats — Ass. Nat.*, (1953), págs. 3766-3780.

(17) *Id.*, *Débats — Cons. de la Rep.*, (1954), págs. 352-406.

de flagrante delito. A detenção ou o procedimento movido contra um membro do Parlamento serão suspensos se a Câmara de que fizer parte o requerer (.),

a lei de revisão fez as seguintes modificações e interpolações:

Nenhum membro do Parlamento pode, durante o período das sessões, ser processado ou detido por motivos criminais ou correccionais senão com a autorização da Câmara de que fizer parte, salvo em caso de flagrante delito. *Todo o parlamentar detido fora do período das sessões pode votar por delegação enquanto a Câmara de que fizer parte não se tiver pronunciado sobre o levantamento da sua imunidade parlamentar. Se a Câmara não se tiver pronunciado nos trinta dias que se seguirem à abertura da sessão, o parlamentar detido será solto de pleno direito. Salvo nos casos de flagrante delito, de procedimentos autorizados ou de condenação definitiva, nenhum membro do Parlamento pode, fora do período das sessões, ser detido senão com autorização da mesa da Câmara a que pertencer.* A detenção ou o procedimento movido contra um membro do Parlamento serão suspensos se a Câmara de que fizer parte o requerer.

O artigo regulamenta uma das mais melindrosas manifestações do princípio da inumidade parlamentar, cuja particular delicadeza resulta de directamente pôr em causa a independência do poder legislativo em face do poder judicial, senão mesmo em face do poder executivo no caso de os tribunais se mostrarem dóceis instrumentos nas suas mãos, ou eventualmente se prestarem aos seus manejos políticos. A liberdade de movimentos assegurada ao legislativo não pode porém ir ao ponto de lhe serem reconhecidas faculdades genéricas de julgamento, que lhe não pertencem num equilibrado sistema de divisão de poderes: daí a vivacidade das discussões, dentro e fora do Parlamento suscitadas pela revisão deste artigo (18).

---

(18) Cfr. as referências dadas por Berlia, nota (15) a págs. 171 da crónica cit., *Rev. du D. Pub.*, ano LXI (1955).

A primeira modificação, que substitui a expressão

... durante o período do seu mandato...

pela expressão

... durante o período das sessões...

é um corolário da distinção entre sessões ordinárias e extraordinárias, posta pela nova redacção dos art.ºs 9.º e 12.º, e representa um regresso ao regime restritivo em vigor sob a III.ª República.

A segunda modificação concretiza-se nas interpolações a seguir feitas, todas elas (à excepção da última) da autoria da Assembleia Nacional e destinadas a estabelecer a regra para os períodos intercalares que medeiam entre as sessões.

Em vez destas modificações, o Conselho da República tinha proposto uma redacção inteiramente diversa compreendendo a eliminação do voto por delegação — inovação audaciosa, mas de dois gumes — e o aditamento de um novo período prescrevendo que fora dos períodos de sessão nenhum membro do Parlamento poderia ser preso senão com autorização da mesa da sua câmara, salvo tratando-se de flagrante delito, de procedimento autorizado, ou de consequência de condenação definitiva (19).

O aditamento foi aceite, e figura hoje no novo texto do artigo (20).

O mesmo não sucedeu com a proposta de eliminação, o que em face da adopção do aditamento, seu complemento lógico, não

---

(19) Ver *Journal Off. — Débats — Cons. de la Rep.*, (1954), págs. 355 e 435.

(20) Constitui o seu quarto parágrafo.

parece ter concorrido nem para a coerência nem para a clareza do texto. Na verdade, se por força do aditamento, e durante os períodos intercalares, as mesas são chamadas a exercer uma competência em períodos de sessão normalmente deferida às próprias câmaras, a autorização de detenção nessas condições por elas dada deveria produzir o mesmo efeito que a concedida por estas: o levantamento da imunidade. Nesta base, era inadmissível que uma vez reaberta a sessão o parlamentar detido pudesse continuar a prevalecer-se, muito embora por delegação, da mais importante prerrogativa inerente ao seu mandato. Assim o entendeu o Conselho da República, e por isso recomendou a eliminação do período consentindo o voto delegado. Raciocinando de modo distinto, a Assembleia Nacional deliberou conservá-lo. Com isso forçou os futuros intérpretes a terem de considerar as autorizações de detenção dadas pelas mesas como meramente provisórias, e sujeitas a resolução definitiva das respectivas câmaras. Com vantagens para os privilégios parlamentares? Vemos apenas uma, mas mesmo essa largamente excedida pelos males que constituem o seu acompanhamento e o seu reverso.

Suponhamos, em primeiro lugar, que a autorização de detenção concedida no período intercalar pela mesa é a obra da maioria política nela representada, entendida ou não com o poder executivo e porventura também com um poder judicial complacente, para provocar a «morte política» de um adversário temido, ou simplesmente incómodo: em tal hipótese (que a ferosidade política de certos grupos não aconselha a considerar remota) o carácter provisório da autorização é um bem, porque irá permitir à câmara, uma vez reunida, desautorizar os responsáveis e fazer a devida justiça. Como porém para o efeito a câmara dispõe de trinta dias, e a letra do art.º 22.º a não obriga a deliberação expressa, o arguido poderá — embora sempre *provisoriamente*, o que para ele constituirá magro consolo e para a opinião pública será a fonte de perturbadoras inter-

rogações — continuar detido por todo ou parte desse prazo. Mesmo que a câmara a final decrete expressa ou tácitamente a revogação da autorização dada, e por esse meio promova a sua libertação «de pleno direito», ninguém o poderá poupar ao enxovalho suplementar sofrido nem evitar as especulações, e as dúvidas deprimentes, de tudo isto nascidas e em seu torno pressurosamente fomentadas. Para semelhante hipótese, teria decerto sido preferível adoptar a regra uniforme da *libertação automática* dos parlamentares detidos, logo que o Parlamento de novo reunisse — regra inserida na primitiva redacção pela comissão de sufrágio universal da Assembleia, mas combatida no anteprojecto do Governo René Mayer e não aceite pela Assembleia Nacional. Tal regra não seria contraproducente na hipótese oposta, que vamos em seguida encarar, nem colidiria com a faculdade de requerer a suspensão da detenção, genèricamente atribuída às câmaras pelo último período do art.º 22.º: seria, sem sombra de dúvida, uma preciosa salvaguarda contra a inércia e a morosidade parlamentares.

Suponhamos agora a hipótese inversa daquela sobre que temos estado a discorrer: o parlamentar detido é acusado de um crime de direito comum, atentatório da dignidade da sua função, e a câmara assim o vem a reconhecer. Em tal caso, o carácter meramente provisório da autorização de detenção concedida pela mesa, além de se revelar em si próprio como de pura forma, é prejudicial por não inibir o acusado de continuar a exercer, por delegação e até que a câmara se pronuncie, um direito de voto que poderá concorrer para fazer ou desfazer maiorias, nos menos importantes como nos mais graves assuntos entretanto debatidos. Repetimos: ganharão com isso qualquer vantagem, para a sua dignificação e para o seu prestígio, as instituições parlamentares? Pareceria politicamente mais acertado ter antes acolhido a proposta do Conselho da República, eliminando o voto por delegação; ou então, procurando coonestar na medida do possível tão paradoxal inovação, ter per-

filhado a regra da libertação automática dos detidos, como logo de princípio a comissão do sufrágio universal da Assembleia sugerira.

11. Com a transcrição e o comentário das modificações impostas ao *art.º 45.º*, entramos num novo domínio abordado pela reforma que não é menos importante, nem mais fácil, do que o anterior: o da correlação da actividade política do legislativo e do executivo e da fiscalização — essencial num sistema parlamentar — a exercer por aquele sobre este.

Na redacção de 1946, o *art.º 45.º* firmava nas seguintes bases a investidura do chefe do governo:

No início de cada legislatura, o Presidente da República, após as consultas de uso, designa o Presidente do Conselho.

Este submete à Assembleia Nacional o programa e a política do Gabinete que se propõe constituir.

O Presidente do Conselho e os Ministros não podem ser nomeados senão depois de o Presidente do Conselho ter sido investido na confiança da Assembleia por escrutínio público e à maioria absoluta dos deputados, salvo em caso de força maior que impeça a reunião da Assembleia Nacional.

O mesmo se observará no decurso da legislatura, em caso de vacatura por morte, demissão ou toda e qualquer outra causa, salvo o que abaixo fica dito no *art.º 52.º*.

Nenhuma crise ministerial ocorrida no prazo de quinze dias a partir de nomeação dos ministros conta para a aplicação do *art.º 51.º*.

Alterando a redacção do segundo, terceiro e quarto parágrafos, a lei de revisão substituiu-as como segue:

*Este escolhe os membros do seu Gabinete e dá a conhecer a lista respectiva à Assembleia Nacional perante a qual se apresenta a fim de obter a sua confiança sobre o programa e a política que conta prosseguir, salvo em caso de força maior que impeça a reunião da Assembleia Nacional.*

*O voto será dado em escrutínio público e à maioria simples.*

O mesmo se observará no decurso da legislatura, em caso de vacatura da *Presidência do Conselho*, salvo o que fica dito no art.º 52.º.

As modificações feitas, embora respeitando a precedência do voto parlamentar de confiança, acusam no conjunto uma visível tendência de regresso à prática consagrada sob a égide das leis constitucionais de 1875. Duas concepções antagónicas se haviam em 1946 defrontado: uma, fiel à tradição da III.ª República, queria ver no Presidente do Conselho e nos Ministros os colaboradores do Presidente da República, que por conseguinte os deveria livremente nomear e demitir; outra, apegando-se à fórmula de Bagehot: «o gabinete é uma comissão do corpo legislativo escolhida para desempenhar o papel de corpo executivo», que na aparência tão bem se acomodava às suas aspirações jacobinas, sem todavia as trair, considerava-os os colaboradores do Parlamento, e por isso mesmo da sua exclusiva escolha. A discussão travada não foi isenta de aspereza, e pode dizer-se que a vitória teria pertencido à segunda concepção se o *referendum* popular não houvesse rejeitado o projecto constitucional de Abril desse ano, que a sancionava. Atenta a lição colhida, o grupo socialista propôs no decorrer dos debates que acompanharam a elaboração do projecto de Outubro, por fim aprovado, uma solução de compromisso: a escolha do Presidente do Conselho (e só dele, porque confessadamente se queria apresentá-lo como uma réplica do Primeiro Ministro britânico) pertenceria ao Presidente da República, mas não poderia tornar-se efectiva sem o assentimento, ou investidura, da Assembleia Nacional.

A solução assim imaginada serviu de conteúdo ao art.º 45.º, na sua primitiva redacção. Embora parlamentar no género, o sistema delineado mostrava ser de assembleia, na espécie: se bem que fosse uma força de expressão afirmar como então se repetiu que,

«*mot et chose*», os constituintes de 1946 haviam procurado banir do novo texto constitucional o Governo (a palavra aparecia nele empregada mais de uma vez, e a sua sobrevivência era manifesta mesmo sob os disfarces verbais de *Conselho dos Ministros* e de *Gabinete*), a verdade é que o absoluto predomínio cabia à Assembleia, amplamente favorecido pelo vezo latino da pulverização partidária que os hábitos políticos herdados e as peculiares condições da IV.<sup>a</sup> República, longe de atenuarem, só pareciam aptos a exacerbar. A fatal instabilidade governativa que o dispositivo inicial do art.º 45.º por tudo isto permitia prenunciar, não tardou na prática a manifestar-se de maneira a abalar mesmo os mais cépticos, ou os menos dispostos a reconhecer o escândalo. A reforma constitucional encetada em 1950 tentou, senão precisamente pôr-lhe cobro, pelo menos adoçar as suas funestas implicações.

A primeira modificação por ela introduzida procura terminar com as dificuldades inerentes à *dupla investidura*, que resultava de o Presidente do Conselho designado ter primeiro de se apresentar sozinho a solicitar a confiança da Assembleia e só mais tarde dar a conhecer o elenco do seu Gabinete, ao qual a mesma Assembleia na primeira oportunidade podia vir a negá-la. Pelo novo regime estabelecido, a investidura é global e única: o Presidente do Conselho deve dar logo a conhecer à câmara a composição do Gabinete que pretende organizar, e a investidura tem de em conjunto exprimir a confiança desta no programa, na política anunciada pelo novo governo, no seu chefe e nos seus membros<sup>(21)</sup>.

---

(21) O termo *Gabinete*, que no texto do art.º 45.º ocorre, parece dever interpretar-se no sentido de aludir somente aos ministros, com exclusão dos subsecretários de Estado (*Sécrétaires d'État*). A prática seguida já no domínio de reforma de 1954 é porém a este respeito incerta: candidatos houve que na lista comunicada incluíram os nomes de *todos* os subsecretários indigi-

A constituição de novos ministérios não é por este arranjo, sem embargo, facilitada. De acordo com o comportamento pregresso da Assembleia Nacional, e conforme os especialistas o registam <sup>(22)</sup>, um futuro Presidente do Conselho que se apresenta só, faz passar perante os olhos dos deputados todo um cortejo de esperanças; acompanhado do seu Gabinete, exhibe um cortejo de decepções.

É certo que por virtude disto mesmo a segunda modificação imposta ao art.º 45.º exige apenas a maioria simples, ou relativa, para que o novo Presidente do Conselho (e com ele o novo ministério) se considere investido. Simplesmente, a plataforma parlamentar em que assentou os seus cálculos de sobrevivência ficará em tal caso desde o primeiro momento à mercê de uma oposição superior em número — mesmo não contando com as sempre possíveis defecções. A principal e absorvente tarefa do novo governo terá portanto de ser a de consagrar novas adesões, e consolidar a coligação que o levou ao poder. A realização do proclamado programa político corre o risco de ficar relegada para segundo plano, ou de ser sucessivamente amoldada, ao sabor das flutuações de opinião da Assembleia, às exigências de uma oposição ameaçadora ou ao gosto partidário dos novos aderentes conquistados. Não foi sem as mais sérias hesitações que a Assembleia Nacional acabou por votar o abandono da regra da maioria absoluta <sup>(23)</sup>, cuja

---

tados, e outros (por ex. o Sr. Edgar Faure) que não indicaram senão *um*. As azedas observações de alguns comentadores — entre eles Berlia — são inteiramente cabidas; mas não pode restar dúvida de que o recurso a semelhantes estratagemas é muito mais a consequência das dificuldades próprias a um multipartidarismo indisciplinado e caprichoso, do que o resultado da inépcia dos homens ou da inadequação dos textos.

<sup>(22)</sup> Cfr. a menção da nota <sup>(9)</sup>, a págs. 440 da crónica de Berlia na *Rev. du D. Pub.*, ano LIX (1953).

<sup>(23)</sup> Ver *Journal Off. — Débats — Ass. Nat.*, (1953), págs. 3780-3786.

conservação o Conselho da República a seguir iria sustentar com a alegação de que a maioria simples apenas servia para encorajar o desinteresse e o abstencionismo dos deputados, tornando ainda mais ilusório o significado parlamentar da investidura obtida<sup>(24)</sup>. Invocando o testemunho da experiência, poderia opor-se à tese do Conselho que ela comportava malefícios equivalentes aos que julgava remover, na medida em que supunha uma série de compromissos prévios sempre difíceis de alcançar, destinados a antecipadamente tolher ao novo Gabinete toda a liberdade de movimentos e que para mais nada garantia que perdurassem. De qualquer modo, a regra da maioria simples (que já merecera o aplauso do governo René Mayer e figurava no seu anteprojecto de 1953) foi aquela que a Assembleia Nacional deliberou por fim reter, e aprovar.

A terceira modificação introduzida no art.º 45.º deve-se em parte a uma sugestão do Conselho de Estado e é, no essencial, de pura forma. Ouvido pelo Governo, quando este preparava o seu mencionado anteprojecto, o Conselho de Estado fora de parecer que para evitar as incertezas de interpretação que poderiam resultar da modificação do parágrafo precedente, seria preferível dizer expressamente que a vacatura aí visada era a da Presidência do Conselho. A Assembleia Nacional não só aproveitou a sugestão, como foi mais longe: eliminou a enumeração das causas legítimas de vacatura, a que a adjunção do troço de frase

...ou toda e qualquer outra causa...

retirava especial alcance, além do meramente exemplificativo.

---

(24) Cfr. *Journal Off. — Débats — Cons. de la Rep.*, (1954), págs. 350 e 437. O Conselho não só defendia a manutenção da regra da maioria absoluta, como procurava dificultar o seu funcionamento adicionando-a à exigência da investidura global do Gabinete.

12. Como corolário do princípio da responsabilidade individual ou colectiva dos ministros em face da Assembleia Nacional, que o art.º 48.º preceitua, o art.º 49.º dispunha:

A questão de confiança não pode ser posta senão após deliberação do Conselho dos Ministros; não pode sê-lo senão por intermédio do Presidente do Conselho.

A votação sobre a questão de confiança não pode ter lugar senão depois de decorrido um dia completo sobre a sua apresentação à Assembleia. Realizar-se-á em escrutínio público.

A confiança não pode ser recusada ao Gabinete senão à maioria absoluta dos deputados da Assembleia. Esta recusa implica a demissão colectiva do Gabinete.

A lei de revisão limitou-se a alterar o segundo e terceiro parágrafos, aos quais deu a seguinte redacção:

O voto sobre a questão de confiança não pode ter lugar senão *vinte e quatro horas depois da* sua apresentação à Assembleia. Realizar-se-á em escrutínio público.

A confiança *é recusada* ao Gabinete à maioria absoluta dos deputados da Assembleia.

A confiança da Assembleia Nacional presume-se, uma vez concedida pela investidura. Mas no seguimento essa confiança pode em caso de dúvida ser posta à prova por iniciativa do Governo, que apresentará à votação da câmara a *questão de confiança*; ou ser ilidida pela própria Assembleia, através do voto de uma *moção de censura* proposta pelos seus membros.

Contrariamente aos autores das leis constitucionais de 1875, que haviam deixado por regulamentar os modos de efectivação da responsabilidade política dos governos perante o parlamento, ou autores da Constituição de 1946 entenderam ser indispensável pre-

cisar o seu regime, de forma a impedir os «votos de surpresa» e outros expedientes que o silêncio dos textos em vigor sob a III.<sup>a</sup> República tornara possíveis, e a prática não repelira. Além disso, foi seu propósito dificultar a apresentação de questões de confiança, obrigando o chefe do governo a obter prévia deliberação de concordância do Conselho dos Ministros. A experiência tem no entanto mostrado que o entrave assim posto é ilusório: ficou célebre o comportamento do governo Ramadier, que não hesitou em recorrer à questão de confiança cinco vezes, em menos de seis meses.

A primeira modificação imposta reduz a vinte e quatro horas o período de reflexão de um dia completo, que o texto primitivo estabelecia. Quer isto dizer que logo no dia imediato — e não somente no segundo dia a contar da apresentação — a Assembleia Nacional passa a poder pronunciar-se sobre o pedido de reafirmação de confiança formulado pelo Governo.

A segunda modificação, destruindo a unidade de disciplina que o texto de 1946 prescrevia para a *investidura* (art.º 45.º) e para a *desinvestidura* (art.ºs 49.º e 50.º), mantém a regra da maioria absoluta, apesar de o art.º 45.º, como verificámos, a haver posto de lado. Tanto o governo René Mayer, no seu citado anteprojecto, como de início a Assembleia Nacional e, mais tarde, o Conselho da República<sup>(25)</sup>, se haviam mostrado favoráveis à adopção simultânea, nos art.ºs 45.º, 49.º e 50.º, da regra da maioria relativa. O grupo parlamentar do M. R. P. forçou porém à sua não adopção nos dois últimos, por ver na necessidade de maioria absoluta a única garantia séria oferecida pela Constituição contra a instabilidade governativa<sup>(26)</sup>.

(25) *Journal Off. — Débats. — Cons. de la Rep.*, (1954), pág. 446.

(26) O *leader* do grupo na Assembleia, Lecourt, chegou mesmo a afirmar que essa garantia tinha para o seu partido «muito mais importância..... do que todas as outras modificações constitucionais propostas» — cfr. *Journal Off. — Débats — Ass. Nat.*, (1953), pág. 3789.

A terceira modificação suprime o período final do terceiro parágrafo:

Esta recusa implica a demissão colectiva do Gabinete (.),

que a Assembleia Nacional considerou já claramente subentendido pela regra genérica do art.º 48.º, no sentido firmado pela tradição.

13. Paralelamente, a lei de revisão limitou-se, quanto ao art.º 50.º —

A votação pela Assembleia Nacional de uma moção de censura implica a demissão colectiva do Gabinete.

Esta votação não pode ter lugar senão um dia completo após o depósito da moção. Realizar-se-á em escrutínio público.

A moção de censura não pode ser adoptada senão à maioria absoluta dos deputados da Assembleia (.)

— a alterar apenas o seu segundo parágrafo, ao qual deu a seguinte redacção:

*A votação sobre a moção de censura realizar-se-á nas mesmas condições e pelas mesmas formas que o escrutínio sobre a questão de confiança.*

O novo dispositivo do parágrafo, que no essencial corresponde ao sugerido no anteprojecto René Mayer e mais tarde foi vigorosamente apoiado pelo grupo parlamentar do M. R. P. e acolhido sem reservas pelo Conselho da República, dispensa em rigor o parágrafo seguinte, que a reforma não visou. Por motivo semelhante, e mais que não fosse por simples identidade de razão, a reforma devia coerentemente ter eliminado o primeiro parágrafo, ou pelo

menos nele suprimido a alusão explícita às consequências da retirada de confiança pela Assembleia, que no art.º 49.º se entendeu desnecessária por corresponder ao entendimento tradicional. A resolução de 30 de Novembro de 1950 precisava no entanto como objecto da revisão apenas o segundo parágrafo do art.º 50.º, e foi decerto essa indicação taxativa que impediu de levar mais longe as alterações empreendidas.

Seja porém como for, o certo é que a manutenção da regra primitiva da maioria absoluta, necessária para fazer vingar uma moção de censura, constitui medida cautelar de inegável valor contra o sistemático obstrucionismo a que certos grupos parlamentares poderiam com demasiada facilidade ser tentados, se em seu lugar apenas fosse exigida (como a comissão da Assembleia Nacional chegou a propor) a maioria relativa.

14. O art.º 52.º é o último dos artigos abrangidos pela revisão.

Regulando as consequências de uma dissolução da Assembleia Nacional, operada nas condições do art.º 51.º, o artigo dispunha na sua redacção inicial:

Em caso de dissolução, o Gabinete, à excepção do Presidente do Conselho e do ministro do Interior, continua em funções para expedir os negócios correntes.

O Presidente da República designa o Presidente da Assembleia Nacional como Presidente do Conselho. Este designa o novo ministro do Interior de acordo com a mesa da Assembleia Nacional. Designa como ministro de Estado os membros dos grupos não representados no Governo.

As eleições gerais terão lugar dentro de um prazo mínimo de vinte dias, e máximo de trinta a contar da dissolução.

A Assembleia Nacional reúne-se de pleno direito na terceira quinta-feira que se seguir à sua eleição.

Pela lei de revisão, os textos do primeiro e do segundo parágrafos foram condensados, recebendo o primeiro a seguinte redacção:

*Em caso de dissolução, o Gabinete continua em funções (.),*

e o segundo:

*Todavia, se a dissolução tiver sido precedida pela adopção de uma moção de censura, o Presidente da República nomeia o Presidente da Assembleia Nacional Presidente do Conselho e Ministro do Interior.*

Num sistema parlamentar puro, a possibilidade de dissolução do legislativo é o complemento da possibilidade de demissão do executivo. A faculdade de em caso de conflito recorrer a uma ou outra destas possibilidades é um factor de equiponderação e deve por isso mesmo ser confiada a um órgão imparcial, colocado acima dos dois poderes políticos desavindos: o chefe do Estado, ou o órgão colegial que desempenhe as suas funções. O sistema parlamentar puro evoca deste modo a imagem de uma balança, de que o órgão de chefia suprema fosse o fiel e em cada um de cujos pratos respectivamente se encontrassem o poder legislativo e o poder executivo.

Um tal sistema não é porém a única espécie do seu género, nem na prática o mais frequente. Nele nomeadamente não enfileira, como já da análise do art.º 45.º era lícito concluir, o mecanismo estruturado pela Constituição de 1946, segundo o qual a dissolução da Assembleia é da iniciativa do Conselho dos Ministros, que a delibera depois de ouvido o Presidente daquela, ao Presidente da República nada mais cabendo do que decretá-la (art.º 51.º). Mas além de facultativa, e de não ser viável nos primeiros dezoito meses de cada legislatura, a possibilidade de a decidir fica dependente

de condições que a própria Assembleia pode sem dificuldade de maior evitar que se reúnam, quer indirectamente provocando a demissão voluntária do ministério, que para o efeito não conta, quer aguardando o fim do novo período de dezoito meses em curso, para só depois votar segunda moção de desconfiança ou de censura.

Por outro lado, e de harmonia com o antigo texto do art.º 52.º, o chefe do governo que promovesse em conselho a dissolução da Assembleia cometia um suicídio: uma das primeiras consequências dela era a sua automática saída de funções. Com ele podia portanto em princípio contar a Assembleia, como um aliado.

A ideia que neste ponto norteava os constituintes fora, singelamente, a de neutralizar o executivo durante o período da dissolução, impedindo-o de exercer pressão sobre os eleitores chamados às urnas. Daí a imediata demissão do Presidente do Conselho e do ministro do Interior, e a nomeação do Presidente da Assembleia Nacional como Presidente do Conselho e de uma personalidade da sua escolha e confiança, com o beneplácito da mesa da Assembleia dissolvida, como ministro do Interior, de maneira a compensar a continuação no poder dos restantes componentes do ministério degolado.

Pela primeira e segunda modificações introduzidas, este singular processo de neutralização do executivo deixa de funcionar em todos os casos, para só valer quando no período de dezoito meses a segunda votação de desconfiança proceda, sob a forma de moção de censura, de iniciativa da própria Assembleia. Não obstante a concordância do governo, expressa no anteprojecto de 1953, o Conselho da República advogou a supressão pura e simples de semelhante regime intermédio, eliminando o parágrafo que o consigna<sup>(27)</sup>. Teria deste modo ficado prevenida a futura repetição de equívocos; mas a Assembleia Nacional preferiu uma solução

---

(27) *Journal Off. — Débats — Cons. de la Rep.*, (1954), pág. 446.

que apesar de tudo continua a favorecer a sua política de predomínio, e que por estranha aberração lhe trará tanto maior vantagem quanto mais intransigente e impiedosa, ainda que clamorosamente injusta, for a sua atitude negativa: a possibilidade de recurso final a uma moção de censura faculta-lhe, na verdade, o meio de ameaçar o governo com a neutralização, e o seu chefe com a cicuta do suicídio que a demissão automática representa. Não admira que a emenda proposta pelo Conselho de Estado tenha sido repudiada.

No seguimento de tudo isto, a segunda modificação votada prescreve ainda que no caso de dissolução antecedida de moção de censura o Presidente da Assembleia Nacional será simultaneamente nomeado Presidente do Conselho e ministro do Interior. A simplificação não é de molde a atenuar, pela concentração de poderes que implica, a penosa ideia de que a Assembleia Nacional procurou, mesmo *post mortem*, assegurar uma efectiva ditadura; e também aqui não causa espanto que a emenda advogada pelo Conselho da República tenha a final, sido repelida.

## II

15. Vista em conjunto, a reforma assim realizada é uma solução parcelar que deixa sem resposta as dúvidas essenciais suscitadas por uma acidentada e redundante experiência constitucional de perto de dois lustros, e se contenta com opor às desilusões engendradas por um texto de compromisso um novo texto de compromisso.

Os três pontos principais que toca (a possibilidade de limitar a duração das sessões legislativas, o alargamento dos poderes do Conselho da República, e um facilitado regime de investidura) respeitam apenas a dois dos onze títulos de aplicação permanente que a Constituição comporta — sem que todavia possa dizer-se que mesmo em tão limitado campo as transformações operadas se mostrem radicais pelo seu carácter, ou completas pela sua extensão.

Uma das prementes alterações que ficou por fazer foi a atribuição de faculdades legislativas ao governo, como poder próprio ou delegado—mais do que nunca necessária desde que a redução do período de sessão legislativa passou a ser constitucionalmente possível, e o restabelecimento do sistema de lançadeira ameaça alongar ainda mais a já morosa gestação parlamentar das leis.

Por outro lado, e em razão da sua nova feição global, o regime de investidura não torna mais fácil a constituição de ministérios nem como ponto de partida lhes assegura, pela simples maioria relativa com que se satisfaz, uma mais sólida plataforma parlamentar. A curta experiência feita o prova, em termos que seria ocioso desenvolver.

Se a tudo isto se acrescentar que a dissolução do corpo legislativo permanece um mito, cuja efectiva realização de ninguém mais senão dele próprio na prática depende, ter-se-á completo o quadro geral de um sistema mau grado as aparências e as mútuas cessões consentidas fiel ao modelo de assembleia instituído em 1946, nas suas fraquezas agravado pela proliferação, pela indisciplina, e pela irresponsabilidade partidária que favorece. Repetindo o comentário da Waline a propósito da arrastada eleição presidencial de 1953, forçoso é reconhecer (ainda que sem as reservas postas pelo eminente professor de Paris) que os grupos políticos, perdido o carácter monolítico dos primeiros anos da IV.<sup>a</sup> República, não têm em tão propício ambiente deixado de desnaturar o parlamentarismo e de falsear o seu funcionamento.

16. Uma apreciação justa não pode, porém, findar aqui. Lado a lado com os aspectos sombrios desta reforma, há que alinhar os tocados pela luz do bom-senso peculiar ao génio francês.

Um dos traços que a nosso ver mais profundamente ficará a assinalar a reforma, é sem dúvida a marcada tendência para um regresso ao sistema parlamentar praticado sob a III.<sup>a</sup> República.

Para lá de todas as decepções que a timidez neste particular aqui e além revelada possa provocar, e da indiferença ou inconfessada reserva com que por muitos seja recebida, uma ilação útil e — porque não? — uma esperança nos parece legítimo formular: a de que uma tradição política própria principia em França a tomar corpo, e a substituir-se nos espíritos à ansiosa versatilidade patenteada desde 1791 em nada menos do que quinze ensaios constitucionais. Que os resultados por ora alcançados não são os melhores, é ponto para nós fora de contestação; mas seria tão excessivo concluir que são os piores, como que eram, ou são, os únicos possíveis.

A palavra cabe, mais uma vez, à experiência: a coragem de se lançar pelo aventureiro caminho do *trial and error*, é o segredo da mais antiga e mais estável estrutura constitucional em vigor — a britânica —; a sobriedade, o penhor da admirável capacidade de assimilação da que em vetustez se lhe segue — a norte-americana. A um grande povo, como o francês, não faltam decerto nem as virtudes cívicas nem o sentido da justa medida; e é de esperar que como naqueles países, a tradição revigorada por uma aguda compreensão das realidades acabe por dar de si, em tão boa árvore, os mesmos frutos de estabilidade e eficiência das instituições políticas de que no mundo de hoje, as grandes como as pequenas nações, tão imperiosamente carecem.

ARMANDO M. MARQUES GUEDES