

# CAPÍTULO I

## O PARLAMENTO E O DIREITO PARLAMENTAR

### § 1.º

#### O PARLAMENTO

#### 1. Assembleias políticas e Parlamentos

I – Assembleias políticas, assembleias que tratam de problemas políticos, deparam-se ao longo da história nos mais diversos Estados, ora meramente consultivas, ora deliberativas e com maior ou menor influência nos destinos da comunidade.

Como se sabe, um lugar centralíssimo ocupou o Senado em Roma no tempo da República.

Muito menor importância viriam a ter as assembleias estamentais na Idade Média, como as *Cortes* em Portugal, os *Estados Gerais* na França, as *Dietas* na Alemanha, as quais se apagariam com a passagem ao absolutismo monárquico. Únicas exceções foram o *Parlamento* inglês (desde a *Magna Charta* e com vicissitudes várias), alguns órgãos colegiais em repúblicas italianas e certas situações de crise (como foram, em Portugal, a crise de 1385, com as Cortes de Coimbra a eleger rei o Mestre de Avis, D. João I, e a restauração da independência, com as Cortes de Lisboa de 1641, aclamando D. João IV)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para uma visão comparativa geral, v. *Parlamentos: a lei, a prática e as representações: da Idade Média à actualidade*, obra coletiva, Lisboa, 2010.

II – Parlamento verdadeiro e proprio é apenas o Parlamento do constitucionalismo moderno, com cidadãos e não súbditos, garantias da liberdade e separação de poderes, e com membros designados, em princípio, por via de eleição.

Parlamento verdadeiro e próprio torna-se apenas a assembleia política de governo representativo liberal do século XIX e da democracia representativa dos séculos XX e XXI; não qualquer assembleia, com esse ou com outro nome, em regime autoritário ou em regime totalitário.

Pode considerar-se Parlamento a assembleia que exista numa região com autonomia política. Não a assembleia de um município ou de qualquer autarquia local, nem a de uma universidade, a de uma ordem profissional ou de qualquer outra associação pública.

III – No constitucionalismo moderno, o Parlamento apresenta-se como o órgão estrutural ou funcionalmente mais adequado para legislar: seja órgão legislativo *exclusivo*, seja órgão legislativo *por excelência, normal* ou *primário*.

Para além ou no âmbito do princípio da separação dos poderes, este seu papel funda-se, simultaneamente, na ideia (*democrática*) de que a lei, dirigida a todo o povo, deve ser votada pelos seus representantes eleitos; na ideia (*liberal*) do debate e do compromisso, em que, se a racionalidade a final, se não consegue prevalecer, pelo menos é posta a clara luz; e na ideia (*pluralista*) de que uma assembleia onde se exprimam opiniões e interesses diversos, é mais apta para tomar as grandes deliberações do que qualquer outro órgão.

IV – Não constituem Parlamentos as assembleias que existem a nível internacional, as assembleias de Estados, como a Assembleia Geral das Nações Unidas, com os Estados representados por via diplomática.

Quanto a Portugal, v. PAULO MERÊA, *O poder real e as cortes*, Coimbra, 1935; ANTÓNIO MANUEL HESPAÑA, *Curso de história das instituições públicas*, Coimbra, 1978, págs. 410 e segs.; RUY DE ALBUQUERQUE e MARTIM DE ALBUQUERQUE, *História do Direito português*, I, Lisboa, 1992, págs. 577 e segs.; MARCELLO CAETANO, *História do Direito português (1141-1435)*, I, Lisboa, 1999, págs. 312 e segs.; VITAL MOREIRA e JOSÉ DOMINGUES, *História constitucional portuguesa – O constitucionalismo antes da Constituição (sécs. XII-XIX)*, Coimbra, 2021, págs. 21 e segs. e 335 e segs.

Particularíssimo vem a ser, em contrapartida, o Parlamento Europeu (art. 14.º do Tratado de Lisboa), com deputados eleitos por sufrágio direto dos cidadãos nos Estados integrados na União Europeia. Não é ainda, embora, a médio ou a longo prazo possa vir a ser também, um Parlamento na plena aceção da palavra<sup>2</sup>.

## 2. O Parlamento ao longo do constitucionalismo português

I – A primeira assembleia política em sentido moderno que houve em Portugal foi a Assembleia Constituinte de 1821/1822, que tomou o nome de “Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa”<sup>3</sup>. Era uma assembleia com Deputados eleitos não só em Portugal como também em todos os territórios portugueses de fora da Europa, designadamente no Brasil; e, além de constituinte, era também legislativa, tendo, pois, assumido a plenitude dos poderes do Estado.

A Constituição de 1822, na linha dessa mesma Assembleia, criaria um Parlamento unicameral, eleito por sufrágio direto e tendencialmente universal<sup>4</sup>.

Já a Carta Constitucional de 1826 – que, depois do interregno absolutista da Vilafrancada, sucedeu à Constituição de 1822 – estabelecia, ao lado da Câmara dos Deputados, eleita por sufrágio indireto (passando a direto após o Ato Adicional de 1852), uma Câmara dos Pares, eminentemente aristocrática, composta por pares hereditários e pares vitalícios nomeados pelo Rei<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Sobre o Parlamento Europeu, cfr., por todos, JÓNATAS E. M. MACHADO, *Direito da União Europeia*, Coimbra, 2016, págs. 117 e segs.

<sup>3</sup> O nome “Cortes” iria manter-se durante todo o tempo da monarquia.

<sup>4</sup> Lia-se no art. 32.º da Constituição de 1822. “A Nação Portuguesa é representada em Cortes, isto é, no ajuntamento dos Deputados que a mesma Nação, para isso, elege”.

Cfr. VITAL MOREIRA e JOSÉ DOMINGUES, *Para a história da representação política em Portugal – A consulta pública de 1820 sobre as Cortes Constituintes*, Lisboa, 2021.

<sup>5</sup> Cfr. LOPES PRAÇA, *Estudos sobre a Carta Constitucional de 1822 e o Acto Adicional de 1852*, I, Coimbra, 1879, págs. 80 e segs.; JOSÉ FREDERICO LARANJO, *Princípios de Direito político – Direito constitucional português*, Coimbra, 1907; JOSÉ ALBERTO DOS REIS, *Sciencia política e Direito constitucional*, Coimbra, 1908, págs. 169 e segs.; JOSÉ TAVARES, *Sciencia do Direito político*, Coimbra, 1909, págs. 375 e segs.

Em 1837/1838, voltariam a reunir-se Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes, igualmente com poderes constituinte e legislativo.

A Constituição de 1838 manteria o bicameralismo, mas alteraria a composição das Câmaras: a Câmara dos Deputados passaria a ser eleita por sufrágio direto, do mesmo passo que era criada uma Câmara dos Senadores, e ambas eram baseadas no sufrágio censitário,

A Constituição de 1911 resultaria também de uma Assembleia Constituinte e iria criar, de novo, um Parlamento bicameral (chamado Congresso da República, por influência da Constituição brasileira de 1891)<sup>6</sup>.

Haveria uma Câmara dos Deputados e um Senado, uma e outra Câmaras eleitas por sufrágio direto, mas não por sufrágio universal. Este Senado seria modificado por Sidónio Pais, na sua efémera ditadura, numa linha de representação pré-corporativa, nele integrando, a par dos representantes dos distritos, representantes das profissões (Decreto n.º 3997, de 30 de março de 1918).

II – Após a revolução de 1926, durante nove anos, Portugal não teria nenhuma assembleia política, pois a Assembleia Nacional, prevista na Constituição de 1933, só entraria em funcionamento em 1935.

Eleita ainda por sufrágio direto e não universal, a Assembleia Nacional subsistiria sempre, com composição monocolor e homogénea, sem quaisquer Deputados da oposição, quer devido aos constrangimentos do regime autoritário, quer devido ao sistema eleitoral plurinominal de representação maioritária. De resto os seus poderes jurídicos seriam também sempre limitados.

Havia igualmente, uma Câmara Corporativa, em parte baseada no sufrágio corporativo. Mas era um órgão meramente consultivo, embora, em termos práticos e nalguns momentos, tivesse assumido maior importância política do que a Assembleia Nacional, por nela estarem representados certos interesses sociais cujos sujeitos exerciam verdadeira pressão sobre o poder político.

III – Com a revolução de 1974, foi convocada uma Assembleia Constituinte. Eleita exatamente um ano depois, teria o duplo significado

<sup>6</sup> Cfr. MARNOCO E SOUSA, *Constituição política da República Portuguesa – Commentario*, Coimbra, 1913, págs. 206 e segs.

histórico de primeira assembleia portuguesa baseada no sufrágio universal e de assembleia cuja eleição radicaria, finalmente, entre nós, no princípio da legitimidade democrática.

Ao invés do que sucedera nas três Assembleias Constituintes anteriores, esta Assembleia era apenas Constituinte, não tinha poder legislativo, nem a sua composição política tinha de se refletir no Governo Provisório<sup>7</sup>. Assim estabeleceu a Lei n.º 3/74, de 14 de maio (a lei constitucional transitória), porventura por receio de concentração de poderes e de medidas demagógicas (o que, afinal, viria a dar-se em 1975, mas por obra dos órgãos revolucionários, não da Assembleia)

Contudo, porque dotada de poder constituinte, juridicamente nada impediria a Assembleia de revogar aquela Lei n.º 3/74; e, se não o fez, no contexto histórico que se conhece, ela não deixou de assumir – a partir do seu Regimento – a discussão de problemas do país no período de antes da ordem do dia e a faculdade de fazer requerimentos ao Governo sobre questões de interesse público; e não viria a ser pequena a importância desta intervenção política na conjuntura em que o país então vivia.

A Assembleia Constituinte prefiguraria a Assembleia da República, unicameral<sup>8</sup>, que a Constituição de 1976 viria a instituir. Prefigurá-la-ia no modo de eleição, no número de Deputados e nas regras de organização e funcionamento. Tal como o Direito eleitoral, também o atual Direito parlamentar português tem aí a sua origem.

### 3. A composição do Parlamento

I – O número de membros da câmara ou das câmaras do Parlamento tem variado ao longo das Constituições:

<sup>7</sup> Cfr. FEZAS VITAL, *Direito constitucional*, policopiado, 1936-1937, págs. 382 e segs.; JOSÉ CARLOS MARQUES MOREIRA, *Lições de Direito constitucional*, Coimbra, 1959, págs. 261 e segs.; CARVALHO DE ALMEIDA, *Assembleia Nacional*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, I, págs. 488 e segs.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito constitucional*, II, 6.ª ed., Lisboa, 1972, págs. 60 e segs.; JORGE MIRANDA, *Deputado*, separata do *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Lisboa, 1974; MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito constitucional – Sumários desenvolvidos (1970-1971)*, Coimbra, 2011, págs. 26 e segs.

<sup>8</sup> O nome *Assembleia da República* proveio de proposta do Deputado Carlos Mota Pinto, aprovada por unanimidade, após curto debate: v. DAC, n.º 117, de 11 de março de 1976, págs. 3877 e segs.

- nas Constituições de 1822 (art. 36.º) e de 1911 (art. 9.º), havia uma relação entre o número de eleitores e número de titulares a eleger;
- na Carta Constitucional e na Constituição de 1838 tal não era estabelecido;
- na Constituição de 1933 (art. 85.º), foram, primeiro, 90 Deputados; após 1945, 120; e depois de 1971, 130.

II – No texto inicial da atual Constituição, a Assembleia da República tinha entre 240 e 250 Deputados. Tomou-se como matriz a Assembleia Constituinte (com 250 Deputados) e seguiu-se a experiência da maior parte dos países europeus com dimensão semelhante (contudo, nas primeiras eleições, realizadas em 25 de abril de 1976, foram eleitos 263 Deputados, por força da disposição transitória do art. 298.º e do Decreto-Lei n.º 93-C/76, de 29 de janeiro, a lei dimanada para o efeito, que previu 1 Deputado por 25.000 eleitores).

A revisão constitucional de 1989 baixaria o número de Deputados para entre 230 e 235 e a de 1997 para entre 180 e 230 (o que significa que a amplitude de escolha deixada ao legislador passou de uma diferencial de 5 para uma diferencial de 50). E continua a haver vozes que pretendem ainda maior diminuição.

Mas a redução da composição do Parlamento envolve riscos para a representação proporcional e até (ao contrário do que, por vezes, se pensa), para o nível da Assembleia, por ser de recear que os elementos mais qualificados sejam sacrificados em favor dos mais próximos dos aparelhos partidários. Acresce que, numa democracia moderna, são múltiplas as tarefas de um Deputado: trabalho em comissão, visitas para análise de problemas *in loco*, contactos com os eleitores, deputações internacionais. Tudo está também aqui em melhor organização e mais produtividade<sup>9</sup>.

III – É à lei eleitoral – com as inerentes garantias procedimentais (art. 148.º, n.º 2) – que cabe definir o número exato dos Deputados, o que traduz bem o seu carácter representativo e a relação entre esse número e o sistema eleitoral.

<sup>9</sup> PAULO MORAIS, *A dimensão da Assembleia da República e o modo de representação como garantia do princípio da proporcionalidade*, in *Eleições*, n.º 1, abril de 1999, págs. 18 e segs.

#### 4. A legislatura

I – Legislatura<sup>10</sup> é o tempo que decorre entre duas eleições dos Deputados ao Parlamento<sup>11</sup>, o tempo correspondente ao mandato que lhes é conferido.

A periodicidade das eleições e a razoabilidade reclamam que nem possa ser excessivamente longo, nem excessivamente breve.

II – Houve mudanças ao longo das nossas Constituições:

- na Constituição de 1822, a legislatura durava dois anos (art. 41.º);
- na Carta Constitucional, os Deputados eram eleitos por quatro anos e o Ato Adicional de 1852 baixaria para três anos (art. 2.º);
- na Constituição de 1838, os Deputados eram eleitos por três anos (art. 53.º) e os Senadores por seis, mas com renovação de metade sempre que houvesse eleição de Deputados (art. 52.º);
- na Constituição de 1911, os Deputados eram eleitos por três anos (art. 22.º) e os Senadores por seis anos (art. 24.º);
- na Constituição de 1933, a legislatura durava quatro anos (art. 83.º);
- na Constituição de 1976, a legislatura tem a duração de quatro sessões legislativas (art. 171.º, de início 174.º)<sup>12</sup>.

II – A escolha do quadriénio<sup>13</sup> parece adequada a três finalidades interdependentes:

- permitir ao eleitorado em tempo razoável formar e manifestar a sua vontade;
- permitir à Assembleia e ao Governo perante ela responsável definirem e executarem uma política em tempo também razoável e útil, sendo ambos avaliados pelo eleitorado no fim desse quadriénio;
- reforçar a continuidade institucional.

<sup>10</sup> O nome *legislatura* remete para o princípio da separação dos poderes.

<sup>11</sup> Ou entre duas eleições gerais, como sucede em países com círculos uninominais (e, como poderia ser em Portugal, se se concretizasse o art. 149.º, n.º 1, vindo de 1997 e onde, havendo vacatura do mandato, se teria de proceder a eleição para efeito de substituição).

<sup>12</sup> Cfr. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.ºs 111 e 117, de 11 de fevereiro e de 10 de março de 1976, págs. 3664 e 3876, respetivamente.

<sup>13</sup> Anotação in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, II, 1.ª ed., Coimbra, 2006, págs. 583 e segs.

A diferença em relação ao mandato quinquenal do Presidente da República radica nas diversas funções de um e outro órgão: o Parlamento (e, com ele, o Governo) com funções prevalentemente de decisão política conformadora; e o Presidente em que, a par das funções materiais ou para a prática de atos próprios, avultam as funções institucionais. E prende-se, outrossim, com a preocupação de não coincidência de mandatos e, portanto, de não coincidência de eleições, característica do semipresidencialismo português.

III – Havendo a vicissitude da dissolução, a nova Assembleia eleita inicia nova legislatura, tal como, em caso de vagatura do cargo presidencial, o novo Presidente inicia novo mandato. É a solução mais consonante com a legitimidade democrática e com a conveniência de evitar mandatos curtos, como aconteceria se os titulares dos órgãos a eleger apenas completassem os mandatos dos seus antecessores.

Não era assim no texto entre 1976 e 1982, porventura por influência da disposição transitória do art. 299.º, que previa uma legislatura com termo prefixado em 14 de outubro de 1980, mesmo se houvesse dissolução (como aconteceria em 1979), por causa da realização a partir daquela data (salvo inconstitucionalidade por omissão) da primeira revisão constitucional destinada a extinguir o Conselho da Revolução.

IV – Isso não impede outra diferença significativa no confronto do Presidente da República. Este tem um mandato sempre de cinco anos (art. 128.º, n.º 2 da Constituição); pelo contrário, segundo o n.º 2 do presente preceito, na hipótese de dissolução, a legislatura é acrescida do tempo necessário para se completar o período correspondente à sessão legislativa em curso à data de eleição (a fórmula do primitivo art. 174.º, n.º 3 era ligeiramente diferente).

Pretende-se assim não afetar a regularidade das quatro sessões legislativas normalmente compreendidas em cada legislatura (art. 171.º, n.º 1). A mesma regra já constava da Constituição de 1933.

V – Fica então o problema de saber se esse tempo remanescente da sessão legislativa interrompida ainda lhe pertence, se conta como uma sessão legislativa autónoma, embora mais curta, ou se se integra na sessão legislativa a iniciar em 15 de setembro (art. 174.º, n.º 1). E não se trata de

problema de somenos relevância, tendo em conta as regras sobre iniciativa de referendo (art. 115.º, n.º 10), sobre iniciativa legislativa (art. 167.º, n.ºs 4 e 5), sobre realização de inquéritos parlamentares (art. 178.º, n.º 4) e sobre interpelações [art. 180.º, n.º 2, alínea d)].

A primeira solução deve ser afastada *in limine*. Não pode imaginar-se como a sessão legislativa de uma legislatura finda possa ainda continuar ou pertencer a mais de uma legislatura. Se a dissolução provoca mudança de legislatura, por maioria de razão há-de provocar mudança de sessão legislativa.

É certo que os arts, 115.º, n.º 10 e 167.º, n.º 4, vedando a renovação de iniciativa na mesma sessão legislativa, salvo dissolução da Assembleia da República, dir-se-ia inculcarem que a sessão legislativa continuaria depois das novas eleições. Mas a referência a dissolução bem pode tomar-se como, simplesmente, pretendendo enfatizar a ocorrência de evento que determine a impossibilidade daquela renovação.

O segundo e o terceiro entendimentos defrontam-se com a regra do n.º 1 do art. 174.º, segundo a qual a sessão legislativa tem a duração de um ano e inicia-se a 15 de Setembro.

Apesar de tudo, parece, preferível o terceiro entendimento, por o n.º 2 falar em acréscimo inicial da nova legislatura e, portanto, ser lógico que esse acréscimo vá beneficiar a correspondente primeira sessão legislativa. É uma interpretação conjugada dos dois preceitos, em concordância prática, que assim se consegue e que bem se coaduna com o imperativo de economia jurídica de limitação de iniciativas parlamentares idênticas.

Para que, por causa do n.º 2, uma legislatura pudesse conter cinco sessões legislativas, seria necessário que ele próprio qualificasse o período remanescente da anterior legislatura como sessão legislativa ou que o n.º 1 ressalvasse o n.º 2 – o que não acontece.

A prática constante da Assembleia corrobora o entendimento aqui preconizado, podendo até perguntar-se se não terá dado origem a um costume constitucional.

V – Uma antiga regra, de matriz consuetudinária inglesa, aponta para a autonomia de cada Câmara eleita em relação à precedente. Se entendida à letra, poria em causa a continuidade do órgão: a Assembleia da República é sempre a mesma ao longo de sucessivas legislaturas e isso explica, por exemplo, a subsistência do seu Regimento.

Se algum sentido útil essa regra comporta, tem de se encontrar no princípio eletivo. A renovação do corpo de Deputados e, eventualmente, a mudança de maioria, decorrente da expressão da vontade popular, não pode deixar de ter consequências sobre efeitos de deliberações tomadas na legislatura anterior, sobre procedimentos em curso e sobre a posição do Governo em concreto, politicamente responsável perante o Parlamento.

Assim:

- cessa a vedação de renovação de propostas de referendo recusadas pelo Presidente da República ou objeto de resposta negativa do eleitorado (art. 115.º, n.º 10);
- os projetos de lei, as propostas de lei e os projetos e propostas de referendo caducam com o termo da legislatura (art. 167.º, n.º 5);
- as autorizações legislativas caducam com o termo da legislatura (art. 165.º, n.º 4);
- o início de nova legislatura implica a demissão do Governo [art. 195.º, n.º 1, alínea a)].

E, também, por identidade de razão:

- os procedimentos de apreciação de decretos-leis e de decretos legislativos regionais (art. 169.º) caducam com o termo da legislatura;
- os inquéritos parlamentares (art. 178.º, n.ºs 4 e 5) caducam com o termo da legislatura.

## **5. A questão de uma segunda câmara**

I – Na monarquia constitucional, uma segunda câmara, aristocrática foi consagrada por razões de compromisso, em nome da relevância das antigas ordens; ou, por outra banda, porque havia a memória dos abusos da Convenção na França revolucionária e o relevo dos eventuais abusos de um Parlamento unicameral.

Com o avanço das ideias democráticas a justificação de uma segunda câmara perder-se-ia. Pois, de duas uma: ou uma segunda câmara, um Senado, possui a mesma base de representação da câmara “baixa” e não se justifica a duplicação ou é preferível subsistir o voto senatorial pelo

referendo; ou uma segunda câmara assenta em diferente base de representação e mal se compadece então com o princípio democrático.

Outra linha de força no sentido do bicameralismo é aquela que se prende com a estrutura dos Estados compostos, considerando-se inerente à própria ideia de Estado Federal a existência de uma segunda câmara com representação paritária dos Estados Federados (assim, o Senado nos Estados Unidos e no Brasil) ou quase paritária (o *Bundesrat* alemão)<sup>14</sup>. Em Estados unitários, não faz sentido esta justificação. É só por conservadorismo que subsistem a Câmara dos Lordes britânica ou Senados como o francês.

Uma terceira linha de força surgiria ligada à ideia de representação de interesses ou corporativa, entendendo-se que, ao lado de uma câmara que exprime a unidade da sociedade política, haveria vantagens em configurar uma câmara representativa de interesses sectoriais, locais ou de quaisquer instituições com maior relevância na vida do país (v.g., uma câmara representativa das grandes atividades sociais, das universidades, das grandes regiões, etc.).

Simplesmente, uma câmara desse género – ainda que ultrapassadas as suas conotações com regimes autoritários – jamais teria legitimidade para tomar deliberações, fazendo a síntese do interesse geral. Órgãos próximos existentes em vários países, mesmo se úteis, são exclusivamente consultivos: um Conselho Económico e Social (como o francês, o italiano ou o português) nunca pode ser uma segunda câmara<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Também na nossa Constituição de 1822, ao consagrar-se a união real luso-brasileira, o Conselho de Estado (embora não fosse uma segunda Câmara) tinha uma composição quase paritária das províncias da Europa e de fora da Europa (para abranger o Brasil).

<sup>15</sup> Cfr. GUGLIELMO NEGRI, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del Diritto*, V, 1959, págs. 345 e segs.; Y. MARCIC, *La deuxième chambre dans la vie politique française*, Paris, 1878; FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO, *El bicameralismo y la naturaleza del senado*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1982, págs. 61 e segs.; RICARDO L. CHUECA RODRIGUEZ, *Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1984, págs. 63 e segs.; HANS H. KLEIN, *Il Bundesrat della Repubblica Federale di Germania: la “seconda camera”*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1984, págs. 3 e segs.; LIVIO PALADIN, *Tipologia e fondamento giustificativo del bicameralismo: il caso italiano*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984, págs. 219 e segs.; JEAN MASTIAS e JEAN GRANGÉ, *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris, 1987; RENAUD DE HOUSE, *Le paradoxe de Madison: réflexion sur le rôle des Chambres hautes dans les systèmes fédéraux*, in *Revue du Droit Public*, 1990, págs. 643 e segs.; MARCEL SOUSSE, *Le bicamérisme: bilan et perspectives*, in *Revue du Droit Public*, 1997, págs. 1323 e segs.

II – Em Portugal, como se sabe, uma segunda câmara nunca conseguiu impor-se e muito menos se criou uma tradição constitucional a seu favor<sup>16</sup>.

Basta recordar:

- a Câmara dos Senadores da Constituição de 1838 teve a duração curta desta Constituição;
- a Câmara dos Pares da Carta Constitucional viveu sempre em crise e em tentativas de reforma;
- o Senado da Constituição de 1911 passou pelos percalços desta;
- a Câmara Corporativa de 1933 nunca chegou a ter poder deliberativo, embora, na prática, tivesse mais influência que a Assembleia Nacional.

III – Algumas pessoas têm recentemente defendido a criação de uma segunda câmara, dizendo que o país não deveria perder o contributo de certas personalidades, cuja integração numa espécie de “Senado” seria muito benéfica até por contraponto à Assembleia da República.

A nosso ver, as razões aduzidas em favor da criação desta segunda câmara não procedem: 1) porque, no contexto da liberdade de expressão existente em Portugal, qualquer pessoa pode emitir a sua opinião, que será escutada ou não em função da respetiva valia; 2) porque já existe, entre nós, um órgão, embora restrito, com perfil próximo – o Conselho de Estado (arts. 141.º e segs. da Constituição), onde, além de membros por inerência, há cinco Conselheiros nomeados pelo Presidente da República, pela duração do mandato, e cinco outros eleitos pela Assembleia da República, por representação proporcional e pelo tempo da legislatura (ou seja, dez pessoas que não exercem funções institucionais).

Acresce que a criação de uma segunda câmara comportaria alguns inconvenientes. Para além de representar um aumento de custos financeiros, a criação de uma segunda câmara *proprio sensu* acarretaria o inconveniente de fazer arrastar os procedimentos parlamentares, particularmente os procedimentos legislativos.

<sup>16</sup> Ao contrário do que escreve MANUEL BRAGA DA CRUZ, *A tradição bicameral portuguesa*, in *A reforma do Estado em Portugal*, obra colectiva, Lisboa, 2001, págs. 475 e segs.

IV – A questão da existência de uma segunda câmara também agora se põe na Europa, tendo-se já defendido a sua criação, ao lado do Parlamento Europeu na medida em que este reflete as diferenças de população entre os vários Estados (de forma que, já hoje, se regista um grande desfazamento entre a representação alemã e as demais).

Tal segunda câmara poderia ser ou nos moldes alemães (de designação governamental), ou (de preferência) baseada na eleição pelos Parlamentos nacionais, mas sempre em obediência a um princípio de paridade dos Estados.

## ÍNDICE GERAL

DO AUTOR	5
----------	---

### CAPÍTULO I O PARLAMENTO E O DIREITO PARLAMENTAR

§ 1.º O parlamento	7
1. Assembleias políticas e Parlamentos	7
2. O Parlamento ao longo do constitucionalismo português	9
3. A composição do Parlamento	11
4. A legislatura	13
5. A questão de uma segunda câmara	16
§ 2.º O direito parlamentar	21
6. O Direito Parlamentar	21
7. Fontes de Direito Parlamentar em geral	23
8. Princípios constitucionais do Direito Parlamentar	24
9. O Regimento da Assembleia da República	25
10. Os Regimentos das Assembleias Legislativas Regionais	28
Bibliografia próxima geral	29

### CAPÍTULO II OS FUNDAMENTOS DA INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR

§ 1.º A representação política	33
--------------------------------	----

11. O princípio representativo	33
12. A representação política e a eleição	37
13. A periodicidade das eleições	39
14. Do governo representativo liberal à democracia representativa	39
15. Do sufrágio restrito ao sufrágio universal	41
16. Os partidos políticos e o princípio representativo	46
17. O princípio da maioria	52
18. O princípio da responsabilidade política	55
19. A participação política a par do sufrágio	59
§ 2.º A separação dos poderes	61
20. Antecedentes	61
21. A doutrina da separação dos poderes	63
22. Outras concepções doutrinárias	67
23. A separação dos poderes na evolução do constitucionalismo	70
24. A divisão de poderes à face da Constituição de 1976	73
25. A separação e a interdependência dos órgãos de soberania	74

### CAPÍTULO III OS DEPUTADOS E OS GRUPOS PARLAMENTARES

§ 1.º Os deputados	79
26. O estatuto representativo dos Deputados	79
27. O início do mandato e a verificação de poderes	82
28. As incompatibilidades	84
29. As imunidades	87
30. Exercício da função de Deputado	95
31. Os poderes dos Deputados	96
32. As regalias e os direitos	103
§ 2.º Os grupos parlamentares	109
33. Resenha histórica	109
34. A formação dos grupos parlamentares	110
35. Os grupos parlamentares e os partidos	111
36. Poderes e direitos	118
37. O direito de oposição	121
38. A liberdade de voto dos Deputados	124

CAPÍTULO IV  
AS COMPETÊNCIAS E OS ATOS PARLAMENTARES

§ 1.º	As competências	125
	39. As competências da Assembleia da República	125
	40. As competências políticas e legislativas	129
	41. Competências relativas a outros órgãos	141
	42. As competências de fiscalização	144
§ 2.º	Os atos da Assembleia da República	149
	43. As leis	149
	44. As leis	150
	45. As resoluções	154
	46. As deliberações	158
	47. As moções	159
	48. Os inquéritos parlamentares	161
	49. As eleições	166
	50. O acompanhamento da participação de Portugal na União Europeia	167

CAPÍTULO V  
A ORGANIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

51.	Os órgãos da Assembleia em geral	169
52.	A Assembleia em plenário	170
53.	O Presidente da Assembleia	170
54.	As comissões	172
55.	As comissões parlamentares de inquérito	176
56.	A Comissão Permanente	179
57.	A Mesa da Assembleia	182

CAPÍTULO VI  
O FUNCIONAMENTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

§ 1.º	As condicionantes institucionais	185
-------	----------------------------------	-----

58. A sessão legislativa	185
59. A primeira reunião após as eleições	187
60. Os cidadãos como sujeitos da vida parlamentar	191
61. As petições	192
62. A iniciativa legislativa de cidadãos	193
63. Os poderes do Presidente da República relativamente à Assembleia da República	194
64. As intervenções do Governo	195
65. As interferências de outros órgãos	198
66. O acesso das associações à vida parlamentar	199
§ 2.º A prática do funcionamento	201
67. Os trabalhos parlamentares em geral	201
68. As reuniões ou sessões plenárias	202
69. A realização das reuniões ou sessões	204
70. O uso da palavra	205
71. As votações	206
72. As votações legislativas em especial	207
73. O processamento de urgência	211
74. Os debates e as interpelações ao Governo	213
75. A publicidade dos atos da Assembleia	213

## CAPÍTULO VII AS VICISSITUDES PARLAMENTARES

76. As vicissitudes em geral	217
77. As vicissitudes comuns	217
78. A dissolução da Assembleia da República	218
79. As vicissitudes parlamentares individuais	223
80. A suspensão do mandato	224
81. Renúncia ao mandato	227
82. Outras causas de cessação do mandato	227