

3. Além dos Deputados efectivos e suplentes, participaram nas reuniões da Comissão os seguintes Deputados:

Igrejas Caeiro, José Leitão e Manuel Mendes, todos do PS;
Helena Roseta, do PPD;
Rui Pena, do CDS;
Carlos Brito, Francisco Miguel, José Manuel Jara e Zita Seabra, todos do PCP.

4. A Comissão não recebeu qualquer projecto de Regimento. Foram, porém, apresentadas propostas de sistematização pelos Deputados António Arnaut, Jorge Miranda, Lucas Pires e Vital Moreira. Nalgumas matérias a Comissão tomou como base de discussão projectos de articulado apresentados por alguns dos seus membros.

Na medida do possível, foi tomado em conta o Regimento da Assembleia Constituinte e não foram ignorados os regimentos de algumas assembleias de países europeus.

II

5. Com base nas propostas referidas, a Comissão começou por traçar a sistematização ou plano geral do projecto de Regimento — o que, além de ser elemento formal de decisivo interesse, permitiu, desde logo, captar o elenco de matérias susceptíveis de tratamento regimental (ou dele carecidos).

Ficou assente, em princípio, que haveria cinco títulos:

Título I — Deputados e grupos parlamentares;
Título II — Organização da Assembleia;
Título III — Funcionamento;
Título IV — Formas de processo;
Título V — Disposições finais.

Os dois primeiros títulos correspondem, como é evidente, àquilo que se pode chamar a estática parlamentar; os dois seguintes a dinâmica parlamentar.

O título I versa sobre os sujeitos (ou sujeitos políticos) da actividade da Assembleia; os Deputados, tomados individualmente ou em grupo. O relevo dado aos grupos parlamentares decorre do artigo 183.º da Constituição e de numerosas outras normas constitucionais.

O título II versa sobre os órgãos da Assembleia ou centros constitucionais através dos quais se manifesta a sua vontade (ou a sua imagem). São eles: o Presidente (aliás, órgão constitucional imediato devido à sua função de suplência do Presidente da República); a Mesa; as comissões, seja a Comissão de Regimento e Mandatos, sejam as comissões especializadas permanentes e eventuais; a Comissão Permanente (que não é rigorosamente uma comissão, mas sim uma deputação permanente, como era denominada na Constituição de 1822), e ainda, de certo modo, as representações e deputações da Assembleia.

O título III compreende as regras de funcionamento das reuniões do Plenário e das comissões, quer regras gerais, quer regras especiais.

Constituem as primeiras as relativas ao tempo e lugar de funcionamento, à organização dos trabalhos e ordem do dia e à publicidade.

Entre as segundas avultam as referentes aos períodos das reuniões plenárias, ao uso da palavra e às deliberações e votações.

O título IV ocupa-se dos processos parlamentares, utilizando uma classificação mista, com um elemento material (inspirado nos vários tipos de competência da Assembleia) e um elemento formal (tendo em vista a distinção de três categorias de actos — leis, resoluções e moções — adoptada pelo artigo 169.º da Constituição).

Em sete capítulos, regulam-se sucessivamente:

- I — O processo legislativo comum e os processos legislativos especiais (ratificação da declaração de estado de sítio ou de estado de emergência, aprovação dos estatutos das regiões autónomas e do território de Macau, autorizações legislativas);
- II — A ratificação de decretos-leis;
- III — A aprovação de tratados;
- IV — Os processos do Plano, do Orçamento e das contas públicas;
- V — Os processos de orientação e fiscalização política (apreciação do programa do Governo, moções de confiança ou de censura ao Governo, perguntas, interpelações, petições e inquéritos);
- VI — Os processos relativos a outros órgãos (posse, ausência do território nacional, renúncia e acusação do Presidente da República, dissolução e suspensão dos órgãos das regiões autónomas; designação do Provedor de Justiça, de um dos membros da Comissão Constitucional e de dois dos membros da Comissão Consultiva para os Assuntos das Regiões Autónomas);
- VII — O processo de urgência.

Por último, o título V abrange disposições respeitantes à publicação, entrada em vigor, interpretação, integração e alteração do próprio Regimento e aos serviços da Assembleia.

III

6. Apesar do tempo decorrido desde a sua constituição e da intensa actividade, com reuniões de manhã e à tarde, que tem desenvolvido, a Comissão não pode ainda apresentar todo o projecto de Regimento. Apresenta apenas parte desse projecto, compreendendo os títulos sobre Deputados e grupos parlamentares e sobre a organização da Assembleia e os preceitos concernentes à posse do Presidente da República, à apreciação do programa do Governo e às moções de confiança e de censura.

Não é que não esteja elaborado o articulado das restantes matérias. Ele existe e foi já objecto de consideração. Falta, porém, dentro do método seguido pela Comissão, proceder à sua votação definitiva, pelo que não pode ser submetido à apreciação do Plenário.

Por dificuldades técnicas, na reunião de hoje não são distribuídos todo o capítulo II e os capítulos III e IV do título II, bem como os preceitos referentes à responsabilidade política do Governo perante a Assembleia. Logo que possível, o projecto de Regimento, na íntegra, será publicado em suplemento ao *Diário*.

7. Para além das condições de trabalho da Comissão, as razões do atraso na conclusão do projecto derivam sobretudo da diversidade de competências da Assembleia da República, a qual determina forçosamente uma grande complexidade na regulamentação do seu exercício e na definição da organização mais adequada para o efeito.

Enquanto o Regimento da Assembleia Constituinte tinha, ao todo, 87 artigos, só a parte do Regimento agora apresentado tem cerca de 80 artigos (embora, nem de longe, se vá chegar aos 300 artigos de que falam certos órgãos da imprensa ...). E isso porque a Assembleia Constituinte estava destinada a funcionar por escassos meses, e não anos, e o único processo objecto do seu Regimento era o de aprovação das normas constitucionais; ao passo que a Assembleia da República tem um mandato de quatro anos e múltiplas formas de actividade, com particularidades importantíssimas, como há pouco, se salientou.

IV

8. O Regimento é um acto de eficácia interna, dirige-se à Assembleia, não aos cidadãos em geral, nem aos outros órgãos do Estado, e vale independentemente de promulgação. Não é, por conseguinte, lei. Mas tão-pouco é mero regulamento, porque se impõe às próprias leis cujo processo de criação estrutura e porque se encontra imediatamente subordinado à Constituição — como transparece, sem sombra de dúvida, do artigo 178.º da Constituição, ao afirmar a regra da constitucionalidade das suas normas.

O Regimento traduz simultaneamente um princípio de auto-organização e um princípio de autovinculação. Não pode ser modificado senão nos termos por ele prescritos e à Assembleia não é permitido afastá-lo ou derrogá-lo em qualquer acto ou fase de processo. Os preceitos regimentais são verdadeiros preceitos jurídicos, obrigatórios e sancionatórios, cuja validade se afere pela sua conformidade com a Constituição, como quaisquer outros preceitos (artigo 285.º da Constituição).

9. A Comissão, ao longo das suas discussões e votações, tem estado atenta à natureza das normas do Regimento e à sua necessária sujeição à Constituição.

Julgou, no entanto, conveniente integrar no Regimento, por motivos de ordem processual, alguns preceitos que somente se tornarão exequíveis com a publicação de uma ou mais leis. São eles:

- O artigo 4.º, alínea c) (sobre funções, além das de membro do Governo, que envolvem suspensão do mandato);
- O artigo 5.º (sobre substituição temporária dos Deputados);
- O artigo 9.º, n.ºs 2 e 3 (sobre impedimento temporário dos candidatos a Deputado para efeito de substituição);
- O artigo 12.º, n.º 2 (sobre faltas dos Deputados a actos ou diligências oficiais, por virtude de reuniões da Assembleia);
- O artigo 12.º, n.º 3, alíneas b) e c) (sobre livre trânsito e passaporte especial dos Deputados).

Em contrapartida, a Comissão não se pronunciou sobre problemas importantes da vida da Assembleia que têm de ser resolvidos por lei, tais como a sua

organização administrativa e financeira e os vencimentos dos Deputados (de notar que as remunerações dos Deputados foram fixadas por decreto-lei do Governo Provisório até agora não promulgado com fundamento em inconstitucionalidade orgânica, não obstante a disposição transitória do artigo 294.º da Constituição, que faz depender a entrada em funcionamento do sistema de Órgãos de Soberania da posse do Presidente da República eleito).

10. A Comissão tem procurado respeitar escrupulosamente a Constituição e julga tê-lo conseguido.

Têm surgido, sim, questões de interpretação que não podiam deixar de ser encaradas — até porque sem interpretação não há execução possível de nenhuma norma jurídica. As soluções dadas — naturalmente submetidas a revisão pelo Plenário — espera-se que contribuam para o esclarecimento do sentido das normas constitucionais relevantes neste domínio.

V

11. Um Regimento não é um código de processo, nem pode escamotear ou enconder certas opções políticas sob a capa da tecnicidade.

Um Regimento tem de olhar a aspectos políticos de se inserir na linha de uma Constituição democrática, que cria (ou restaura) uma Assembleia democrática, o primeiro Parlamento existente em Portugal desde há exactamente cinquenta anos.

Três preocupações políticas têm estado presentes nas deliberações da Comissão:

- 1) A livre expressão das correntes políticas significativas do País com representação na Assembleia — o que passa pelo realçar da importância dos grupos parlamentares (com base no já citado artigo 183.º da Constituição) e pela extensão de alguns poderes e direitos destes aos Deputados de partidos não constituídos em grupos;
- 2) O equilíbrio entre o funcionamento do Plenário e o das Comissões, sendo certo que o povo português tem o direito de acompanhar, no Plenário, os grandes debates políticos de que depende o seu futuro e, ao mesmo tempo, o direito de exigir aos seus Deputados preparação competente e decisão breve, o que só se consegue com intervenção das Comissões;
- 3) O equilíbrio entre as diversas funções da Assembleia, pois esta não é apenas órgão de política geral ou órgão legislativo ou órgão fiscalizador, mas conjuntamente órgão político, legislativo e fiscalizador, o que obriga à fixação de prioridades e a uma regulamentação precisa.

12. As questões mais controversas da parte do Regimento ora apresentada são:

A articulação da competência da Mesa, da Comissão de Regimento e Mandatos e do Plenário no que toca à verificação de poderes e à perda de mandato dos Deputados;

O conceito de grupo parlamentar (saber se a Constituição identifica grupo parlamentar e

representação parlamentar de partido ou se requer a pluralidade de Deputados para que se possa falar em grupo parlamentar);

A duração do mandato do Presidente e dos demais membros da Mesa (pela duração da sessão legislativa ou pela legislatura), bem como a sua revogabilidade;

A regulamentação da reunião da Assembleia em que toma posse o Presidente da República.

Salvo quanto a estas questões e outras de menor importância, a Comissão tem deliberado quase sempre por unanimidade dos seus membros.

13. A posição geral sobre o Regimento e, eventualmente, sobre alguns aspectos pontuais assumida pelos cinco partidos representados na Assembleia e na Comissão consta de declarações de voto em anexo a este relatório e que serão lidas, seguidamente, por Deputados desses partidos.

VI

14. O presente relatório foi aprovado por unanimidade, em reunião de 8 de Julho de 1976. O Deputado Acácio Barreiros (UDP), não pôde estar presente.

O Sr. Presidente: — Declarações de voto dos representantes dos partidos na Comissão. Pela ordem, o primeiro será o Partido Socialista.

Pode usar da palavra, para a sua declaração de voto, um membro da Comissão pelo Partido Socialista. Se assim o quiser, claro.

O Sr. Oliveira e Silva (PS): — Sr. Presidente, Srs. Deputados:

Declaração de voto

Os Deputados socialistas votaram a favor das disposições do projecto de Regimento agora submetidas à apreciação do Plenário, que, segundo pensam, exprimem na sua maior parte uma adequada regulamentação das matérias nelas versadas.

Não se verificaram, de facto, divergências de vulto entre as soluções preconizadas pelos Deputados socialistas e as que vieram a obter vencimento na Comissão. O debate gerado à volta de um ou outro tema, reflectindo, embora, algumas discordâncias insuperadas, não assumiu o relevo necessário para que tenha forçosamente de ser aqui referido. O que não exclui que um exame mais aprofundado em Plenário venha a modificar a perspectiva com que foram encaradas várias soluções no âmbito da Comissão, pelo que se reservam o direito de vir a propor as alterações que reputem convenientes.

Quanto às questões apontadas como controversas pelo Sr. Deputado relator — articulação da competência da Comissão de Regimento e Mandatos com a do Plenário, no respeitante à verificação de poderes e à perda de mandato dos Deputados, conceito de grupo parlamentar, duração do mandato dos membros da Mesa, sua eventual revogabilidade e, finalmente, o processo de regulamentação da posse do Presidente da República —, os Deputados socialistas deram o seu

apoio às teses que ficaram consagradas, por razões que expenderam na Comissão e que novamente serão enunciadas e desenvolvidas perante o Plenário, se as circunstâncias assim o reclamarem.

É nestes termos que os representantes do Grupo Parlamentar do Partido Socialista na Comissão de Regimento dão a sua adesão ao texto por ela apresentado.

António Arnaut — António Reis — Herculano Rodrigues Pires — José Luís Nunes — Mário Sottomayor Cardia — Nuno Godinho de Matos.

O Sr. Presidente: — Segue-se o representante do Partido Popular Democrático.

O Sr. Barbosa de Melo (PPD): — Sr. Presidente, Srs. Deputados: Os representantes do Partido Popular Democrático na Comissão do Regimento emitem, relativamente à sistematização do projecto de regimento da Assembleia da República e ao articulado que acaba de ser apresentado ao Plenário, a seguinte declaração de voto genérica:

- 1.º Concordam com a sistematização adoptada, em virtude de ela permitir uma arrumação clara e racional das matérias versadas e, por isso, um mais fácil manuseamento de um diploma que tudo indica vir a ser bastante extenso;
- 2.º Gostariam que o Regimento fosse porventura mais sintético e lapidar, mas reconhecem que a sua extensão e pormenorização correspondem a necessidades de garantia, sempre importantes no direito público, e são decerto, também, fruto da nossa comum inexperiência de trabalho parlamentar;
- 3.º Entendem que no geral se conseguiu um equilíbrio aceitável entre as várias soluções possíveis para as matérias versadas, sendo de realçar, a tal respeito, a conciliação entre a tendência individualista — que no limite daria todos os poderes regimentais aos Deputados individualmente considerados — e a tendência partidarista — que, no limite, reservaria todos esses poderes apenas aos grupos parlamentares;
- 4.º Esperam que a prática parlamentar venha a permitir brevemente a adopção de soluções regimentais mais maleáveis para os casos ocorrentes na vida da Assembleia, sem que, em caso algum, sejam afectados os impostergáveis direitos de expressão democrática das pessoas e formações partidárias que o voto livre do povo trouxe a esta Assembleia.

Uma voz: — Muito bem!

O Orador: — Os representantes do Partido Popular Democrático querem, finalmente, deixar claro que se reservam expressamente o direito de orientar a sua actuação na discussão e votação em plenário consoante o impuserem um melhor entendimento das coisas e uma mais adequada consideração das circunstâncias.

Mais reservam o direito de apresentar declarações de voto específicas, se assim o julgarem conveniente,