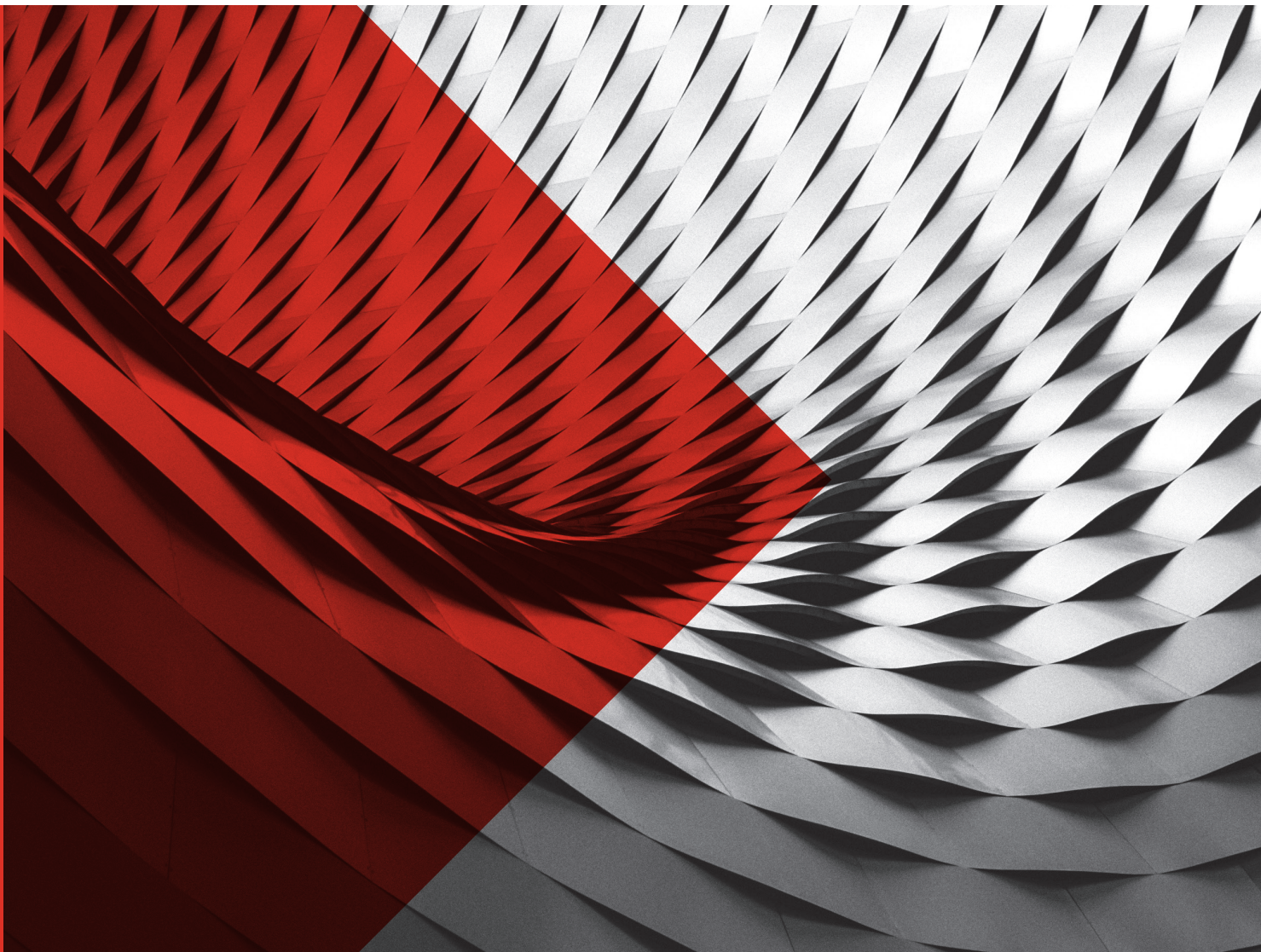


MANCHAS SOBRE O *SPEAKER*

José Melo Alexandrino



MANCHAS SOBRE O *SPEAKER*

JOSÉ MELO ALEXANDRINO

Na tradição parlamentar do sistema democrático português, estabilizado em 1982¹, embora muito seja ainda deixado à prática, bem como à personalidade e direcção estratégica dos respectivos titulares, vigora entre nós, por assim dizer, um “regime intermédio” entre o modelo britânico (de um *Speaker* forte, mas neutral e suprapartidário) e o modelo norte-americano (de um de um *Speaker* igualmente forte, mas político e partidarizado).

Depois de um mandato *desprestigiante* do Parlamento, entre 2020 e 2022² – por motivos que a República ainda não mostrou interesse em apurar –, na legislatura que agora terminou, ao contrário do que se poderia legitimamente esperar do titular do cargo de Presidente da Assembleia da República, por razões muito distintas das do seu antecessor, o menos que se pode dizer (num Estado constitucional, onde vigora a regra de que os governantes respondem e têm de prestar contas perante o Povo) é que, em menos de dois anos, se foi acumulando um considerável número de erros, que merece pelo menos ser listado, agora que tem início a XVI legislatura.

Alguns desses erros foram por mim assinalados (antes de mais, ao próprio), mas outros, tendo embora sido partilhados com a comunicação social a meio do ano de 2023, acabaram por não ser objecto de qualquer divulgação, razão pela qual, dada a respectiva relevância jurídico-política, importa agora recuperá-los para a listagem das “manchas” a que se refere o presente escrito.

¹ Sobre a relevância desta data, por último, Pedro Fernández Sánchez/Marco Caldeira (coords.), *Nos 40 Anos da Primeira Revisão Constitucional*, Lisboa, AAFDL Editora, 2023.

² Como pude dar nota, na mensagem de 20 de Junho de 2023, p. 2 (texto divulgado e disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/mensagem_ao_presidente_da_assembleia_da_republica_2.pdf>).

1. A PRIMEIRA LISTAGEM

a) Do primeiro elenco de erros relevantes imputados aos seis primeiros meses de presidência da Assembleia da República (na LV legislatura), foi feita a enumeração (expressamente referida aí como não exaustiva) seguinte (e cito):

- A interrupção do discurso do Presidente Lula da Silva, no dia 25 de Abril passado;
- A decisão de suspensão de acompanhamento de comitivas parlamentares a um Grupo Parlamentar, sem recurso – segundo a imprensa; se tiver havido, peça antecipadamente muita desculpa a V. Ex.^a – ao *devido processo legal*, com manifesta violação do princípio do Estado de Direito;
- A solicitação da legislação de Direito Comparado a respeito da ética parlamentar e, depois, a resolução proposta por V. Ex.^a, segundo creio – e, curiosamente, muito à portuguesa (ou seja, “enfiar a cabeça na areia”), subscrita pela Conferência de Líderes –, de *nada fazer*, quando o que se impunha, evidentemente, era o oposto: especificar devidamente todos os comportamentos vedados, todas as sanções aplicáveis, todos os procedimentos a seguir, todos os órgãos competentes, incluindo a criação de novas instâncias de investigação e de supervisão; basta lembrar quantas vezes já foi alterado, neste século, o regime de suspensão ou de expulsão dos *MP* ou dos *Lords* no Parlamento britânico ou o facto de a recente saída de Boris Johnson da Câmara dos Comuns ter sido antecedida de um procedimento que durou nada menos do que 14 meses! Por conseguinte, a decisão que o Parlamento há um mês ou dois tomou foi errada! Dez vezes errada, Senhor Presidente!³

b) Por todas as razões, impõe-se agora completar esse registo, no que respeita à primeira parte do exercício do cargo do então Presidente da Assembleia da República, a partir dos apontamentos que fui coligindo ao longo desses meses:

³ Mensagem de 20 de Junho de 2023, *loc. cit.*, p. 3.

- O primeiro apontamento crítico respeita logo ao discurso da tomada de posse⁴, na parte em que, a propósito da língua portuguesa, o Presidente do Parlamento procurou estabelecer uma diferença política e moralmente marcante entre o “patriota” e o “nacionalista”, vendo neste último aquele que «odeia a pátria dos outros»⁵; ora, independentemente do arriscado da comparação, face ao desgaste sofrido pela palavra “patriota” desde a I República, o problema de fundo reside no facto de germinarem já, nessa passagem, as “sementes de um discurso de exclusão” de uma determinada força política, força política essa que não está “excluída” da Constituição⁶ e que, de modo algum, deveria ter sido hostilizada, na hora em que se davam as boas-vindas aos Deputados; por outro lado, pode-se perguntar: não há, em muitos países democráticos, forças e partidos nacionalistas representados no Parlamento? E que tipo de discurso se deveria fazer no caso de países plurinacionais, onde todo o cuidado é pouco nesse domínio?
- O segundo apontamento crítico respeita ao facto de, pela primeira vez na história da nossa democracia, um Presidente da Assembleia da República ter admitido⁷ que o Programa de Governo (formalmente apresentado)⁸ – que é um mecanismo dotado de *estatuto constitucional* próprio⁹ – fosse a *cópia* do programa eleitoral do partido maioritário.
- Uma vez que, nas duas legislaturas anteriores, o antecessor no cargo não mandou publicar os *relatórios anuais da actividade da Assembleia da*

⁴ *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 1, de 30 de Março de 2022, pp. 9-13.

⁵ *Ibidem*, p. 11.

⁶ Artigo 46.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa.

⁷ Na sua função de “guardião parlamentar da Constituição”.

⁸ *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 3, de 8 de Abril de 2022 (quanto à apresentação pelo Primeiro-Ministro e início da discussão do Programa do Governo, na XV legislatura).

⁹ Sobre o tema, Marco Caldeira, *O programa do governo no sistema político-constitucional português*, tese de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2022; Id., *A Originalidade do Sistema de Investidura Português: Ensaio histórico sobre a génese de uma singularidade nacional*, Lisboa, Assembleia da República, 2024, pp. 22 ss.

República previstos no Regimento¹⁰, deve-se igualmente perguntar: onde estão os relatórios relativos às sessões legislativas de 2022 e de 2022/2023?

- Ainda em matéria de omissões, quantas vezes foi verificado pelo Presidente o cumprimento do disposto na primeira parte do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, nos termos do qual *as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado?*

2. O ELENCO COMPLEMENTAR

a) No seguimento de um artigo assinado por uma jornalista do *Público* sobre a actividade parlamentar¹¹, revelei, no mesmo dia 9 de Agosto de 2023, os seguintes três *novos erros*, nestes termos¹²:

1.º – O documento referido na notícia, cujo título integral é por si mesmo uma “verdadeira radiografia” *Balanço da Atividade Parlamentar. Nota à Comunicação Social. 1.ª Sessão Legislativa (29/03/22 – 14/09/23) ponto de situação a 20 de julho de 2023*, é um documento: (i) que não está previsto em lado algum; (ii) onde nada bate certo; e (iii) que não cumpre as exigências do Regimento da Assembleia da República (se é que o visava).

Com efeito, estabelece o artigo 117.º, n.º 1, do Regimento da Assembleia da República que *[no] início de cada sessão legislativa é editado, sob a responsabilidade da Mesa da Assembleia, o relatório da atividade da Assembleia da República na sessão legislativa anterior.*

¹⁰ Artigo 117.º, n.º 1, do Regimento da Assembleia da República.

¹¹ Artigo de Mariana Marques Tiago, «ARTV emitiu mais de 12 mil horas. CPI à TAP só ocupou 1,5% do tempo», in *Público*, de 9 de Agosto de 2023, p. 11 (igualmente disponível, com reserva a assinantes, em <<https://www.publico.pt/2023/08/09/politica/noticia/artv-emitiu-12-mil-horas-cpi-tap-so-ocupou-15-tempo-2059595>>).

¹² Actualizei aqui as disposições do Regimento, de acordo com as alterações introduzidas em 2023.

O facto é que, desde 2015, esta norma deixou de ser pura e simplesmente cumprida. Mas a norma não é decerto cumprida com um documento atípico, de 16 páginas, de nota à comunicação social, para mais quando a próxima sessão legislativa só terá início a 15 de Setembro (artigo 174.º, n.º 1, da Constituição).

2.º – Ao ler outros preceitos do Regimento, deparei-me igualmente com as regras relativas aos poderes do Presidente da Assembleia da República. Ora, se já era claro o erro na interpretação por ele feita do artigo 16.º, n.º 1, alínea *p*), como sustentaram vários juristas, a leitura que hoje fiz dos artigos 16.º a 19.º resolve *definitivamente* o problema – infelizmente, a desfavor da tese defendida pelo Presidente. Trata-se do *elemento sistemático* da interpretação, na medida em que a Divisão II desse capítulo I sobre “Competência do Presidente da Assembleia” define, em quatro artigos, *quatro distintos âmbitos* de competência:

- quanto aos *trabalhos da Assembleia da República* (art.º 16);
- quanto às *reuniões plenárias* (art.º 17.º);
- quanto aos *Deputados* (art.º 18.º); e
- quanto a *outros órgãos* (art.º 19.º).

Ora, estando os poderes relativos aos Deputados previstos num artigo autónomo (o artigo 18.º), o artigo 16.º não lhes é evidentemente aplicável – e muito menos a alínea *p*)¹³ do respectivo n.º 1¹⁴, porque daí resultaria uma ofensa grave a princípios básicos do sistema.

3.º – O terceiro erro que também hoje se revelou, após a referida leitura, prende-se com o facto de não caber ao Presidente da Assembleia da República a competência para interpretar ou integrar as lacunas do Regimento: segundo o artigo 264.º, n.º 1, do Regimento [*compete*] à Mesa, com recurso para o Plenário, interpretar o presente Regimento e integrar as lacunas, ouvindo a comissão parlamentar competente em

¹³ Disposição – como é sabido – invocada e aplicada pelo Presidente do Parlamento a Deputados.

¹⁴ Dispondo que compete ao Presidente *manter a ordem e a disciplina, bem como a segurança da Assembleia, podendo para isso requisitar e usar os meios necessários e tomar as medidas que entender convenientes.*

matéria de assuntos constitucionais e interpretação do Regimento sempre que o julgue necessário.

b) Posteriormente a Agosto de 2023, há pelo menos um facto que, pela sua reiteração e gravidade, não pode deixar de constar deste registo. Tem ele a ver com as sucessivas declarações, feitas nos mais diversos contextos e ocasiões, após o dia 7 de Novembro de 2023, acerca de alegadas interferências da Justiça (nela se querendo referir sobretudo ao Ministério Público) no normal funcionamento do sistema político. A tais declarações – a todas elas! – do titular de uma das mais altas funções do Estado aplica-se, desde logo, *integralmente* aquilo que também referi há poucos meses a uma alta autoridade religiosa, a saber: «tal como sucede com uma multiplicidade de muitos outros cargos e funções, incluindo a função dos pais (relativamente aos filhos menores), dessas “situações funcionais” decorrem necessariamente limitações – que não têm de estar expressamente previstas, por decorrerem da natureza das coisas – à “normal” liberdade de expressão das pessoas que ocupam esses cargos ou estão investidas nessas funções»^{15 16}.

Em segundo lugar, na maioria dos casos em que foram produzidas, tanto no seu conteúdo como no seu tom, as declarações do então Presidente da Assembleia da República, quando dirigidas ao Poder Judicial, representam, sim, uma ofensa ao Estado de Direito e, nele, ao *princípio da independência dos tribunais*, na medida em que «a finalidade deste princípio é a de defender os tribunais de ingerências, pressões ou instruções que [possam] vir dos demais poderes do Estado»¹⁷.

¹⁵ José Melo Alexandrino, «Dez apontamentos sobre a Igreja Católica: à luz dos direitos humanos e da transformação necessária», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, vol. II, Lisboa, Petrony Editora, 2024, p. 248, nota 3 (texto também disponível em linha, em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/dez_apontamentos_sobre_a_igreja_catolica_0.pdf>).

¹⁶ Embora o antecessor no cargo tenha produzido afirmações semelhantes e ainda que se possa problematizar a pós-eficácia de tais limitações funcionais (cfr. Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II – *Organização do poder político*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 105), deve entender-se que a situação não é de modo algum comparável, diante da primazia da liberdade de expressão e da liberdade de participação política do primeiro.

¹⁷ José M. Alexandrino, *Lições de Direito Constitucional*, vol. II, p. 74; mais desenvolvidamente, Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II, pp. 427 ss.

3. NOTAS CONCLUSIVAS

Voltando ao início, é por demais sabido que o bom funcionamento tanto dos regimes políticos como dos sistemas de governo depende não só das regras estatuídas, mas também e cada vez em maior medida da cultura política prevalecente, do respeito pelas práticas fundadas, bem como da personalidade dos intervenientes principais do sistema.

A respeito deste último aspecto, foram diversos os Presidentes da Assembleia da República que se preocuparam efectivamente com a qualidade do funcionamento do Parlamento, como pude testemunhar pessoalmente com Barbosa de Melo, Jaime Gama ou Assunção Esteves, mas de que João Bosco Mota Amaral talvez tenha dado o sinal mais significativo, ao ter feito publicar em 2004, de parceria com o Presidente da República Jorge Sampaio, o livro *O Presidente da República e o Parlamento: o procedimento legislativo*¹⁸ (reunindo um conjunto de relevantíssimos pareceres jurídicos de Diogo Freitas do Amaral, José Joaquim Gomes Canotilho, Jorge Miranda, Miguel Galvão Teles e José Carlos Vieira de Andrade) sobre *problemas* do procedimento legislativo – sob este prisma, seguramente o livro mais importante publicado até hoje pela Assembleia da República.

Lisboa, 26 de Março de 2024

¹⁸ Porém, quando, em 2019, me desloquei à livraria da Assembleia da República, não existia nem se conhecia o livro, que jazia escondido nos armazéns do Parlamento, de onde teve de ser resgatado, notícia então partilhada aqui: <<https://direitoconstitucionaltan20182019.wordpress.com/2019/05/08/um-livro-fundamental/>>.