


Por determinação de Sua Excelência o
Presidente da A.R. a. d. d. p.

 28-05-22

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República

Registo

I_COM1XV/2022/83

V. Ref.ª

Data

28/09/2022

**Assunto: Parecer sobre a conformidade constitucional e regimental do Projeto
de Resolução n.º 168/XV (CH)**

Na sequência do [Despacho n.º 39/XV](#) de Vossa Excelência, de 26 de julho de 2022, cumpre-me enviar o parecer sobre a conformidade constitucional e regimental do [Projeto de Resolução n.º 168/XV/1.ª \(CH\)](#) - *De censura ao comportamento do Presidente da Assembleia da República por não pautar a sua conduta institucional com a imparcialidade e a isenção exigíveis ao exercício do cargo*, para efeito da sua admissibilidade, que foi aprovado com os votos a favor dos GP's do PS, da IL, do PCP, do BE, da DURP do PAN e do DURP do L, votos contra do GP do CH e abstenção do GP do PSD, na reunião desta Comissão, de 28 de setembro de 2022.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <u>D-5183</u>
Classificação ____/____/____
Data <u>28/09/2022</u>

Parecer sobre a adequação constitucional e regimental do Projeto de Resolução n.º 168/XV/1 (CH) - «De censura ao comportamento do Presidente da Assembleia da República por não pautar a sua conduta institucional com a imparcialidade e a isenção exigíveis ao exercício do cargo».

PARTE I – INTRODUÇÃO

1. Objeto, conteúdo e motivação do Projeto de Resolução n.º 168/XV/1 (CH)

O Projeto de Resolução n.º 168/XV/1 (CH), em análise, tem por objeto “*censurar o comportamento do Presidente da Assembleia da República, por não pautar a sua conduta institucional com a imparcialidade e a isenção exigíveis ao exercício do cargo*”.

Nos considerandos, os proponentes elencam um conjunto de situações que no seu entendimento se subsumem a atos arbitrários e discricionários reveladores de parcialidade, referindo que fica “*mais uma vez claro que não temos uma Presidente da Assembleia da República que age em nome de todos os portugueses, mas sim em nome do Partido pelo qual se candidatou. Esses são apenas alguns exemplos do que tem sido o exercício do cargo de Presidente da Assembleia da República por Augusto Santos Silva. O próprio num texto publicado no site da Assembleia da República com o título «O Parlamento é a casa da Democracia», refere que Assembleia «Assegura a representação de todo o país na sua diversidade; detém a primazia da função legislativa, sendo sua competência reservada matérias como as relativas aos direitos, liberdades e garantias; escrutina e fiscaliza os atos do Governo e da Administração; e é o centro do debate político democrático». Importa agora que ele próprio interiorize as suas palavras, respeite a democracia e os Deputados legitimamente eleitos pelos portugueses. Qualquer outro tipo de atuação da sua parte e de alguém com as suas competências terá que merecer a censura da casa da Democracia e dos seus representantes*”.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Não cabendo, a este tempo, desenvolver aquela que é a opinião da relatora sobre as situações elencadas, caberá atender à habilitação regimental e constitucional da iniciativa em apreço, nomeadamente no respeitante à conformidade dos requisitos formais da iniciativa apresentada pelo proponente.

2. Despacho n.º 39/XV, de 26 de julho de 2022

Por despacho do passado dia 26 de julho de 2022 (Despacho n.º 39/XV), S. Exa. o Presidente da Assembleia da República solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de parecer sobre a adequação constitucional e regimental do Projeto de Resolução n.º 168/XV/1 (CH) - ***«De censura ao comportamento do Presidente da Assembleia da República por não pautar a sua conduta institucional com a imparcialidade e a isenção exigíveis ao exercício do cargo»***.

De acordo com as *Competências das Comissões Parlamentares Permanentes da Assembleia da República*, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) *“ocupar-se das questões que tenham por objeto a interpretação ou a aplicação de preceitos constitucionais”*, bem como *“dar parecer sobre a constitucionalidade de propostas e projetos de lei ou outras iniciativas parlamentares, quando tal lhe seja solicitado pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras Comissões Parlamentares permanentes”*.

O Despacho n.º 39/XV de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República sublinha um conjunto de dúvidas do ponto de vista da adequação constitucional e regimental do Projeto de Resolução em apreço.

Desde logo, e em linha com o plasmado na nota elaborada pelos Serviços da Assembleia da República, considera *“não ser adequada a forma do projeto em relação ao seu teor, porquanto a forma de resolução se encontra sujeita, nos termos constitucionais, a um princípio de competência (da Assembleia da República), o que não parece ocorrer nesta situação”*.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Num segundo ponto, S. Exa. o Presidente da Assembleia da República identifica as “*várias possibilidades que o Regimento da Assembleia da República prevê para sindicar as decisões do Presidente da Assembleia da República, nomeadamente as que são invocadas pelos autores do Projecto de Resolução nº 168/XV/1ª, pondo-se em causa a possibilidade de se recorrer à via em causa (projeto de resolução) para propor a “censura política do comportamento de um Deputado (neste caso, do Presidente da Assembleia da República)”*”.

As dúvidas *supra* expostas foram suscitadas na sequência da análise técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República e são reforçadas no referido despacho, relativamente às quais S. Exa. o Presidente da Assembleia da República acrescenta outras questões e dúvidas e solicita que seja consultada a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para emissão de parecer.

Refere ainda S. Exa. o Presidente da Assembleia da República que “*a regra número um do funcionamento da Assembleia é a total liberdade de expressão*”, à qual só “*a degradação gerada pela injúria ou a ofensa pode justificar a intervenção do Presidente junto de quem esteja no uso da palavra*”.

Desta forma, entende S. Exa. o Presidente da Assembleia da República que “*qualquer comportamento parlamentar, seja de quem for, a começar pelo Presidente, pode suscitar reações críticas por quem quer que se sinta para isso motivado, seja no decurso de uma intervenção, seja por recurso a figuras regimentais como o protesto ou a defesa da honra, ou, até, a declaração política*”, sendo que todas as decisões “*podem ser contestadas, através de reclamações e recursos, cabendo em última instância ao conjunto dos Deputados, reunidos em Plenário, tomar as decisões finais*”. Desta forma, nenhuma “*decisão do Presidente com efeitos na organização e dinâmica dos trabalhos parlamentares é não sindicável e irrecorrível; pelo contrário, de todas cabe recursos para o Plenário, soberano na decisão.*”

É sobre este quadro regimental que S. Exa. o Presidente da Assembleia da República entende que deve ser ponderada a legitimidade e as consequências de aceitar doravante que se discuta e vote projetos de resolução visando institucionalizar uma qualquer “censura” a um qualquer “comportamento”.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Por fim, S. Exa. o Presidente da Assembleia da República sublinha que, *“por tudo isto - pelas dúvidas suscitadas pelos Serviços da Assembleia mas também em razão das dúvidas muito fundas, e muito complexas”* que são suscitadas, *“no plano ético-político, não pelo projeto de resolução em concreto, mas pelo precedente que ele pode criar -, e previamente à decisão sobre a sua admissão”*, solicita S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, que ao abrigo das competências das Comissões Parlamentares Permanentes - XV Legislatura, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emita parecer sobre a conformidade constitucional e regimental do Projeto de Resolução n.º 168/XV/1 (CH) - «De censura ao comportamento do Presidente da Assembleia da República por não pautar a sua conduta institucional com a imparcialidade e a isenção exigíveis ao exercício do cargo».

PARTE II – ANÁLISE JURÍDICA

3. Enquadramento constitucional e regimental

a) Forma do ato

A primeira questão a abordar prende-se com a forma adotada pelos proponentes - projeto de resolução - para a *“censura ao comportamento do Presidente da Assembleia da República por não pautar a sua conduta institucional com imparcialidade”*, importando saber se é possível o recurso à forma de resolução da Assembleia da República para este efeito.

O número 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa dispõe que revestem a forma de resolução os demais atos da Assembleia da República, que não os dispostos nos números anteriores, bem como os atos da Comissão Permanente previstos nas alíneas e) e f) do n.º 3 do artigo 179.º.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

De facto, este é o preceito determinante, que estabelece que revestem a forma de resolução os atos da Assembleia da República que não se reconduzam a qualquer das categorias referidas nos números anteriores (lei constitucional, lei orgânica, lei, moção) desse mesmo preceito constitucional, estabelecendo ser esta a forma do ato residualmente aplicável.

Como referem os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira¹:

“A resolução (n.º5) é a forma operacional, servindo para todos os demais atos da AR, contando-se entre eles a aprovação de tratados e acordos internacionais (art. 161.º/i), a proposta de referendo (art. 161.º - j), a cessação de vigência e alteração de decretos-leis e decretos legislativos regionais (art.162.º/c), os atos respeitantes ao PR (art. 163.º/b e c) e designação de membros de órgãos constitucionais (art. 163.º/g e h)”.

De acordo com os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros², no plano formal, a Constituição enumera, no seu artigo 166.º, a existência de leis constitucionais, leis orgânicas, leis, moções e resoluções.

No entanto, entendem os autores que o elenco não está completo, na medida em que a própria Constituição contempla à parte o regimento e as respetivas alterações (artigo 119.º, n.º1, alínea f) e 175.º, alínea c)) e refere-se, em geral, a deliberações (artigo 156.º, alínea b), 2ª parte).

Para além disso, o artigo 156.º da CRP define quais os poderes dos Deputados, entre eles o de *“apresentar projetos de lei, de Regimento ou de resolução, designadamente de referendo, e propostas de deliberação”* (alínea b)), bem como os poderes *“consignados no Regimento”* (alínea g)). Entendendo-se, assim, que aos mesmos, a nível formal e material, estarão circunscritos.

¹ Constituição da República Anotada, volume II, 4ª edição revista, Coimbra Editora, p.344.

² Anotação ao artigo 166.º, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2010, p. 544 e ss.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

No entendimento dos Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros, ainda que as resoluções sejam definidas por exclusão de partes no n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa, não pode falar-se em forma residual, de tantos que são os atos que assumem esta forma. Mas, entendem igualmente os autores, **em nome do princípio da competência, as resoluções apenas podem configurar-se nos atos que, não estando abrangidos pelos dispositivos a que se referem os n.ºs 1 a 4 da referida norma constitucional possam estear-se noutras normas constitucionais para além destes** (sublinhado nosso).

Entendem os autores que, com base na localização sistemática e na função que em cada um pode perscrutar-se, justifica-se proceder a uma classificação tricotómica, referindo que «**há resoluções que são pressupostos de outros atos jurídico-constitucionais, resoluções relativas à situação de órgãos e de titulares de órgãos, assim como resoluções que resultam do exercício da fiscalização política parlamentar**» (sublinhado nosso). E concretizam cada uma das classificações com o seguinte:

“a) Nas resoluções pressuposto de outros atos jurídico constitucionais cabem:

- *A aprovação de convenções internacionais;*
- *A proposta ao Presidente da República da sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional que devam constar de lei ou convenção internacional;*
- *A autorização ao Presidente da República para declarar o estado de sítio ou o estado de emergência e para declarar a guerra e fazer a paz;*
- *A autorização pela Comissão Permanente ao Presidente da República para declarar o estado de sítio ou o estado de emergência e para declarar a guerra e fazer a paz;*
- *A assunção de poderes de revisão constitucional antes de decorridos cinco anos sobre a publicação da última lei de revisão ordinária.*

Como se observa, todos ostentam, direta ou indiretamente, a natureza de atos permissivos.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

b) São resoluções relativas à situação de órgãos e de titulares de órgãos do Estado:

- *O assentimento à ausência do Presidente da república do território nacional;*
- *A iniciativa do processo por crimes da responsabilidade do Presidente da República;*
- *A autorização de detenção ou prisão de algum Deputado por crime não punível com pena de prisão superior a três anos e fora de flagrante delito;*
- *A autorização da suspensão de algum Deputado ou de algum membro do Governo, para efeito de seguimento de processo criminal, depois da acusação definitiva, quando o crime não seja punível com pena superior a três anos;*
- *A autorização a qualquer Deputado para, durante o funcionamento efetivo da Assembleia, ser jurado, perito ou testemunha.*

Tomam ainda a forma de resolução as eleições, ou talvez melhor, os resultados das eleições dos titulares de órgãos cuja designação compete à Assembleia (artigos 163.º, alíneas g) e h), 23.º, nº3, 142.º, alínea h), 218.º, nº1, alínea b), 220.º, nº2 e 222.º, nºs 1 e 2), embora as eleições, por natureza, tenham um regime diferente dos demais atos.

c) Nas resoluções conexas com fiscalização política incluem-se:

- *A pronuncia sobre matérias pendentes de decisão em órgãos da União Europeia, que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada;*
- *Os atos praticados no âmbito do poder geral de vigilância pelo cumprimento da Constituição e das leis e de apreciação dos atos do Governo e da Administração;*
- *A apreciação da aplicação de declaração de estado de sítio e de estado de emergência;*
- *A cessação ou a alteração de vigência de decretos-lei, bem como de decretos legislativos regionais publicados no exercício de autorizações legislativas;*
- *A deliberação de introdução de emendas em decretos-leis submetidos a apreciação da Assembleia;*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

- *A apreciação das contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar;*
- *A apreciação dos relatórios de execução, anuais e finais, dos planos;*
- *Os atos praticados ao abrigo de poderes da Assembleia de acompanhamento e apreciação da participação de Portugal no processo de construção de uma união europeia, bem como de acompanhamento do envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro”.*

Acrescentam ainda os autores que *“as resoluções projetam-se com relevância imediata no âmbito do Estado-poder; contendem com a sua dinâmica organizativa e funcional; vinculam-se, sobretudo, ao princípio da interdependência dos órgãos de soberania (artigo 114.º, nº1).*

Não deixam, porém, de adquirir alguma eficácia externa. Adquirem-na todas elas, pelo menos na perspetiva da ineliminável comunicação entre Estado-poder e Estado-comunidade. E adquirem-na mais fortemente algumas, por afetarem de modo direto os cidadãos: as resoluções de autorização de guerra, de paz, de estado de sítio e de estado de emergência, as de cessação ou de suspensão de vigência de decretos-leis e de decretos legislativos regionais; e de certa maneira, as de aprovação de convenções internacionais”.

No entendimento dos Serviços da Assembleia da República, e no seguimento do *supra* apresentado, a matéria objeto do Projeto de Resolução n.º 168/XV/1.a (CH), por não caber em nenhuma das categorias de resolução enumeradas pelos autores, ***“parece não poder assumir a forma pretendida pelos seus proponentes”*** (sublinhado nosso).

Ora, é exatamente neste aspeto que a iniciativa ora em escrutínio, resvala, pois falta habilitação constitucional para que a Assembleia da República possa, por via da resolução, censurar o comportamento do Presidente da Assembleia da República ou de qualquer outro Deputado ou Deputada deste órgão de soberania. Denote-se que em nada se pode confundir este direito de iniciativa, com os direitos e deveres decorrentes do Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março, na sua atual redação ou da faculdade atribuída a S. Exa. o Presidente da República previsto no n.º 3 do artigo 89.º do Regimento, de advertir o

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

orador “quando se desvie do assunto em discussão ou **quando o discurso se torne injurioso ou ofensivo**, podendo retirar-lhe a palavra” (sublinhado nosso).

Tal não significa, que do ponto de vista formal, não existam outras figuras constitucional e regimentalmente previstas, como a defesa da honra, o protesto escrito (voto de condenação) ou oral e ainda os recursos para a Mesa ou Plenário da Assembleia.

Demonstrativo deste facto, é o referido na nota informativa dos Serviços da Assembleia da República que “recorda-se ainda que o CH apresentou, na legislatura passada, um **voto de condenação** sobre matéria similar, embora mais circunscrito (Voto n.º 132/XIV/1.ª - De condenação pelas declarações prestadas pelo Senhor Presidente da Assembleia da República ao Expresso)” (sublinhado nosso).

Com efeito, não decorre de nenhuma das normas constitucionais atributivas de competência da Assembleia da República - artigos 161.º a 165.º CRP - a possibilidade de a Assembleia da República censurar o comportamento dos seus próprios Deputados e, em particular, do seu Presidente por via da figura da resolução.

Na medida em que inexistente norma constitucional habilitante, atributiva de competência da Assembleia da República, para este efeito específico - censurar comportamentos do Presidente da Assembleia da República ou de quaisquer outros Deputados à Assembleia da República -, parece-nos claro que não poderão ser apresentados projetos de resolução com este escopo.

Não há nenhuma norma constitucional atributiva de competência à Assembleia da República em que se possa ancorar a apresentação de projetos de resolução com esta finalidade específica, isto é, que permita à Assembleia da República deliberar, como é proposto pelo CHEGA, “*censurar o comportamento de Presidente da Assembleia da República, por não pautar a sua conduta institucional com a imparcialidade e a isenção exigíveis ao exercício do cargo*”.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Na verdade, a única situação em que a Constituição admite uma deliberação de censura, por parte da Assembleia da República, é a respeito da aprovação de uma moção de censura ao Governo.

Recorde-se que o artigo 163.º, alínea e) da CRP, atribui à Assembleia da República a competência de, relativamente a outros órgãos, *“votar moções de censura ao Governo”*, sendo que constitui um direito de cada grupo parlamentar, nos termos do artigo 180.º, nº2, alínea i), *“apresentar moções de censura ao Governo”*.

Por outro lado, o artigo 194.º da CRP determina, no seu número 1, que *“a Assembleia da República pode votar moções de censura ao Governo sobre a execução do seu programa ou assunto relevante de interesse nacional, por iniciativa de um quarto dos Deputados em efetividade de funções ou de qualquer grupo parlamentar”*, sendo que a *“aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções”* implica, de acordo com o artigo 195.º, nº1 alínea f), da CRP, *“a demissão do Governo”*.

A aprovação de uma moção de censura ao Governo é o único caso em que a Constituição permite que a Assembleia da República delibere censurar alguém - a saber, o Governo. E note-se que, neste caso, **a forma adequada nem sequer é a da resolução, mas antes da moção, nos termos do disposto no artigo 166.º, nº 4, da CRP.**

Isto significa, a nosso ver, que estão vedadas, por falta de norma constitucional habilitante, atributiva de competência nesse sentido, quaisquer outras deliberações de censura por parte da Assembleia da República para além da moção de censura ao Governo, razão pela qual este órgão de soberania não pode deliberar no sentido proposto no Projecto de Resolução em apreço.

Não só a forma de resolução não é adequada, como nem sequer é constitucionalmente possível, pelas razões *supra* indicadas, a adoção deste tipo de atos por parte da Assembleia da República, isto é, de censura a membros do próprio órgão de soberania da Assembleia da República.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Vejamos até alguns antecedentes:

A nota informativa sobre a admissibilidade do Projeto de Resolução n.º 168/XV/1.^a emitida pelos Serviços da Assembleia da República refere que *“no mesmo sentido parece ir a intervenção do então Vice-Presidente da AR, Deputado Jorge Lacão, na CL de 18.09.2018 (súmula n.º 72/XIII): «Mais referiu que o artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) não é uma norma de definição de competências, limitando-se a definir a tipologia de atos e atribuindo um caráter residual às resoluções, e que, dentro desse pressuposto, se consideram resoluções os atos da AR que não têm na Constituição outra forma tipificada, pressupondo sempre a observância da sua competência para a sua prática. Salientou que a AR pratica os atos, constitucional e legalmente admissíveis, e não quaisquer atos, e que haverá, assim, que encontrar normas habilitantes para as competências subjetivas da AR na Constituição (nomeadamente aquelas a que alude o artigo 165.º da CRP), mas também na lei (como sejam referentes a políticas europeias ou a contingentes militares no estrangeiro, a título de exemplo) para os atos sob forma de resolução»*

Para além disso, refere a respetiva nota, e bem, que o *“Regimento da Assembleia da República (RAR) prevê as formas de reagir às decisões do Presidente da Assembleia da República tomadas no exercício das suas competências (não admissibilidade de iniciativas, condução dos trabalhos parlamentares, como é o caso dos atos mencionados no referido projeto de resolução), nomeadamente reclamações, recursos, interpelações à Mesa, protestos, defesas da honra, que são as formas regimentais e normais de contraditório perante uma decisão”*.

A “censura” política do comportamento do Presidente da Assembleia da República parece não poder ter outra previsão regimental senão as formas de reação referidas.

Todavia, torna-se claro que a pretensão dos proponentes não será a da condenação das situações elencadas como exemplificativas na exposição de motivos, mas antes uma conduta que entendem os proponentes como sendo demonstrativa de uma eventual parcialidade latente, que incapacitaria a condução dos trabalhos de forma democrática. Assim, os

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

proponentes não pretendem fazer valer-se das reações já elencadas, mas de uma “condenação” geral de comportamento.

Os Serviços da Assembleia da República concluem no sentido de que *“não sendo esta uma situação líquida, nem pela forma, nem pela substância – até pela falta de enquadramento conceptual absolutamente inequívoco sobre o que é uma resolução e o que nela se enquadra do ponto de vista constitucional e regimental -, poderá ser ponderada a possibilidade de pedir um parecer à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, prévio à admissibilidade, no âmbito das competências definidas pela Conferência de Presidentes de Comissões Parlamentares”*.

Pelas razões explicadas, resulta claro que são inúmeras as dúvidas suscitadas tanto a nível formal como substancial relativamente ao projeto de resolução apresentado, sendo que compete ao Presidente da Assembleia da República quanto aos trabalhos da Assembleia da República, *“admitir ou rejeitar os projetos e as propostas de lei ou de resolução, os projetos de deliberação, os projetos de voto e os requerimentos, verificada a sua regularidade regimental, sem prejuízo do direito de recurso para a Assembleia”*.

S. Exa. o Presidente da Assembleia da República referiu em despacho anterior (Despacho n.º 71/XIV) que a rejeição de iniciativas ***“é um poder que deve ser exercido com a maior cautela, em respeito pelos poderes de iniciativa constitucionalmente reconhecidos, devendo, por isso, ser excecional, e, quando baseado em inconstitucionalidade, apenas quando esta resulte absolutamente manifesta e evidente e os motivos não possam ser corrigidos no decurso do processo legislativo”*** (negrito nosso).

Concordamos que assim deve ser. A limitação da iniciativa legislativa de um qualquer deputado ou força política sempre deverá ser excecional e circunscrita e ainda, que a razão de ser da sua não admissibilidade, designadamente em virtude do carácter inconstitucional, seja insuscetível de retificação.

d) Conformidade material da proposta

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

A falta de habilitação constitucional para que a Assembleia da República possa, em obediência ao princípio da competência, censurar o comportamento do Presidente da Assembleia da República (ou de qualquer outro Deputado deste órgão de soberania), ressalvadas as situações, como acima se referiu, previstas no Estatuto dos Deputados, parece-nos ser motivo bastante e suficiente para colocar em causa a conformidade constitucional do Projecto de Resolução n.º 168/XV/1ª (CH).

Acresce que o Regimento da Assembleia da República (RAR) prevê, como já referido, outras formas de reacção às decisões tomadas pelo Presidente da Assembleia da República no exercício das funções, concretamente a reclamação e o recurso para o Plenário.

Com efeito, o artigo 82.º, n.º1, do RAR garante que *“qualquer Deputado pode reclamar das decisões do Presidente da Assembleia da República ou da Mesa, bem como recorrer delas para o Plenário”*, sendo que o artigo 17.º, n.º 3 do RAR estabelece também que *“das decisões do Presidente da Assembleia da República tomadas em reunião plenária cabe sempre reclamação, bem como recurso para o Plenário”*.

Existem muitas outras normas regimentais que garantem estas duas formas (reclamação e recurso para o Plenário) de reagir às decisões do Presidente da Assembleia da República, nomeadamente, os artigos 9.º alínea c), 10.º, n.º 3 alínea a), 16.º, n.º1 alínea c), 26.º, n.º2, 59.º, n.º5, 60.º, n.º6 alíneas b) e f), 77.º, n.º1 alínea j) e 126.º, n.º2 do RAR.

A própria CRP garante, nos seus artigos 176.º, n.º1 e 180, n.º2 alínea b), o recurso para o Plenário da decisão do Presidente da Assembleia da República que fixa a ordem do dia.

Portanto, os Deputados têm à sua disposição a reclamação e recurso para o Plenário como formas de impugnar as decisões do Presidente da Assembleia da República.

Só estas formas de impugnação são possíveis para superar decisões do Presidente da Assembleia da República que possam ser controversas do ponto de vista legal, constitucional ou regimental.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Acresce ainda a possibilidade de os Deputados recorrerem a outras figuras regimentais que permitem reagir a atuações da Mesa/e ou de outros Deputados à Assembleia da República, como interpelação à Mesa (cfr. artigos 77.º, nº1 alínea f) e 80.º, nº2 do RAR), fazer protestos e contraprotestos (cfr. artigo 77.º, nº1, alínea k), e 85º, nºs 1 e 4 do RAR) ou defesa da honra (cfr. artigo 84.º, nº1 do RAR).

Mas forçoso é concluir, que nem a CRP, nem o RAR preveem a possibilidade de a Assembleia da República censurar comportamentos do Presidente da Assembleia da República ou de qualquer outro Deputado deste órgão de soberania por via de um projeto de resolução.

E conforme referido anteriormente, a figura da «moção de censura» só existe relativamente ao Governo, sendo este um instrumento que, no âmbito da responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República (cfr. artigo 191.º, n.ºs 1 e 2 da CRP), permite, no limite, a queda do Governo (cfr. artigo 195.º, n.º1 alínea f) da CRP).

Assim sendo, parece não ser admissível, em termos constitucionais e regimentais, a apresentação de um projeto de resolução que tenha por escopo censurar o comportamento do Presidente da Assembleia da República e/ou de qualquer outro Deputado deste órgão de soberania.

Até porque qualquer iniciativa nesse sentido, a ser eventualmente admitida, consubstancia uma discussão estéril e gratuita, pois não desembocaria em consequência de qualquer espécie, designadamente não teria qualquer efeito externo que se pretenderia numa resolução.

Ademais, veja-se por mera hipótese académica, não é sequer constitucional, nem regimentalmente possível a perda de mandato de quaisquer Deputados por motivo de censura dos seus comportamentos (o artigo 160.º, nº1 da CRP não prevê essa situação como causa da perda do mandato de Deputado), ressalvado, claro está o previsto no Estatuto dos Deputados.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Pois a Constituição garante, no n.º1 do seu artigo 155.º, que *“os Deputados exercem livremente o seu mandato, sendo-lhes garantidas condições adequadas ao eficaz exercício das suas funções, designadamente ao indispensável contato com os cidadãos eleitores e à sua informação regular”*.

O n.º1 do artigo 157.º da CRP assegura ainda que *“os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções”*.

Referem os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira³, em anotação ao artigo 157.º da CRP, o seguinte:

“No n.º1 consagra-se a inviolabilidade (“indemnidade”, “inindicabilidade”) dos deputados (...). A inviolabilidade surge associada no âmbito parlamentar à “liberdade de opinião”, ao “privilégio da palavra”, à “liberdade de parla”, à “liberdade desvinculada de responsabilidade no âmbito do exercício da função de deputado”. Ela significa indemnidade ou incolumidade pelos votos e opiniões emitidas no exercício de funções e isto com duplo objetivo: (i) garantir a funcionalidade do Parlamento (dimensão objetiva); (ii) garantir a liberdade de expressão de voto e de decisão dos Deputados (dimensão subjetiva).”

Acrescentam estes constitucionalistas⁴ que:

“A inviolabilidade está associada à irresponsabilidade civil, criminal e disciplinar pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções.

A irresponsabilidade (n.º1) implica, desde logo, que os deputados não incorrem em responsabilidade criminal, por causa dos votos e opiniões, nem pelos chamados crimes de responsabilidade (art. 117.º-3) nem por quaisquer outros, incluindo os crimes de injúrias.

Também não incorrem em qualquer responsabilidade civil ou disciplinar com fundamento nos votos ou opiniões (...).

³ In Ob. cit, p.273.

⁴ In Ob. cit, p.273-274.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

A irresponsabilidade vale tanto nas relações com o exterior como também em relação aos órgãos da própria AR. Assim, o deputado não pode ser objeto de medidas disciplinares pelos votos e opiniões que emita” (sublinhados nossos).

Importa também realçar os ensinamentos dos Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros, em anotação ao artigo 157.º da CRP:

“Referindo-se a opiniões e votos, a Constituição está a enunciar os atos mais típicos dos Deputados, mas pode arredar quaisquer outros (v.g projetos de lei ou moções) que eles pratiquem nessa qualidade; o preceito, sob este aspeto, bem se compadece com interpretação extensiva. A ratio é a mesma - preservar as livres opções políticas dos membros do Parlamento” (sublinhados nossos).

Daqui se retira que os Deputados, onde se inclui S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, não podem ser alvo de censura por parte do próprio órgãos de soberania Assembleia da República, reunida em Plenário, por opções políticas que defendam ou por juízos e apreciações que tenham no desempenho do seu mandato parlamentar. Sendo que no caso de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República terá ainda se ser observado o disposto no n.º 3 do artigo 89 do Regimento, que prevê de forma expressa que ao mesmo é, tal como acima referido, conferida a faculdade de advertir o orador, sempre e quando i) “se desvie do assunto em discussão” ou ii) “quando o discurso se torne injurioso ou ofensivo”, podendo retirar-lhe a palavra (sublinhados nossos).

Acredita ainda, que pode igualmente fazê-lo, nos termos do previsto no n.º 6 do artigo 78.º do Regimento, que estabelece que: “Quando o orador se afaste da finalidade para que lhe foi concedida a palavra é advertido pelo Presidente da Assembleia da República, que pode retirá-la se o orador persistir na sua atitude”.

Acredita ainda que a Constituição garante, no n.º1 do seu artigo 37.º, que “todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados,

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

sem impedimentos nem discriminações”, estabelecendo, no n.º2 do mesmo preceito que “o exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura”.

A liberdade de expressão é um direito fundamental de todos, que ocupa um lugar central no edifício jurídico-constitucional da República Portuguesa como um Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP), decorrendo da dignidade da pessoa humana. Como aponta José de Melo Alexandrino, *“sem liberdade de expressão do pensamento atinge-se não apenas o pensamento, mas também e imediatamente a dignidade da pessoa humana (artigo 1.º) e o desenvolvimento da personalidade (artigo 26.º, n.º 1)”*⁵. Como Direito, Liberdade e Garantia a liberdade de expressão só é passível de restrições legais dentro dos limites exigentes impostos pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição.

O livre exercício do mandato, onde se inclui a liberdade de expressão e a irresponsabilidade por votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções são, assim, princípios constitucionais que não se coadunam com a possibilidade de censura, por parte da Assembleia da República, sobre o modo como um Deputado exerce o seu mandato parlamentar, conforme acima já mencionado, ressalvado o disposto no n.º 3 do artigo 89.º e n.º 6 do artigo 78.º, ambos do Regimento.

Em suma,

E por todo o exposto, conclui-se que não estão reunidas as condições regimentais e constitucionais, nos planos formal e substancial, para a admissibilidade do Projecto de Resolução n.º 168/XV/1ª (CH).

PARTE III - PARECER

⁵ Anotação ao artigo 37.º, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2010, p. 848.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que:

- a) O **Projeto de Resolução n.º 168/XV/1 (CH) - «De censura ao comportamento do Presidente da Assembleia da República por não pautar a sua conduta institucional com a imparcialidade e a isenção exigíveis ao exercício do cargo»** não tem habilitação expressa constitucional (ou regimental), atributiva de competência da Assembleia da República, para que esta possa censurar o comportamento do Presidente da Assembleia da República ou de qualquer outro Deputado à Assembleia da República, ressalvados os casos previstos legalmente previstos, nomeadamente no Estatuto dos Deputados;
- b) A única situação que a Constituição admite uma deliberação de censura, por parte da Assembleia da República, é a respeito de uma aprovação de moção de censura ao Governo;
- c) A reclamação e recurso para o Plenário são as formas regimentais de impugnação das decisões do Presidente da Assembleia da República, sendo ainda possível aos Deputados recorrerem a outras figuras regimentais para reagir a atuações da Mesa e/ou de quaisquer outros Deputados;
- d) Que por tudo isto, o **Projeto de Resolução n.º 168/XV/1 (CH) - «De censura ao comportamento do Presidente da Assembleia da República por não pautar a sua conduta institucional com a imparcialidade e a isenção exigíveis ao exercício do cargo»** padece de desconformidade constitucional e regimental;
- e) Que a desconformidade constitucional é intransponível no decurso do processo legislativo, uma vez que o objeto do Projeto de Resolução em apreço a ela se circunscreve por não existir habilitação para a mesma;
- f) Consequentemente, o **Projeto de Resolução n.º 168/XV/1 (CH) - «De censura ao comportamento do Presidente da Assembleia da República por não pautar a sua conduta institucional com a imparcialidade e a isenção exigíveis ao exercício do cargo»** não reúne os requisitos de admissibilidade.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Palácio de S. Bento, 28 de setembro de 2022.

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão

(Inês de Sousa Real)

(Fernando Negrão)