

CAMARA DOS DEPUTADOS

PARECER N.º 535

Senhores Deputados. — Reconhece a vossa comissão de Revisão Constitucional que o projecto do sr. deputado Baltazar Teixeira é determinado por evidentes razões de facto. Na verdade a forma como funciona o Parlamento manifesta defeitos, cuja existencia prejudica a funcção quer no rendimento do seu trabalho, quer mesmo na sua eficiência social. É escusado descrever e criticar êsses defeitos, tanto eles são do conhecimento e da desaprovação de todos nós. Trata-se de aproveitar a experiencia para remediar, alterando e melhorando o funcionamento da instituição basilar da República. Este pensamento, queremos crê-lo, encontra não só facil, mas entusiástica acolhida, dentro da consciencia de cada parlamentar.

A primeira alteração proposta visa a permitir o funcionamento das Camaras em sessões plenas e em sessões de secções. Nas primeiras será versada apenas a generalidade dos projectos ou propostas de lei, reservando-se ás segundas quanto disser respeito á sua especialidade. Estabele-se ainda que as secções poderão ouvir os representantes das classes e as associações, convidadas a produzir perante elas os seus pontos de vista, acerca da materia que as ocupe.

Estamos em presença duma nova maneira de divisão do trabalho parlamentar. Na verdade, a especialidade das propostas e projectos de lei, é assunto de character, meramente técnico, exigindo a sua confeção, por isso, regras proprias e adequadas. Afigura-se-nos que uma secção constituída por deputados com especialisação nas materias que devem sê-lhe sujeitas, encontrará rapida e profi-

ciamente as fórmulas e preceitos técnicos melhor adequados á sua mais conveniente realisação. As razões que fundamentam a nossa opinião discernem-se com facilidade: Trata-se duma assembleia mais reduzida em numero, aumentada ao máximo possível de capacidade e informação e com um campo acional a elas limitado. Realisam-se, por consequencia, as condições optimas de rapidez e proficuidade.

Não implica este método, como ponderá á primeira vista supôr-se, uma diminuição do poder de cada deputado. Assim não será porque a deliberação e apreciação da generalidade só se farão em sessões plenas: Isto é, a adopção dos principios, da doutrina continuará, e nem de outra maneira seria rasoavel, sendo obra comum de todos os representantes da nação. E ainda o estudo da propria especialidade será acessivel a todos, porque a cada deputado fica assegurado o direito de colaborar nos trabalhos de qualquer secção, sempre que o deseje. De maneira que não existe nem diminuição, nem restricção do referido poder.

Não será demasiado repetir que nos encontramos, sómente, perante uma nova divisão do trabalho parlamentar, cujo principal fundamento informador é realisar a maneira pratica do melhor e mais capás exercicio da alta funcção que ao Parlamento compete. Estamos convencidos de que a adopção do método proposto permitirá um facil separamento do trabalho de fiscalisação e do elaborador, cuja confusão, sob o actual sistema, deve responsabilisar-se pela maior parte dos atrictos e inconvenientes que

dificultam e inferiorisam o rendimento da função parlamentar. Por outro lado cremos também que dela advirá, inevitavelmente, um aperfeiçoamento notavel no exercicio do Parlamento.

Acerca da consulta ás classes e associações cremos que o projecto formula um processo magnifico da sua colaboração com o Parlamento. Como é do conhecimento geral a organização das categorias profissionais tem tomado tamanho incremento nas sociedades do nosso tempo, que a sua personalidade não póde de modo algum ignorar-se já. Elementos sociais coesos e fortes essas categorias tendem a uma acção politica que, de facto, vem desenvolvendo, embora com tacticas e objectivos variaveis. Existe mesmo uma escola de direito publico, a cuja testa figura o eminente professor da Universidade de Bordeaux Leon Duguit, defendendo uma composição da segunda camara, obtida, exclusivamente, pela sua representação. Segundo essa escola á representação de individuos na primeira camara, conjugar-se-hia, com funções até certo ponto frenadoras desta, uma representação de colectividades na segunda.

Esta teoria da representação das classes não nos parece ajustavel ás realidades da fisiologia social. Admitamos, para melhor compreensão do nosso pensamento, a existencia duma organização das categorias profissionais modelar e absoluta. Este facto não implicaria o desaparecimento da sociedade. Encontrar-nos-hiamos, por consequencia, perante duas realidades sociais — as categorias profissionais e a sociedade. Cada uma destas realidades possui caracteres, especificos, correspondendo ás particularidades de morfologia, inevitaveis peculiaridades fisiológicas. São as classes, por definição, egoismos potencializados, visto que o seu laço fundamental de agregação é o interesse. Tendem, por isso, e aqui se nos depara uma coincidência das leis biologicas com as sociais, a uma crescente afirmação do seu querer viver. E como o estímulo do interesse facilita o predomínio daquilo a que Wiliam James chama a cegueira humana, essa tendencia afirmativa proeura um alargamento de personalidade á custa mesmo doutras personalidades. Que

isto é assim prova-o a experiencia de todos os dias, mostram-no os conflitos sociais que a todo o momento se desenrolam sob os nossos olhos. Logo essa segunda camara, obtida por representação das classes e chamada á mais alta função social, sendo uma reunião de antagonismos potencializados, seria, insanavelmente, incapaz do trabalho de equilibração que lhe competiria. De maneira que essa alta função tem de ser exercida, independentemente, das categorias profissionais, por aquele conjuncto de individuos que os seus concidadãos reputam possuidores, no mais alto grau, do espirito social.

Mas, se a representação das classes nas camaras é condenada pela propria natureza desses agregados, a mesma coisa não succede com a sua colaboração. Na verdade elas detêm a melhor e a maior parte da experiencia dum pais. Por outro lado possuem uma personalidade definida e crescente que não pode nem deve ignorar-se. Ao Parlamento compete aproveitar a primeira destas realidades é respeitar a outra. Ouvindo-as o Parlamento realisa ambas as coisas. E ao realisa-las colige elementos preciosos de informação que muito podem contribuir para o aperfeiçoamento do seu trabalho. Esta disposição que já acima reputamos magnifica, não fás mais, de resto, do que organizar e aperfeiçoar uma tendencia das proprias classes, manifestada nas representações e comissões que a miudo endereçam ao Parlamento, em defesa dos seus interesses. Por todas as rasões é de aprovar, pois, esta doutrina que deve abarcar a consulta ás associações e estabelecimentos scientificos e até aos homens notaveis, que não façam parte das camaras, sempre que seja reputado necessaria.

Finalmente altera o projecto ás regras de fixação do *quorum* que passa a referir-se ao numero legal dos membros das Camaras. Liquidam-se deste modo todas as duvidas e integra-se o Parlamento, neste particular, no processo quasi geralmente adoptado nos seus congeneres do Mundo inteiro. E, porque a parte do relatorio do illustre deputado Baltasar Teixeira, é neste particular bastantemente explicito e cabal aqui a damos como reprodusida, dispensando-nos de mais considerações a tal respeito.

Aconselha-vos, pois, a vossa comissão

que aproveis o projecto de que vimos tratando com as seguintes ligeiras alterações: Eliminação por desnecessaria da palavra «definitivamente» no § 3.º e substituição do § 2.º pelo seguinte:

§ 2.º As sessões de secções não são pu-

blicas mas a elas podem ser chamadas a expôr os seus alvitres representantes das classes organizadas e associações interessadas nos assuntos que nas mesmas se discutirem, podendo tambem consultar as entidades que entenderem necessario.

Sala das Sessões da Camara dos Deputados, 21 de Julho de 1920.

Alvaro de Castro, (aprovo o projecto mas não todos os fundamentos).

Eduardo de Sousa.

Luiz de Mesquita Carvalho (com restricções).

Alves dos Santos.

Alfredo de Sousa.

João Camarate de Campos (com declarações).

Antonio de Paiva Gomes.

Manuel José da Silva.

João Camoêsas, relator.

PROJECTO DE LEI N.º 34-(h)

Senhores deputados. — O artigo 13.º da Constituição da Republica Portuguesa sôbre o funcionamento do Congresso necessita de ser alterado não só para se evitarem inconvenientes graves que tem derivado da sua applicação como ainda para que possa obter-se um resultado mais propicio de labor das duas Camaras.

Impõe-se que os pareceres sob que recai a discussão e votação de cada uma das Camaras sejam elaborados depois de um estudo muito completo do assunto sobre que versam, reunindo-se todos os elementos de informação que possam contribuir para o seu esclarecimento, procurados quer nas estações officiais, quer na consulta dos agregados interessados e competentes. Para tal, é preciso que as duas Camaras funcionem não só em sessões plenas para ultima analyse do problema a solucionar, mas tambem em sessões de secções, em que o mesmo seja discutido pelos deputados ou senadores mais versados na materia, a que possam comparecer os restantes membros do Parlamento e ainda os representantes de

classes organizadas e de associações, para esse efeito tenham sido convidados. Assim se resolve, e parece-me que com vantagem, o problema da interferencia das classes na função legislativa, que, pela forma como já foi experimentada, resultava não só inane, mas até perturbadora da boa obra dos trabalhos legislativos pelo choque de interesses que naturalmente se daria. Parece-me que é de boa pratica que as classes interessadas tenham na função legislativa apenas uma interferencia consultiva, que não deliberativa; que antes pertence aos representantes da Nação, escolhidos pelo sufragio directo, que incontestavelmente melhor representa a soberania popular.

Tambem precisa de modificação a alinea 2.ª do mesmo artigo que contém uma das disposições que a maior discussão tem dado lugar e que, ainda depois de fixada a sua interpretação, muitas difficuldades tem levantado na execução.

Por essa disposição «as deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma das Camaras, a maioria absoluta dos seus

membros»; e, promulgada a Constituição em 21 de Agosto de 1911, logo em 12 de Abril de 1912 foi — por virtude da frequente falta de numero nas sessões das duas Camaras — apresentada uma proposta para que se interpreta a expressão «maioria absoluta dos seus membros» no sentido de maioria absoluta dos membros das duas Camaras que efectivamente as compõem, isto é, no dizer da propria proposta, no sentido de não se contar na maioria absoluta dos membros da Camara aqueles que por motivo de licença, doença ou comissão de serviço publico não podem comparecer ás sessões. Esta proposta não logrou aprovação na sessão conjunta das duas Camaras reunida em 23 de Abril de 1912, convocada para a sua discussão, porque foi aprovada uma questão previa que concluiu pela incompetencia do congresso ordinario para interpretar a Constituição, mas outra foi aprovada no mesmo sentido em sessão do Congresso de 29 de Maio de 1913.

Esta interpretação, porém, ocasiona dificuldades na sua pratica e tem o grande inconveniente da nenhuma estabilidade do *quorum* que varia dia a dia, dando ensejos por vezes a mal entendidos, quando não a suspeições, por parte dos mais apaixonados e mais atingidos do virus politico. Representa isto um mal enorme numa assembleia estruturalmente politica e onde a cada passo surgem as discussões mais acaloradas, indo por vezes a defesa dos principios e o choque das ideias a um extremo tal, que não é raro considerar-se o adversario politico como um inimigo pessoal, capaz para obter vitoria, de todos os processos, mesmo os menos legitimos.

Em tais circunstancias, impõe-se acabar com este processo de fixação do *quorum* que tem ainda o inconveniente de raras vezes representar a verdade, sem que a Mesa ou quem tenha de o calcular em cada sessão, tenha disso a menor responsabilidade. Com efeito o *quorum* de cada sessão na Camara dos Deputados é fixado, antes da sua abertura, abatendo-se ao numero dos deputados eleitos os que, por comunicação, já então lida na Mesa, estejam licenciados, doentes ou em comissões de serviço que os inibam de comparecer. Mas basta que um ou dois depu-

tados obtenham licença no começo da sessão ou que um dos considerados impedidos de comparecer se apresente a tomar parte nos trabalhos, para que o *quorum* estabelecido represente uma ficção, aliás impossivel de evitar, porque além de não poder a Mesa estar a cada passo a alterar o calculo feito, ainda, quando o fizesse, o inconveniente apontado subiria em gravidade, podendo dar lugar aos mais lamentaveis incidentes e com o maior dos desprestígios para a Mesa.

Impõe-se, portanto, repito, variar o processo da fixação do *quorum* que deve ser referido ao numero legal dos membros das Camaras, como se faz em quase todos os paises parlamentares. Efectivamente, sendo o *quorum* determinado pela maioria absoluta dos membros das Camaras em Espanha, França, Brasil, Italia, Belgica, Suíça, Estados-Unidos, Holanda, Alemanha, Dinamarca, Romenia e Turquia, apenas na Italia essa maioria é calculada como entre nós e na Belgica divergem as opiniões sobre o criterio a adoptar.

Mas nem por isto julgo conveniente a adopção entre nós do *quorum* tal qual está fixado em todos aqueles paises. O *quorum* limitado ganha terreno entre os tratadistas de direito constitucional porque o absentismo que tanto indigna alguns dos nossos parlamentares — nem sempre dos mais assíduos — a estranheza causa ao publico que pela politica mais se interessa, é um fenomeno que se revela em todos os parlamentos do mundo e para que não é facil encontrar remedio. Lembremo-nos do que a pratica Inglaterra delibera na Camara dos Comuns com 40 votos apenas e nos Lords com 20! Em França, se o *quorum* é o que deixamos dito, ha no entanto o voto por procuração.

Pelo que vos proponho que o artigo 13.º da Constituição seja modificado no sentido do *quorum* ser fixado num terço do numero legal dos membros das 2 Camaras, ou seja, pela lei Eleitoral vigente, de 55 na Camara dos Deputados, com 163 membros, e de 24 no Senado, com 71 membros. E não se diga que é baixar extraordinariamente o minimo dos membros das duas Camaras preciso para que deliberem: a pratica tem-nos mostrado que é mais frequente o *quorum* ser apro-

ximado por pequeno excesso e até por diferença os que procuro estabelecer, do que ser-lhe muito superior.

Outras alterações proponho ao artigo 13.º que por intuitivas e simples não preciso de justificar.

Artigo 13.º As duas Camaras, cujas sessões de abertura e encerramento serão nos mesmos dias, funcionarão separadamente, salvo nos casos expressamente designados nesta Constituição.

§ 1.º As Camaras deliberam em sessões de secções e em sessões plenas de harmonia com os respectivos regimentos.

§ 2.º As sessões de secções não são publicas mas a elas podem ser chamados a expor os seus alvires representantes de classes organizadas e associações interessadas nos assuntos que nas mesmas se discutirem.

§ 3.º As sessões plenas são publicas, salvo deliberação em contrario, e nelas, além dos debates politicos, cada uma das

duas Camaras delibera definitivamente sobre as propostas, moções, resoluções, projectos e propostas de lei sobre que tiverem de se pronunciar.

§ 4.º As deliberações nas sessões plenas serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma das Camaras, a terça parte do numero legal dos seus membros.

§ 5.º A cada uma das Camaras compete verificar e reconhecer os poderes dos seus membros, eleger a sua Mesa, organizar o seu Regimento interno e regular a sua policia.

§ 6.º A administração do Congresso da Republica e a nomeação dos seus empregados pertence a uma Comissão Administrativa, de que fazem parte as Mesas das duas Camaras, a qual continuará em funções, ainda quando o Congresso dissolvido, até á Constituição da nova Comissão nos termos deste paragrafo.

Sala das Sessões da Camara dos Deputados em 31 de Julho de 1919.

O Deputado, *Baltasar Teixeira.*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
ARQUIVO HISTÓRICO PARLAMENTAR