



# A NATUREZA DO SISTEMA DE GOVERNO NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1911

---

*Ivo Miguel Barroso\**

## RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar o sistema de governo português adotado sob a égide da Constituição de 1911, tendo por base o seu duplo aspecto: a partir da Constituição formal, ou oficial, e das práticas institucionais. O que se observa é uma dupla contradição, tanto no plano formal ou interno, quanto na correlação entre este e a prática constitucional. Quanto aos dispositivos da carta, estes mostravam-se vacilantes, ora indicando um executivo monista, ora dualista. Percebe-se que esta ambiguidade culminou em uma carta repleta de lacunas, imprecisa e desconexa. Embora presentes traços parlamentaristas, como o fato de o presidente ser eleito por um colégio eleitoral e seus atos se sujeitarem ao referendo dos ministros, tais aspectos não chegam a consagrar um sistema parlamentar típico, vez que o Presidente não respondia politicamente perante o Parlamento. No que se refere à prática constitucional, percebe-se o protagonismo das normas costumeiras no delinearmento da arquitetura institucional, algumas delas flagrantemente “contra legem”, que fortaleceram o modelo do executivo dualista, suprimindo o modelo que era, a priori, dualista.

## Palavras-chave

Constituição Portuguesa de 1911. Sistema de Governo. Sistema parlamentar.

## ABSTRACT

This paper analyzes the Portuguese government system adopted under the aegis of the Constitution of 1911, based on its dual aspect: from the formal Constitution, or official, and from institutional practices. What is observed is a double contradiction, not only in the formal or internal, but even in the correlation between this last and the constitutional practice. With regard to the provisions of the letter, they showed themselves wavering, sometimes indicating a executive unitary, and sometimes showing a dualistic executive. It is highlighted that this ambiguity has resulted in a letter full of gaps, vague and confused dispositions. Although parliamentary obvious characteristics, such as the fact that the president be elected by an electoral college and its acts to be subject to a referendum of the ministers, such issues do not come to dedicate a typical parliamentary system, because the President did politically respond to Parliament. With regard to the constitutional practice, it is clear the protagonism of customary norms in the design of its institutional architecture, some of them patently "against legem," had strengthened the executive dualistic model, overcoming the model which in the beginning was dualistic.

---

<sup>1</sup> Abreviaturas: PR = Presidente da República; cap. = capítulo; diss. = dissertação; ed. = edição; par. = parágrafo; s.d. = sem data; s.l. = sem local.

Mestre em Direito e Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

## Keywords

Portuguese Constitution of 1911. Government system; Parliamentary system.

0. Duas observações preliminares impõem-se em relação à delimitação do objecto de estudo:

Como é sabido, seguindo a lição do Professor JORGE MIRANDA, sistema de governo consiste no sistema de relacionamento entre os **órgãos da função política**<sup>1</sup> (excluindo, portanto, os órgãos integrados no poder judicial).

Todavia, em virtude da especificidade do objecto do tema, teremos de fazer um desvio e incluir a análise da organização judiciária, por duas razões: i) uma vez que, no sistema convencional, os tribunais se encontram integrados no poder executivo; ii) na prática constitucional, prevaleceu o entendimento de os “tribunais do contencioso” administrativo pertencerem à esfera do poder executivo.

Por outro lado, teremos de fazer uma menção acerca da separação vertical de poderes, dado o sistema deveras “*sui generis*” da I República.

0.1. Alguma Doutrina propõe, para a Constituição de 1911, a qualificação de um sistema parlamentar de assembleia<sup>2</sup> “*tout court*”<sup>3</sup> ou de um sistema

<sup>1</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III, Estrutura constitucional do Estado, 5.ª ed., revista e actualizada, Coimbra Editora, 2004, III, 5.ª ed., n.º 69.III, pg. 272, n. 110. II, pg. 395; IDEM, *Manual...*, II, 6.ª ed., n.º 3.II, pg. 24; IDEM, *Os problemas políticos fundamentais e as formas de governo modernas*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2004, pgs. 204.

<sup>2</sup> A designação não é a mais feliz, pois o Parlamento pode ter uma estrutura bicameral.

<sup>3</sup> A qualificação com sistema parlamentar era relativamente consensual durante a I República (por exemplo, ANTÓNIO LUÍS GOMES, sessão de 1 de Agosto de 1921 da Câmara dos Deputados (*apud* JOSÉ ADELINO MALTEZ, *Tradição e Revolução. Uma biografia do Portugal Político do século XIX ao XXI*, volume II (1910-2005), Tribuna, Lisboa, 2005, pg. 279). Na Doutrina, apesar de admitir que não o era na sua pureza, ROCHA SARAIVA, *Direito Político*, Esboço de curso professado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa pelo Ex.mo Snr. Doutor Rocha Saraiva em 1924-1925, ROMULO DA ROSA MENDES, Imprensa Lucas, Lisboa, 1925, pgs.76, 164-165.

Mantendo essa qualificação, *Relatório da Constituição* (28 de Maio de 1932), I (publicado por ANTÓNIO DE ARAÚJO, in *Nos albores da Constituição Política de 1933: notas à margem de um manuscrito de Salazar*, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Tribunal Constitucional, separata, Coimbra Editora, 2003); JOÃO AMEAL, *Decálogo do Estado Novo*, 1934, VI, *apud* JOSÉ ADELINO MALTEZ, *Tradição e Revolução*, II, pg. 419.

Na Doutrina, considerando tratar-se de um sistema parlamentar de assembleia “*tout court*”, MARCELLO CAETANO, *Constituições portuguesas*, 7.ª ed., segundo a última edição revista e actualizada pelo autor com a análise do texto inicial da Constituição de 1976, Verbo, Lisboa, 1994, pgs. 92, 97 (e na pg. 99, embora aqui falando “na prática”); MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6.ª ed., revista e ampliada por MIGUEL GALVÃO TELLES, tomo II, Coimbra, 1972, pg. 649 (mas na pg. 623 alude a sistema parlamentar de assembleia); MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO / ANTONIO DE ARAÚJO, *Para a História da fiscalização da constitucionalidade em Portugal*, (Comentário ao acórdão de 23 de julho de 1907, Supremo Tribunal de Justiça), in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. III / 2003, pg. 171; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, pgs. 164-165; LUÍS BIGOTTE CHORÃO, *A crise da República e a Ditadura Militar* (título académico: *Crise política e política do Direito – o caso da Ditadura Militar*), diss., 1.ª ed., Sextante, Lisboa, 2009, pgs. 227, 276; ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *Sistemas políticos*, in *Estudos de Homenagem*

parlamentar de assembleia atípico<sup>4</sup>.

Temos reservas em relação a esta posição, mesmo nesta última vertente. Com efeito, o sistema parlamentar nada tem que ver com o maior ou menor peso do parlamento<sup>5</sup>.

Em nosso entender, tratou-se de um sistema atípico, híbrido ou misto, entre o convencional e o parlamentar de assembleia.

A larga maioria dos constituintes pretendia o predomínio do Parlamento sobre os órgãos detentores do poder executivo, em contraste com a experiência anterior<sup>6</sup>.

Os modelos inspiradores, à excepção da prática da III República francesa, distavam do sistema parlamentar<sup>7</sup>.

---

ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, II, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, número especial, 1993, pg. 280; FERNANDO FARELO LOPES, *Um regime parlamentarista de partido dominante*, in *Portugal Contemporâneo*, direcção de ANTÓNIO REIS, volume III (1910-1926), Alfa, Lisboa, 1990, pg. 92; JOSÉ ADELINO MALTEZ, *Tradição e Revolução*, II, pg. 264; JOSÉ LUÍS R. MOREIRA DA SILVA, *Das leis orgânicas na Constituição da República Portuguesa*, AAFDL, Lisboa, 1991, pg. 41; RAÚL RÊGO, *História da República*, volume III, O Fimar do Regime, Círculo de Leitores, s.l., 1987, pg. 118 (assinalando a “supremacia parlamentar”); MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos no Direito constitucional português*, diss., Livraria Cruz – Braga, 1983, pgs. 142, 150, 173, 174 e notas 304 e 305, 175, 177-178 (referindo, porém, noutra passagem, que a Constituição de 1911 consagrou um “parlamentarismo quase puro” (pg. 142); e, noutra obra, que, foi consagrado um “sistema de governo integral ou puro” - MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional. I — Introdução à Teoria da Constituição*, Livraria Cruz, Braga, 1979, p. 328).

<sup>4</sup> JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, I, 8.ª ed., Coimbra Editora, 2009, n.º 103.II, pg. 283.

<sup>5</sup> JORGE REIS NOVAIS, *Semipresidencialismo*, *Semipresidencialismo*, I, Teoria do sistema de governo semipresidencial, 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2007, pg. 40.

<sup>6</sup> “[T]odo o nosso passado político se caracterizou pelo domínio absoluto do executivo.

«Subia um partido, todo o país era desse partido. O executivo mudado de alto a baixo faria a Câmara dos Deputados.» (SEVERIANO JOSÉ DA SILVA, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911 (De 15 de Junho a 25 de Agosto)*, reedição do Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Assembleia da República, Lisboa, 1986, pg. 15 (75)); o legislativo era “completamente dependente e dominado pelo executivo” (SEVERIANO DA SILVA, sessão n.º 36, de 2 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 20 (282)); no mesmo sentido, Discurso proferido pelo Sr. Deputado JOÃO GONÇALVES, *Appendice á sessão n.º 21, de 14 de Junho de 1911*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 27 (132)); EDUARDO DE ALMEIDA, sessão n.º 19, de 12 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 10 (108); proximamente, JOÃO DE FREITAS, sessão n.º 40, de 8 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pgs. 30 (418).

“Vivemos, então, dentro da anarquia administrativa” (JOSÉ BARBOSA, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 20 (63)).

“Antigamente as cousas estavam de forma que o poder executivo era tudo, e o poder legislativo era nada. Agora vamos estabelecer precisamente o contrário.

«É o poder legislativo que tudo pode, e não o poder executivo.” (JOÃO DE FREITAS, sessão n.º 40, de 8 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 29 (417)); pretendendo, assim, “um sistema absolutamente oposto” ao da Carta (*ibidem*);

<sup>7</sup> Citava-se amiúde preceitos de Constituições em que havia equilíbrio entre poder legislativo e poder executivo: Constituição presidencialista brasileira de 1891 e também da Constituição directorial suíça. TEÓFILO BRAGA criticava de forma contundente o “ecletismo arbitrário” do primeiro Projecto da Comissão:

“não há pontos de vista de doutrina, não há critério científico ou político; faz-se como uma cousa material

Vejamos porque duvidosamente merece a qualificação de **parlamentar**.

## 1. UMA DÚVIDA: SERIA O EXECUTIVO MONISTA OU DUALISTA?

Condição de base para este sistema de governo é o **Executivo dualista**; aspecto em relação ao qual a Constituição, em termos sistemáticos, é titubeante, errática, contraditória.

Os artigos 26.<sup>o</sup>, 31.<sup>o</sup> e 36.<sup>o</sup> (no mesmo sentido, tantos outros preceitos da Constituição, que se referiam ao “*Poder Executivo*” como órgão uno<sup>10</sup>) demonstram a tendência que prevaleceu até bem próximo do final do debate: a de consagrar um Executivo monista<sup>11</sup>,

À falta de melhor explicação, cremos que a Comissão seguiu os moldes das Constituições monárquicas (designadamente da velha Carta Constitucional<sup>12</sup>) ou, em alternativa, os Projectos por ela apresentados assentavam num equívoco de monta: o de tentar copiar uma norma da Constituição brasileira de 1891, que consagrava um sistema de governo presidencial<sup>13</sup>, quando o sistema poderia ser tudo menos presidencial.

Ignorando, no entanto, a tradição portuguesa desde 1834 e a necessidade

---

*desconexamente amalgamada e ilógica.*

«Sem se saber como nem para quê, vamos arrancar daqui, dali, uma disposição, um artigo (...) / (...) / Foram buscar um figurino estrangeiro, sem sistema, sem método ou critério, essencial em toda a obra da inteligência.» (in sessão n.º 23, de 18 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 17 (159)).

É certo que a Comissão da Constituição dispôs de pouco tempo para a elaboração do Projecto, e que se tratava da terceira forma institucional republicana na Europa (depois da Suíça e da França). Mas tal não se afigura suficiente para explicar as deficiências técnico-jurídicas na configuração do sistema de governo, reveladas durante os debates na generalidade e na especialidade.

Os constituintes não tinham ideias clarividentes acerca da engenharia constitucional do sistema que pretendiam criar.

<sup>8</sup> Tendo como fonte o Projecto da Comissão (arts. 26.<sup>o</sup> a 28.<sup>o</sup>).

<sup>9</sup> Resultante de resultou de propostas idênticas de ALFREDO DE MAGALHÃES, sessão n.º 43, de 10 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 12 (371)) e de AFFONSO COSTA, *ibidem*, pg. 13 (372)).

<sup>10</sup> Artigos 12.<sup>o</sup>, 20.<sup>o</sup> (corpo do preceito), 23.<sup>o</sup>, al. c), 25.<sup>o</sup>, § único, 26.<sup>o</sup>, incisos 4.<sup>o</sup> e 14.<sup>o</sup>, §§ 1.<sup>o</sup> e 3.<sup>o</sup>, 27.<sup>o</sup>, 28.<sup>o</sup>, 55.<sup>o</sup>, 63.<sup>o</sup>.

<sup>11</sup> Assim, o Projecto da Comissão e a maioria dos Projectos apresentados.

É certo que com algumas excepções, em certos Projectos de Constituição (os de TEÓFILO BRAGA (*Anexo. apresentados à Assembleia Nacional Constituinte*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 548, artigo 50.<sup>o</sup>, 2.<sup>o</sup> inciso – “Governo ou Ministério”; do Jornal “*A Lucta*” (*Anexo. Projectos de Constituição...*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 574), de CUNHA E COSTA (pg. 583), MANUEL GOULART DE MEDEIROS (pg. 612), de NUNES DA MATA (pg. 620), de BASÍLIO TELES (pg. 638) (e também, embora contraditoriamente, do de JOÃO GONÇALVES (pgs. 591-592 (artigos 77.<sup>o</sup>, 82.<sup>o</sup> a 88.<sup>o</sup>) e de algumas vozes no decorrer da discussão (AFONSO DE LEMOS, sessão n.º 39, de 7 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 17 (322)); JACINTO NUNES, sessão n.º 22, de 17 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 14 (141), 15 (142)).

<sup>12</sup> Cfr. *Relatório da Constituição* (28 de Maio de 1932), I.

<sup>13</sup> Neste sistema, o Chefe de Estado é irresponsável politicamente perante o Congresso, como se sabe.

de um Executivo dualista como pressuposto de um sistema parlamentar, para um Deputado constituinte admirador do sistema presidencial, o “Presidente do Conselho” seria “[u]ma escrescência dentro do regime, (...) uma duplicata do Presidente da República” (sic)<sup>14</sup>.

A sua existência seria “absolutamente desnecessária e perigosa”<sup>15</sup>.

Os ministros não se reuniram em gabinete, “mas como membros do mesmo poder”, combinando com o PR as medidas” a tomar<sup>16</sup>.

Foi, pois, consagrado um Executivo monista, até mais de metade de aprovação na especialidade dos preceitos da Constituição.

1.1. Porém, esta opção foi em parte inflectida no final da discussão, através da proposta de aditamento de um novo preceito (futuro artigo 53.º), por SIDÓNIO PAES<sup>17</sup> – no intuito de clarificação do modelo: considerando ser “indispensável que fique na nossa Constituição quem é que” nomeia<sup>18</sup> o Presidente do Ministério e quem “preside ao Conselho de Ministros, se o Presidente da República se um Ministro”<sup>19</sup>.

Esta proposta reescrevia, “remendava” artigos anteriormente aprovados, que previam um Executivo monista.

A Constituição era, pois, indecisa, contraditória quanto à bicefalia do poder executivo, havia duas versões, dois sentidos, resultantes da Constituição, quanto à respectiva configuração:

- i) A primeira, decorrente dos arts. 26.º, 36.º e todos os outros mencionados, que previam o Executivo monista; e do elemento

---

<sup>14</sup> JOSÉ BARBOSA (membro da comissão), sessão n.º 47, de 14 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 11 (430).

<sup>15</sup> EDUARDO DE ALMEIDA, sessão n.º 47, de 14 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 11 (430)). Considerando que Portugal se estava adiando aos outros povos, “Seria um embaraço à (...) evolução política” consagrar o Gabinete e a figura do Presidente do Ministério; não seria mesmo “matéria constitucional” (IDEM, *ibidem*).

<sup>16</sup> JOSÉ BARBOSA, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 21 (64).

<sup>17</sup> Por ironia histórica, este proponente que viria a ser o maior opositor do sistema parlamentar e do inerente Executivo dualista.

Na altura, certamente, SIDÓNIO PAES (um militar - oficial de Artilharia - e académico (Doutor em Ciências Matemáticas, na Universidade de Coimbra), director da Escola Industrial Brotero, não um político profissional, embora demonstrasse intuição, manifestamente não ainda as convicções políticas que viria a assumir:

- i) O corporativismo; pelo contrário, combateu as influências corporativas na composição do Senado (como é sabido, em 1918, viria a defender a ideia oposta: a representação especializada (regional e profissional), como alternativa à representação baseada no sufrágio universal (cfr. PAULO OTERO, *A concepção unitarista do Estado na Constituição de 1933*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXI, 1990, pgs. 448-449);
- ii) O Executivo monista e o sistema presidencial.

<sup>18</sup> Este foi o contributo aditivo de MACHADO SERPA à proposta de SIDÓNIO PAES (sessão n.º 48, de 15 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 13 (372)).

<sup>19</sup> SIDÓNIO PAES, sessão n.º 48, de 15 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 13 (372)).

sistemático, que o pressupunha inequivocamente;

ii) A segunda assentava numa única norma, que, sem margem para dúvidas, instituiu o modelo oposto, instituindo o Governo, enquanto órgão autónomo do Chefe de Estado<sup>20</sup>.

Parece não haver dúvida de que há incompatibilidade de conteúdos.

Como resolver esta contradição lógica?<sup>21</sup>

É de excluir a aplicação do princípio “*lex posterior...*”, no mesmo diploma; trata-se de normas da mesma hierarquia, que entraram em vigor na mesma data.

O elemento sistemático também não salva, pois, a contradição, antes a denuncia. Se a norma estivesse logo após o artigo 26.º, entender-se-ia; estando localizada sistematicamente no fim da Constituição, provoca uma antinomia insanável sobre a configuração do Executivo:

A contradição, em bom rigor, não parece sanável.

Duas vias metodológicas seriam pensáveis para resolver o conflito:

Uma primeira, passaria pela por uma interpretação ab-rogante do artigo 53.º, reputando-a letra morta, vazia de conteúdo; levando a que as restantes recobrassem plenamente o seu sentido.

Todavia, apesar de se tratar apenas de uma única disposição dissonante, é duvidoso considerar o artigo 53.º como secundário e acessório<sup>22</sup>; para além de a interpretação revogatória ter um carácter de “*ultima ratio*”<sup>23</sup>.

Parece-nos, pois, em alternativa que talvez melhor solução seria considerar que existe uma **lacuna de colisão**, por antinomia entre disposições de igual força que se elidem reciprocamente<sup>24</sup>; por força da contradição insolúvel

---

<sup>20</sup> Nesse sentido, a proposta subjacente ao artigo 53.º era a de que o PR ficasse “*completamente independente do poder executivo [Ministério], para vantagem da República e principalmente do próprio Presidente*” (MACHADO SERPA, sessão n.º 48, de 15 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 13 (372)).

Considerando que “*a solução que está conforme com o espírito da Constituinte*” seria a de que o PR não pudesse presidir ao Conselho de Ministros, MARNOCO E SOUZA, “*Constituição Política da República Portuguesa. Commentario*”, F. França Amado, Coimbra, 1913, pgs. 541, 542.

<sup>21</sup> Salvo o devido respeito, não é verdade supor que, considerando apenas o artigo 53.º, fosse consagrado “*um regime de gabinete*” (diversamente, JOSÉ FERREIRA MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa. Commentario*”, F. França Amado, Coimbra, 1913, pg. 539; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, 7.ª ed., pg. 173).

<sup>22</sup> Cfr. FRANCESCO FERRARA, *Interpretação e aplicação das leis* (capítulos III, IV e V do *Tratatto de Diritto Civile italiano*, vol. I, Roma, 1921), trad. de MANUEL A. DOMINGUES DE ANDRADE, 4.ª ed., Arsénio Amado – Editor Sucessor, Coimbra, 1987, pg. 152.

<sup>23</sup> Neste sentido, EMILIO BETTI *Interpretação da lei e dos actos jurídicos. Teoria geral e dogmática. Teoria geral e dogmática* (original: *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, 1.ª ed. italiana de 1949; 2.ª ed. posterior), Martins Fontes, São Paulo, 2007, § 49, pg. [pg. 175] (221).

<sup>24</sup> FRANCESCO FERRARA, *Interpretação e aplicação das leis*, pg. 157.



de normas<sup>25</sup>, faltam os correspondentes critérios de validade<sup>26</sup>: invalidade de “ambas” as normas<sup>27</sup>, um espaço jurídico, à primeira vista “duplamente ocupado”, fica a constituir um espaço jurídico “desocupado”<sup>28</sup>.

*“Em sede interpretativa apenas, a aplicação de qualquer das normas em concurso com exclusão da outra seria arbitrária. Ora, como a aplicação simultânea das duas se mostra impossível ou absurda, (...) as duas normas se anulam uma à outra”<sup>29</sup>.*

Diga-se, nesta última hipótese, que a solução mais condizente com o espírito da Constituição e com a abundância das normas que consagram o Executivo monista, apontaria no sentido de preencher a lacuna, mediante uma fórmula normativa materialmente coincidente as primeiras normas (isto é, chegar-se-ia à mesma solução anterior, da prevalência da maioria das disposições).

Em segundo lugar – ainda que ficcionando que era tomada a segunda opção, ou seja, o de a Constituição consagrar o Governo autónomo do Chefe de Estado –, pressuposto essencial do sistema parlamentar é o de que esse Governo responda politicamente, de forma solidária, perante o Parlamento<sup>30</sup>.

Ora, a Constituição de 1911 não a consagra essa responsabilidade política unitariamente<sup>31</sup>, nem, por conseguinte, os princípios da colegialidade e da

<sup>25</sup> CLAUS-WILHELM CANARIS, *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito* (original alemão: *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*, 2.ª ed., Duncker & Humblot, Berlim, 1983, Berlim), Introdução e tradução de A. MENEZES CORDEIRO, Fundação Calouste Gulbenkian, 1996, pg. 222; IDEM, *Die Feststellung von Lücken im Gesetz. Eine methodologische Studie über Voraussetzungen und Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung praeter legem*, diss., 2., überarbeitete Auflage, Duncker & Humblot, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 3, Berlim, 1983 (1.ª ed. de 1964), pg. 65.

<sup>26</sup> CLAUS-WILHELM CANARIS, *Pensamento sistemático e conceito de sistema...*, pg. 222.

<sup>27</sup> CLAUS-WILHELM CANARIS, *Pensamento sistemático e conceito de sistema...*, pgs. 222-223.

<sup>28</sup> Expressão de KARL ENGISCH - JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Âmbito de eficácia e âmbito de competência das leis (Limites das leis e conflitos de leis)*, diss., reimpressão, Almedina, Coimbra, 1998, pg. 218; IDEM, *Introdução do Direito e ao Discurso Legitimador*, 9.ª (reimpressão), Almedina, Coimbra, 1996, pg. 196.

<sup>29</sup> JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Âmbito de eficácia e âmbito de competência das leis*, pg. 218; IDEM, *Introdução do Direito e ao Discurso Legitimador*, pg. 196.

<sup>30</sup> Consagrados pela Constituição francesa - artigo 6.º da Lei de 25 de Fevereiro de 1875, relativa à organização dos poderes públicos.

<sup>31</sup> Neste sentido, JOSÉ FERREIRA MARNOCO E SOUZA, “*Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario”, F França Amado, Coimbra, 1913, pgs. 529 e 530: “perante a letra da (...) Constituição, a responsabilidade dos ministros é simplesmente individual, embora isso constitua um abandono das tradições parlamentares” (pg. 530). Ela estava excluída pelo artigo 51.º. JOSÉ BARBOSA, membro da Comissão da Constituição, entendia que as disposições do Projecto não a previam. De resto, a primeira parte da regra do artigo 51.º viria a constar da Constituição de 1933 (artigo 114.º), militantemente antiparlamentar.

Em sentido contrário, MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, 7.ª ed., segundo a última edição revista e atualizada pelo autor com a análise do texto inicial da Constituição de 1976, Verbo, Lisboa, 1994, pg. 90; JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, 8.ª ed., n.º 103.II, pg. 283; PAULO OTERO, *O poder de substituição em Direito Administrativo: Enquadramento dogmático-constitucional*, diss., volume I, Lex, Lisboa, 1995, pg. 354; JOÃO B. SERRA, *O sistema político da Primeira República*, pg. 110; JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, diss., Coimbra Editora, 2004, pg. 24; também RAÚL RÊGO, *História da República*, III, 1987, pg. 118.

solidariedade entre Ministros (apenas, quando muito, uma responsabilidade “unilateral” do Presidente do Ministério), apesar de o problema ter sido discutido nos trabalhos preparatórios<sup>32</sup>.

Foi antes consagrada uma “responsabilidade política” individual de cada Ministro, “pelos actos que legalizar ou praticar” (artigo 51.º, 1.º par.), a par.), tendo o “direito de ser ouvido em defesa dos seus actos (artigo 52.º, “in fine”).

Nesse sentido, era previsto um dever de comparência dos Ministros nas sessões do Congresso (artigo 52.º, 1.ª parte)<sup>33</sup>.

Novamente aqui, o artigo 53.º encontra-se em antinomia com o anterior, pois previa que o Presidente do Ministério responderia também pelos assuntos de “política geral”.

Não estava claro que, os membros do Executivo obedecessem aos princípios da colegialidade e da solidariedade<sup>34</sup>.

---

Quando muito, a admitir-se a prevalência do artigo 53.º sobre todos os outros preceitos – o que é, no mínimo, duvidoso –, seria estabelecida apenas a responsabilidade do Presidente do Ministério pelos actos dos restantes Ministros – como refere MARNOCO E SOUZA, “se houvesse a responsabilidade solidária, não seria necessário dizer no art.º 53.º que o presidente de ministros é responsável não só pelos negócios da sua pasta, mas também pelos da política geral.” (in *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 529).

<sup>32</sup> Nestes, foram delineadas foram desenhadas várias tendências:

i) A daqueles que defendiam a “responsabilidade colectiva, ou chamada de gabinete” (defendendo este tipo de responsabilidade, em conformidade com as tradições parlamentares, ALEXANDRE BRAGA, sessão n.º 44 (nocturna), de 10 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 4 (383));

ii) A de “alguns campeões do regime presidencialista” (cfr. ALEXANDRE BRAGA, sessão n.º 44 (nocturna), de 10 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 4 (383)), que defendiam a responsabilidade individual;

iii) Um Deputado apresentou uma proposta que preceituava, nos dois parágrafos:

“A responsabilidade ministerial colectiva tem lugar perante uma interpeleção sobre a política geral do Ministério, a que se segue a votação de censura por dois terços da Câmara.

§ 2.º A responsabilidade ministerial colectiva tem ainda lugar em face de uma votação do Congresso sobre assunto de ordem financeira, que impossibilita a vida normal do Governo.”

iv) Em sentido contrário, AFFONSO COSTA, discordava desta proposta de responsabilidade ministerial colectiva, pois seria “ferir os direitos de poder legislativo” (ou seja, limitá-los); também não concordava com a consagração da responsabilidade individual, pois tal – segundo a sua interpretação, excluiria a responsabilidade solidária (o que, diga-se, é duvidoso); a sua solução era a de relegar para as leis ordinárias quer a responsabilidade individual quer a solidária (cfr. sessão n.º 47, de 14 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 12 (431)), deixando assim liberdade para o Parlamento.

(Dividindo estas tendências em “parlamentarista moderada”, “parlamentaristas radical, teses parlamentares intermédias, ANTÓNIO JOSÉ TELO, *Primeira República. Do sonho à realidade*, Presença, Lisboa, 2010, pgs. 166-167. Salvo o devido respeito, discordamos da designação “parlamentarista”, na acepção jurídico-política específica).

<sup>33</sup> Com influência da Constituição argentina - JOSÉ BARBOSA, sessão n.º 18, de 11 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 2 (91).

<sup>34</sup> Prova disso mesmo é que o Projecto sidonista de Constituição de 1918 - que reproduzia várias normas da Constituição de 1911, mas adoptava o sistema presidencial próximo do norte-americano -, não teve necessidade de proceder a qualquer alteração quanto à responsabilidade dos Ministros, tendo mantido o Executivo monista, no artigo 40.º, § único (Constituição Política da República



Além disso, exceptuando porventura o aludido incipiente artigo 52.<sup>o</sup>, a Constituição não prevê mecanismos elementares clássicos de efectivação da responsabilidade política, como a moção de censura ou a moção de confiança (existentes já na altura, no Direito britânico), para já nem falar das perguntas e interpelações, dos requerimentos.

Assim, ainda que houvesse Governo (seguindo o artigo 53.<sup>o</sup>), não havia uma dependência directa entre este e o Congresso<sup>35</sup>.

Com efeito, nada “oficialmente” obrigava a que o PR nomeasse personalidades ligadas ao partido com maioria no Congresso (ou numa das suas Câmaras).

Ao invés - numa fórmula que, curiosamente seria repetida na Constituição de 1933<sup>36</sup> – o PR nomearia os Ministros entre “*os cidadãos portugueses (...)*”<sup>37</sup>.

2. Em relação ao **Chefe de Estado**<sup>38</sup>, há de similar com o sistema parlamentar de assembleia:

- i) A eleição por um colégio eleitoral restrito (composto pelo Congresso - artigo 38.<sup>o</sup>)<sup>39</sup>;
- ii) O estatuto de parcas regalias (em contraste com o Rei, durante a Monarquia praticada à sombra da Carta, ou com o Imperador, durante o II Império francês)<sup>40</sup>;

---

Portuguesa. Projecto, Dez. de 1918 (Câmara dos Deputados, 1918, - Projecto, Arquivo histórico-parlamentar, reproduzido in ARMANDO MALHEIRO DA SILVA, *Sidónio e sidonismo*, Vol. 2, História de um caso político, diss., Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006, pgs. 404 ss.).

<sup>35</sup> ANTÓNIO JOSÉ TELO, *Primeira República*, 2010, pg.170.

<sup>36</sup> Artigo 81.<sup>o</sup>, 1.<sup>o</sup> inciso, da Constituição de 1933 (na versão originária) (sem prejuízo de, nesta, o poder ser partilhado, uma vez que o Presidente do Conselho tinha o poder de propor os nomes ao PR – artigo 106.<sup>o</sup>, § 1.<sup>o</sup>).

<sup>37</sup> Neste sentido, ANTÓNIO JOSÉ TELO, *Primeira República*, 2010, pg. 170.

<sup>38</sup> Sem prejuízo de algumas dúvidas que chegaram a pairar sobre a sua existência. Alguns Deputados constituintes, que votaram em sentido favorável à institucionalização do PR, consideravam que este órgão deveria ser precário, tendo carácter transitório. O proeminente Ministro da Justiça, AFFONSO COSTA, confessava que, a prazo, não queria manter o PR, se a prática das instituições demonstrasse que ele não seria necessário:

“Eu espero que, com a evolução, a República Portuguesa venha até a dispensar o PR (...)

«Chegado o momento em que dispensemos o PR, temos avançado muito. (...)

(...) a legislatura ordinária caminha para a exclusão de todos os órgãos desnecessários, isto é, para a abolição do PR, para a Constituição do Estado democrático, para a igualdade de todos enfim.” (AFFONSO COSTA, sessão n.<sup>o</sup> 47, de 14 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 12 (431)).

SEBASTIÃO BARACHO terá sido o maior opositor: “São os Presidentes que se transformam correntemente em ditadores, que postergam as garantias individuais e exercem a tirania” (sessão n.<sup>o</sup> 42, de 9 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 15 (361)) (sic). Daí a proposta para eliminava a figura do PR (sessão n.<sup>o</sup> 21, de 14 de Julho, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pgs.17 (126)).

<sup>39</sup> O Projecto de JOSÉ BARBOSA foi apelidado de presidencialista.

Todavia, a qualificação afigura-se incorrecta, já que a eleição do PR era feita pelo Congresso. Ora, não tendo uma legitimidade democrática directa, mas antes debilitada, como poderia exercer na plenitude os poderes do seu homónimo norte-americano?

<sup>40</sup> “Presidente barato (...) // Presidente modestíssimo é o que devemos e podemos ter.” (JOSÉ BARBOSA, sessão n.<sup>o</sup> 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 20 (63)).

iii) Ao nível da prática institucional (isto é, levando em conta que o PR não chefiaria o Governo), ambos desempenham um papel reduzido ou simbólico, não tendo relevantes funções de direcção política, mas antes diminutas<sup>41</sup>;

iv) A referenda ministerial necessária para actos do Chefe de Estado (artigo 49.º)<sup>42</sup> (algo incongruente, porém, com a ausência do estatuto de irresponsabilidade do PR<sup>43</sup>).

Este último aspecto é da maior relevância:

Os poderes do PR são aparentemente muito vastos, mas o artigo 49, ao prever a referenda, contradiz totalmente o anterior<sup>44</sup>; sendo, por isso, a Constituição de 1911 “ambígua”<sup>45</sup>.

Todavia, existe uma clivagem:

A Constituição de 1911 afasta-se crucialmente do sistema parlamentar, quanto ao estatuto geral de irresponsabilidade do Chefe de Estado<sup>46</sup>, preser-

---

Com efeito, a escassez dos recursos do Presidente veio a confirmar-se na prática constitucional: MANUEL DE ARRIAGA só tinha um secretário (o seu filho, ROQUE); teve de arrendar à sua custa um palacete na Horta Seca como residente particular, teve de mobilar do seu bolso essa casa e teve mesmo de comprar com dinheiro próprio um automóvel para as deslocações. Só posteriormente foi autorizado a contratar o segundo secretário e, só posteriormente, o Palácio de Belém foi cedido como residência oficial (ANTÓNIO JOSÉ TELO, *Primeira República*, 2010, pg. 168).

<sup>41</sup> Considerando que, no desempenho das suas funções, o Presidente era colocado “à mercê do Poder Legislativo”, que o sujeitava “a desempenhar uma função subalterna”, JACINTO NUNES, sessão n.º 22, de 17 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 14 (141); no mesmo sentido considerando que o PR era “um agente mais ou menos submisso” do Parlamento, *Relatório da Constituição* (28 de Maio de 1932), I (publicado por ANTÓNIO DE ARAÚJO, in *Nos alvares da Constituição Política de 1933: notas à margem de um manuscrito de Salazar*, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Tribunal Constitucional, Coimbra Editora, 2003, pgs. 189-202)).

No dizer de SALAZAR, “[F]altavam-lhe de facto as qualidades de independência necessárias para o desempenho de tão elevadas funções.

«Em realidade, as funções do PR reduziam-se ao cumprimento de meras formalidades e à representação do Estado (...). O art.º 47.º, 1.º inciso, atribuía ao PR a competência de nomear os Ministros e demiti-los.

«Na verdade, este poder veio, progressivamente, a partir de 1913, a revelar-se meramente formal, dada a proeminência do Congresso nessa escolha.

«Chegou-se ao ponto de nem sequer a sua confiança ser necessária aos Ministros” (*Relatório da Constituição* (28 de Maio de 1932), I)).

Em sentido frontalmente contrário, afirmando que, “a Constituição de 1911 atribuía latos poderes ao PR, pelo menos, no texto”, A. H. DE OLIVEIRA MARQUES / SACUNTALA DE MIRANDA / FERNANDA ROLLO / LUÍS NUNO RODRIGUES, *Nova História de Portugal*, XI, Presença, Lisboa, 1991, pg. 326.

<sup>42</sup> Cfr. MAURICE DUVERGER, *Xeque mate. Análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais* (original: *Echec au Roi*, literalmente “Xeque ao Rei”, e não “Xeque mate”), Rolim, Lisboa, 1978, pg. 35.

<sup>43</sup> Cfr., em termos muito pouco claros, MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 553, 536.

<sup>44</sup> Neste sentido, cfr. ANTÓNIO JOSÉ TELO, *Primeira República*, 2010, pg. 168.

<sup>45</sup> Cfr. ANTÓNIO JOSÉ TELO, *Primeira República*, 2010, pg. 168. O Autor refere que foi feito “propositadamente”, opinião que não secundamos.

<sup>46</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra Editora, 1991, pg. 77 (nota 84).

vada mesmo em formais institucionais republicanas, em molde de sistema parlamentar de assembleia<sup>47</sup>.

Para além da responsabilidade criminal (cujas tipificações eram alargadas<sup>48</sup>), o PR recebia “*um mandato revogável*”<sup>49</sup>, podendo ser destituído pelo Congresso (arts. 46.º, 20.º, inciso 20.º), por razões políticas<sup>50</sup>.

O PR respondia, pois, politicamente, de certo jeito, perante o Congresso (embora em termos mais limitados do que os Ministros<sup>51</sup>).

Daí que, no dizer impressivo de um Deputado, a Constituição, “*tendo construído [para o órgão] uma estátua de bronze*”, lhe tenha posto “*um pedestal de barro*.”<sup>52</sup>.

2.1. Contraditoriamente, porém, o PR poderia demitir os ministros<sup>53</sup>, sem qualquer restrição e muito menos dependência de votos parlamentares<sup>54</sup>; o que não sucede num sistema parlamentar, em que o Chefe de Estado não tem relevantes funções de direcção política<sup>55</sup> (sendo como que “*um monumento histórico*”, segundo a metáfora de MAURICE DUVERGER).

2.2. O poder **dissolução** por parte do PR não foi consagrado, por razões históricas<sup>56</sup>, mas, como se sabe, esse “*correctivo que evite os desmandos do poder*

<sup>47</sup> Assim, a Constituição francesa previa apenas responsabilidade criminal em caso de alta traição - artigo 6.º da Lei de 25 de Fevereiro de 1875, relativa à organização dos poderes públicos.

<sup>48</sup> O PR poderia, designadamente, ser responsabilizado criminalmente pela emissão de decretos ditatoriais (cfr. artigo 55.º, 3.º inciso, e § 2.º, da Constituição de 1911).

<sup>49</sup> Na expressão utilizada pelo Projecto de Constituição de TEÓFILO BRAGA (*Anexo. Projectos de Constituição...*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 548, artigo 53.º).

<sup>50</sup> O caso da Constituição de Weimar era diverso, pois a destituição ocorreria - após votação na Assembleia - através de referendo popular (artigo 43.º, 2.º par.); e, caso não houvesse assentimento popular à demissão do Presidente, a Câmara seria dissolvida e haveria novas eleições (texto em JORGE MIRANDA, *Textos históricos...*, 2.ª ed., pg. 276).

<sup>51</sup> Considerando o PR responsável pelas suas funções, havendo o direito de o discutir e de efectivar essa responsabilidade, ALEXANDRE BRAGA, sessão n.º 43, de 10 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 18 (377)); ALEXANDRE BRAGA, sessão n.º 18, de 11 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 21 (90); e ANTÓNIO MACIEIRA, AFFONSO COSTA, sessão n.º 44, de 8 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 10 (389)).

Advogando que o PR teria de vir à Câmara dar contas aos seus actos, JOSÉ MARIA VILHENA BARBOSA DE MAGALHÃES, sessão n.º 19, de 12 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 16 (97).

<sup>52</sup> SEVERIANO JOSÉ DA SILVA, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 15 (75).

<sup>53</sup> Diferentemente da análise de MARNOCO E SOUZA, é muito duvidoso que “*a Constituinte*” tenha tido “*a preocupação de emancipar os ministros, o mais possível, da acção do Presidente da República*” (cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 542).

<sup>54</sup> OLIVEIRA MARQUES; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos no Direito constitucional português*, pg. 174 (nota 394).

<sup>55</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, 7.ª ed., pg. 583.

<sup>56</sup> A dissolução era uma “*palavra profundamente desacreditadíssima em Portugal, porque se usou e abusou escandalosamente dessa prerrogativa régia*”, no tempo da última vigência da Carta - JOÃO DE MENEZES, sessão n.º 22, de 17 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 19 (146), e sessão n.º 19, de 12 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 15 (95)).

*legislativo*<sup>57</sup>, e evitando, reflexamente, a impotência do poder executivo<sup>58</sup>, não é uma característica universal do sistema parlamentar, pois está ausente, ou é dificultada, no sistema parlamentar de assembleia<sup>59</sup>; aí, não é um acto próprio do PR.

A proposta alternativa foi vencedora<sup>60</sup>; a discussão foi apaixonada, não tendo a tese da dissolução vingado por uma pequena diferença de votos.

**2.2.1.** Este poder de dissolução presidencial fora reivindicado pela Revolução de Dezembro de 1917 e também, curiosamente pelos próprios partidos tradicionais saídos do Partido Republicano Português (desde o manifesto de 7 de Agosto de 1918<sup>61</sup>).

A revisão de 1919 preveria esse poder de dissolução<sup>62</sup>, *“para que um partido não fosse, por circunstâncias muito especiais, o senhor absoluto da política nacional”*<sup>63</sup>.

Todavia, essa nova competência não abona em favor da qualificação como sistema parlamentar de assembleia, bem pelo contrário; pois, nesta, a dissolução não pode ser decidida, *“motu próprio”*, pelo PR, sendo deveras dificultada; ao invés da solução consagrada, que previa apenas um dever de audição (não vinculativo) do Conselho Parlamentar.

**3.** Em síntese, não foi consagrada na Constituição formal um sistema parlamentar; não é cumprido quase nenhum pressuposto:

- i) Aparentemente, inexistia um Executivo dualista<sup>64</sup>, nem, por maioria de razão, um Governo responsável politicamente, de forma solidária, perante o Parlamento;
- ii) O PR não goza de um estatuto de irresponsabilidade política.

---

<sup>57</sup> JOÃO DE FREITAS, sessão n.º 40, de 8 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 29 (417).

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Neste sentido, a propósito da III e da IV Repúblicas francesas, JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, 8.ª ed., n.º 48.II, pg. 161 (diversamente, porém, in *Manual...*, III, 5.ª ed., n.º 111.IV, pg. 398 e, a propósito da Constituição de 1911, in *Manual...*, I, 8.ª ed., n.º 101.I, pg. 279).

<sup>60</sup> A solução conciliatória defendida, de dissolução *“por iniciativa do PR, mas com voto conforme da reunião das duas”* Câmaras” (EGAS MONIZ, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 10 (70)), tornava extremamente implausível que sucedesse o *“suicídio parlamentar”*, quando julgasse que seria *“inútil à República ou ao país.”* (EGAS MONIZ, sessão n.º 40, de 8 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pgs. 30 (418)) (salientando que tal era irrealizável, CARLOS OLAVO, sessão n.º 22, de 17 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 11 (138)): *“Levantado o conflito entre o poder executivo e o parlamento, é absurdo esperar que seja o parlamento que vá votar a sua própria dissolução, porque o mesmo é que abandonar a sua posição no conflito e fazer a confissão pública de que não tinha razão.”*

<sup>61</sup> Texto reproduzido em ALFREDO ERNESTO DE SÁ CARDOSO (declaração ministerial), sessão n.º 16 da Câmara dos Deputados, de 30 de Junho de 1919, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 13.

<sup>62</sup> Corpo do artigo 1.º, 10.º inciso, da Lei n.º 891, de 22 de Set. de 1919.

<sup>63</sup> ALFREDO ERNESTO DE SÁ CARDOSO (declaração ministerial), sessão n.º 16 da Câmara dos Deputados, de 30 de Junho de 1919, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 13.

<sup>64</sup> Isto sem prejuízo de, na própria Constituição de 1875, o Presidente do Conselho não ter sido previsto, tendo sido uma criação costumeira (cfr. artigo 6.º da Lei constitucional de 25 de Fev. de 1875: *“Les ministres sont solidariement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels”*).

Os requisitos cumpridos são os da eleição do PR por um colégio eleitoral restrito; e a referenda ministerial para os seus actos, o que se afigura insuficiente para qualificar como sistema parlamentar.

É certo que, na prática institucional, surgiram normas costumeiras que colmataram as primeiras condições: a afirmação do “Ministério”; autónomo do Chefe de Estado; a responsabilidade política do “Ministério” perante o Congresso.

Todavia, mesmo nesse plano, o estatuto debilitado do PR faz duvidar da existência de um sistema parlamentar<sup>65</sup>.

Crê-se que este sistema - por alguns apelidado de “superparlamentarista”<sup>66</sup>, sem depender de ninguém<sup>67</sup> -, não pode, porém, ser considerado como parlamentar<sup>68</sup>, e, por conseguinte, como parlamentar de assembleia<sup>69</sup>.

3.1. Tinham razão, pois, aqueles constituintes que afastavam a qualificação do parlamentarismo.

“O regime parlamentar (...) sofre de um mal profundo.”<sup>70</sup> “Como o afirmam escritores ilustres (...), o parlamentarismo fracassou: é um prejuízo.”<sup>71</sup>;

Por outro lado, o sistema parlamentar à sombra da Carta, não tinha pro-

---

<sup>65</sup> Em sentido contrário, Professor JORGE MIRANDA fala em sistema parlamentar de assembleia, face aos pretensos dados da Constituição formal (também, em breve alusão, MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, II, 6.ª ed., pg. 623; referindo que a prática era a desse sistema, em *Constituições portuguesas*, pg. 99).

Todavia, para além de ser claudicante interpretar as disposições da Constituição instrumental em conformidade com normas costumeiras geradas posteriormente, parece-nos evidente que aqueles não são suficientes para sustentar tal qualificação.

<sup>66</sup> JORGE MIRANDA, *Artigo 128.º*, I, in *Constituição Portuguesa Anotada*, JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, tomo II, 1.ª ed., JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, Coimbra Editora, 2006, pg. 360. Falando em “supremacia parlamentar levada ao extremo”, FERNANDO FARELO LOPES, *Um regime parlamentarista de partido dominante*, in *Portugal Contemporâneo*, direcção de ANTÓNIO REIS, volume III (1910-1926), Alfa, Lisboa, 1990, pg. 92.

<sup>67</sup> RUI RAMOS, *História de Portugal*, direcção de JOSÉ MATTOSO, sexto volume, A segunda fundação (1890-1926), Círculo de Leitores, s.l., 1994, p. 480.

<sup>68</sup> Essa, contudo, a intenção proclamada por vários constituintes era essa.

Contudo, note-se que esses Deputados não tinham conhecimentos jurídico-políticos aprofundados, como a noção de sistema parlamentar - cientificamente assaz claudicante. Temos as maiores dúvidas de que tivessem a noção exacta do que o parlamentarismo implicava.

Regista-se, contudo, uma excepção, de um Deputado constituinte, JOAQUIM PEDRO MARTINS, definir correctamente o parlamentarismo:

i) O poder executivo como representativo da soberania;

ii) A existência de Gabinete e de responsabilidade solidária dos Ministros;

iii) A irresponsabilidade política do PR (in sessão n.º 28, de 24 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 17 (183)).

<sup>69</sup> Em sentido contrário, JORGE MIRANDA, *Manual...*, 8.ª ed., n.º 103.II, pg. 283, não obstante admitir que se trata de um sistema atípico.

<sup>70</sup> JOSÉ MARIA VILHENA BARBOSA DE MAGALHÃES, sessão n.º 20, de 13 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 17 (115)..

<sup>71</sup> Discurso proferido pelo Sr. Deputado JOÃO GONÇALVES, *Appendice á sessão n.º 21, de 14 de Junho de 1911*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 27 (132), criticando severamente esse sistema de governo (*ibidem*, pg. 28 (133)).

vado: “Já vivemos dentro do famoso parlamentarismo que não se adaptou à nossa gente nem à nossa terra”<sup>72</sup>; “não existe em Portugal a tradição parlamentar”<sup>73</sup>.

No dizer de um proeminente Deputado, “deixemo-nos de parlamentarismo, cousa que não está (...) no feito de um povo” que não tem “princípios democráticos e parlamentares”<sup>74</sup>.

**3.1.1.** Razão assistia àqueles que advogavam a criação de um sistema dissemelhante do sistema parlamentar - a Constituição de 1911 estabelecia “normas (...) novas”<sup>75</sup>.

O ex-deputado democrático e Professor de Direito VIEIRA DA ROCHA terá dito: “a Constituição de 1911 é um aborto! Nem parlamentar nem presidencialista e sim uma forma republicana incomparável”<sup>76</sup>.

#### 4. O ESTATUTO DEBILITADO DOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO

Nas duas vigências da Constituição de 1911<sup>77</sup>, residiram os períodos de o período de maior debilitação do poder executivo<sup>78</sup>.

Tanto o Governo como o próprio PR dependiam da confiança política do Congresso para iniciarem e se manterem em funções: o Governo poderia ser demitido e o próprio PR destituído (*supra*)<sup>79</sup>.

---

<sup>72</sup> JOSÉ BARBOSA, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 20 (63).

<sup>73</sup> JOSÉ BARBOSA, sessão n.º 18, de 11 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 2 (91).

<sup>74</sup> ALEXANDRE BRAGA, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 20 (63).

<sup>75</sup> ADRIANO PIMENTA, sessão n.º 53 (nocturna), de 17 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 26 (501).

Curiosa é a opinião de JOSÉ MARIA VILHENA BARBOSA DE MAGALHÃES, que pretendia “um sistema misto de parlamentarismo e directorialismo, mas absolutamente arredado do regime presidencial” (sessão n.º 19, de 12 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 16 (97)).

<sup>76</sup> Citado por MARTINHO NOBRE DE MELO, *O Decreto eleitoral. Presidencialismo ou parlamentarismo? A questão política do dia tratada pelo sr. ministro da justiça*, in *O Século*, 3 de Abril de 1918, p. 1, apud ARMANDO MALHEIRO DA SILVA, *Sidónio e sidonismo*, Vol. 2, História de um caso político, diss., Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006, pg. 154.

<sup>77</sup> Exceptuando o período da Ditadura de PIMENTA DE CASTRO, em 1915. V. LUÍS BIGOTTE CHORÃO, *Política e Justiça na I República. Um regime entre a legalidade e a excepção*, vol. 1: 1910-1015, Letra livre, Lisboa, 2011, pgs. 422 ss.

<sup>78</sup> Foi, de resto, a única Constituição liberal que não teve qualquer intervenção do Chefe de Estado, no exercício do poder constituinte originário, uma vez, após a aprovação, foi decretada e promulgada pela Mesa da Assembleia Nacional Constituinte (artigo 81.º).

<sup>79</sup> SALAZAR referia-se, na “Constituição em acção”, à “anulação do poder executivo”, à sua insuficiência (in Manuscrito “Constituição” (Esboço de Relatório), de 29 de Dez. de 1931 (Arquivo Nacional – Torre do Tombo, AOS/CO/PC-5, Pasta 1) (publicado por ANTÓNIO DE ARAÚJO, in *Nos alvores da Constituição Política de 1933: notas à margem de um manuscrito de Salazar*, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Tribunal Constitucional, Coimbra Editora, 2003,, pg. 180).



## O Executivo “dobrava-se” perante o Parlamento<sup>80</sup>.

A magistratura do Presidente da República encontrava-se extremamente enfraquecida<sup>81</sup>. Na expressão de MARNOCO E SOUZA, “*O presidente tem de ser o menos presidente possível (...)*”<sup>82</sup>.

Para além do que se referiu em relação ao modo de designação e à destituição, resulta da Constituição uma supremacia clara do Congresso em relação ao Presidente:

a) A regra da proibição de reeleição sucessiva, nos quatro anos subsequentes ao primeiro mandato (artigo 42.º, corpo do preceito)<sup>83</sup>;

b) Em caso de vacatura da Presidência (por morte, renúncia, saída do país, destituição<sup>84</sup>), o Congresso elegeria um novo Presidente, para exercer o cargo durante o resto do período presidencial (o início de mandato era contado a partir do início de funções (tomada de posse) do titular, anterior; portanto, note-se, a contagem de tempo era de um mandato que não chegara a terminar - cfr. artigo 38.º, § 2.º; isto é, não se contava a contar o período do mandato presidencial a partir da data de posse do novo titular; o que não deixava de ser uma curiosidade deveras atípica).

Trata-se de uma norma com alguma originalidade: como se fosse uma espécie de Presidente substituto; durante o quadriênio, teria de existir um Chefe de Estado, independentemente da pessoa que fosse (nesse sentido, sucederam as eleições de TEÓFILO BRAGA e CANTO E CASTRO)<sup>85</sup>.

Nos seus incompletos 16 anos de existência, a I República tivera oito chefes de Estado, dos quais apenas um (ANTÓNIO JOSÉ DE ALMEIDA) acabaria por cumprir por inteiro o tempo do mandato;

c) A ausência do poder de dissolução (até 1919)<sup>86</sup> e até de veto das leis (artigo 31.º)<sup>87</sup>, do poder de conclusão de convenções internacionais (cfr. artigo 47.º, inciso 9.º (alterado em 1919), devendo estas ser submetidas à ratificação ou à “aprovação” do Congresso (artigo 26.º, 15.º inciso);

d) O PR velava apenas pela “segurança” (artigo 47.º, inciso 9.º)<sup>88</sup>, ao passo

<sup>80</sup> Neste sentido, cfr. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO / ANTÓNIO DE ARAÚJO, *Para a História da fiscalização da constitucionalidade em Portugal*, (Comentário ao acórdão de 23 de julho de 1907, Supremo Tribunal de Justiça), in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. III / 2003, pg. 171.

<sup>81</sup> Considerando que a Constituição “*enfraquece demasiadamente o Poder Executivo em favor do Legislativo*”, JOÃO JOSÉ DE FREITAS, sessão n.º 22, de 17 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 16 (143).

Referindo-se a um “*amesquinamento teórico e prático das atribuições do Chefe de Estado*”, *Relatório da Constituição* (28 de Maio de 1932), I).

<sup>82</sup> MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 471.

<sup>83</sup> A inspiração adveio da Constituição brasileira de 1891 – artigo 43.º.

<sup>84</sup> Cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 489.

<sup>85</sup> Cfr. JOAQUIM VERÍSSIMO SERRÃO, *História de Portugal*, volume XI, pgs. 309, 320.

<sup>86</sup> Considerando que isso implicava “*a completa impotência do poder executivo*”, JOÃO DE FREITAS, sessão n.º 40, de 8 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pgs. 30 (418); ou “*a tirania do Parlamento*”, EGAS MONIZ, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 10 (70).

<sup>87</sup> Cfr. JOÃO B. SERRA, *O sistema político da Primeira República*, pg. 110; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, 7.ª ed., pgs. 164-165.

<sup>88</sup> Embora na esteira das Constituições monárquicas (artigo 122.º da Constituição de 1822; artigo

que ao Congresso era conferida uma cláusula geral de prover pelo “*bem geral da nação*” (artigo 26.º, 2.º inciso, “*in fine*”).

Conforme se deixou mencionado, a ausência de poder de dissolução, aliada à possibilidade de destituição, inculca que o Chefe de Estado não era completamente irresponsável<sup>89</sup>;

e) Os actos “[*contra a probidade da administração*” e “[*contra as leis orçamentais votadas pelo Congresso*” (artigo 55.º, 6.º e 8.º) incisos, eram erigidos em crimes de responsabilidade do Poder Executivo<sup>90</sup>.)

f) O ajuste de “*quaisquer convenções internacionais*”, tal como a negociação de “*tratados de paz e de aliança, de arbitragem e de comércio*”, eram submetidos, depois de concluídos, à aprovação do Poder Legislativo<sup>91</sup>.

Ao contrário do que MARNOCO E SOUZA previa, o PR nunca pôde ser “*um elemento coordenador e moderador, que, superior a todas as lutas e paixões políticas*”, que pudesse “*dar coesão e seguimento às diversas obras governativas, que [houvessem] de suceder-se na arena parlamentar*”<sup>92</sup>.

#### 4.2. A Administração Pública encontrava-se desunida.

Desde logo, a própria forma de Estado foi questionada, devido ao teor profundamente idealista do Programa do Partido Republicano<sup>93</sup>.

Nos termos do artigo 66.º, base 1.ª, da Constituição de 1911<sup>94</sup>, era excluída a ingerência do Poder Executivo (isto é, na prática, do Governo) na actividade das instituições (utilizando a curiosa expressão “*na vida dos corpos*

---

75.º, § 15.º, da Carta Constitucional).

<sup>89</sup> Com esta conclusão, ROCHA SARAIVA, *Direito Político*, Esboço de curso (...) em 1924-1925, 1925, pg. 163.

<sup>90</sup> A iniciativa da responsabilização era exclusiva da Câmara dos Deputados (artigo 23.º, al. d)). Todavia, a lei ordinária, por lapso, não estabeleceu a pena em relação a várias proibições (arts 13.º, 20.º e 21.º do Decreto de 11 de Abril de 1911).

<sup>91</sup> Artigo 1.º, inciso 7.º, da Lei n.º 891, de 22 de Setembro de 1919.

<sup>92</sup> Cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 471.

<sup>93</sup> No plano da forma de Estado Comissão da Constituição substituiu a ideia de República federativa, por uma República unitária.

O DJALME DE AZEVEDO insurgiu-se contra esta substituição, considerando que o programa do Partido Republicano deveria ser cumprido (PAULO OTERO, *Dos entes territoriais infra-estaduais no Direito Constitucional português*, Relatório do Seminário de Mestrado da disciplina de Direito Constitucional, 1.º tomo, FDUL, Lisboa, s.d. [1987], pgs. 111, 114).

<sup>94</sup> A aprovação desta proposta de JOÃO DE MENEZES, por parte da comissão, e da proposta de substituição de JOSÉ MIRANDA DO VALLE (artigo 55.º, 1.º), sessão n.º 52, de 17 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 12 (476), foram praticamente consensuais. Várias outras propostas tinham redacção idêntica (no mesmo sentido, embora exceptuando casos de calamidade pública, Proposta de substituição de JOSÉ MIRANDA DO VALLE (artigo 55.º, base 1.ª), sessão n.º 50, de 16 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 12 (461); e proposta de substituição de JOÃO DE FREITAS (artigo 55.º, 1.º), sessão n.º 51 (nocturna), de 16 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 8 (471).

*administrativos*<sup>95-96</sup>.

A concretização do “*princípio de libertação do município*”<sup>97</sup> significava a extinção ou abolição dos poderes de tutela<sup>98</sup> sobre a Administração local; proposta de extinção que decorria directamente do programa do Partido Republicano e dos seus ideias de descentralização<sup>99</sup>.

Acabar com a tutela correspondia ao regresso à tradição do município livre, pois “*a tutela acha-se absolutamente incompatível com a autonomia*” local<sup>100</sup>.

“*A expressão tutela administrativa*” era mesmo “*vexatória*”, no entender de MARNOCO E SOUZA<sup>101</sup>.

Eram também logicamente excluídos poderes de direcção e de superintendência.

Este sistema implicava uma fragmentação no princípio da unidade da Administração e do Estado.

Não deixa de ser estranha a opção constitucional: por um lado, de con-

---

<sup>95</sup> A expressão “*corpos administrativos*” significa “*corpos de cidadãos eleitos pelos povos*” (a sua origem remonta ao Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, tendo passado para as sucessivas codificações administrativas ulteriores) (cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, 10.ª ed. (7.ª reimpressão), revista pelo Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 1980, pg. 314).

“*Os poderes distritais e municipais*” eram divididos “*em deliberativo e executivo*”, nos termos da lei (artigo 66.º, base 3.ª, da Constituição).

<sup>96</sup> Com efeito, na sequência do “*Manifesto e Programa*” do Partido Republicano, de 1891, era excluída a designação dos órgãos locais pela Administração central (neste sentido, cfr. JOSÉ MARIA VILHENA BARBOSA DE MAGALHÃES, sessão n.º 19, de 12 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 19 (100)).

O Programa do Partido Democrático (Cap. V), de 1911-1912, pretendia “*um ressurgimento da vida administrativa local, pela eliminação gradual e sucessiva das funções que actualmente representam o poder central*”. JACINTO NUNES, militante republicano que elaborara um Projecto de Código Administrativo (publicado em 1894), foi praticamente o autor material da norma da Constituição e também da futura Lei n.º 88, de 1913.

<sup>97</sup> ALEXANDRE DE BARROS, sessão n.º 51, p. 3.

<sup>98</sup> Como especificavam as propostas de JACINTO NUNES, sessão n.º 50, de 16 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 9 (458): “*extinção da tutela administrativa exercida pelo poder central ou seus agentes*”; e de JOÃO DE FREITAS, (artigo 55.º, 1.º), sessão n.º 51 (nocturna), de 16 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 8 (471) (no mesmo sentido, na Doutrina, MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pgs. 588 ss.; PAULO OTERO, *O poder de substituição...*, I, pg. 354 (nota 490)).

<sup>99</sup> JOAQUIM DE CARVALHO, *A formação da ideologia republicana (1820-1880)*, in *História do regime republicano em Portugal*, I, Lisboa, 1930, p. 251 e 256, *apud* PAULO OTERO, *Dos entes territoriais infra-estaduais no Direito Constitucional português*, Relatório (...), 1.º tomo, FDUL, pg. 117.

<sup>100</sup> JACINTO NUNES, sessão n.º 22, p. 14. Elogiando as disposições do artigo 66.º, MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 588.

<sup>101</sup> MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 590. Diversamente, actualmente, a tutela administrativa, traduzindo numa relação inter-subjectiva, é considerada um poder de controlo essencial, para assegurar uma Administração uniforme e harmónica em todo o território (cfr. PAULO OTERO, *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa*, diss., Coimbra Editora, 1992, pg. 223 e nota 5).

trolar de muito perto os órgãos nacionais (PR e Ministros); mas, por outro, vem a desunir o controlo intra-administrativo.

4.3. Porém, importava impedir a autonomia total da administração local, sob pena de desta *“facilmente degenerar em tirania e esbanjamento dos dinheiros públicos”*<sup>102</sup>, considerava-se necessário uma qualquer forma de controlo sobre as deliberações municipais contrárias à lei, um *“meio eficaz de” prevenir abusos, mas sem com isso “sem recorrer aos processos preventivos, sempre deletérios, da tutela”*<sup>103</sup>.

Nesse sentido, JACINTO NUNES apresentou a proposta de esse controlo ficar confiado ao poder judicial, pois *“isto não é fiscalizar - é julgar”*<sup>104</sup>.

Somente se admitia que as deliberações fossem modificadas ou anuladas, quando contrárias às leis e regulamentos de ordem geral (artigo 66.º, base 2.ª) (v. *infra*).

5. Se descontarmos a separação do poder judicial do poder executivo e o plano da separação vertical de poderes, a propensão para consagrar um sistema aproximado do convencional<sup>105</sup> é evidente:

a) O Parlamento seria *“a origem autêntica de todos os poderes”*<sup>106</sup> (afirmação contraditória, em virtude da existência formalmente independente do poder judicial). *“[O]s outros poderes [estar-lhe-iam] subordinados; o poder legislativo deveria manter-se acima de todos os outros poderes”*<sup>107</sup>;

Chegou a propor-se que o Poder Executivo fosse *“de delegação temporária do Poder Legislativo”*<sup>108</sup> (como se o mandato parlamentar não fosse também temporário), considerando que o regime *“mais vantajoso e adaptável às circunstâncias do nosso país, é aquele em que o poder executivo seja um agente do poder legislativo”*, e que *“o que nos convém, é um regime democrático em que o poder executivo derive do poder legislativo”*<sup>109</sup>.

<sup>102</sup> MIRANDA DO VALLE, sessão n.º 50, p. 10.

<sup>103</sup> MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 590.

<sup>104</sup> JACINTO NUNES, sessão n.º 51, p. 7 (PAULO OTERO, *Dos entes territoriais infra-estaduais no Direito Constitucional português*, Relatório (...), 1.º tomo, FDUL, pg. 120).

<sup>105</sup> Para a caracterização do sistema convencional, v. IVO MIGUEL BARROSO, *A génese histórica do sistema de governo convencional durante a Revolução Francesa (1792-1795)*, in *O Direito* (no prelo), em especial, n.º 0.1.

<sup>106</sup> CARLOS OLAVO, sessão n.º 22, de 17 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pgs. 10 (137).

<sup>107</sup> Discurso proferido pelo Sr. Deputado JOÃO GONÇALVES, *Appendice á sessão n.º 21, de 14 de Junho de 1911*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 27 (132)). Considerando que o projecto [de Constituição da Comissão] (...) arma desmesuradamente o poder legislativo contra todos os outros poderes, e fá-lo em diversos capítulos”, TEIXEIRA DE QUEIROZ, sessão n.º 19, de 12 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 22 (103).

<sup>108</sup> Artigo 26.º do Projecto de lei n.º 3, sessão n.º 12, de 3 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 7 (30); algo próximo do Projecto de Constituição de TEÓFILO BRAGA (*Anexo. Projectos de Constituição...*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 550, artigo 75.º, corpo do preceito); SEVERIANO DA SILVA, sessão n.º 36, de 2 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 20 (282)).

<sup>109</sup> Discurso proferido pelo Sr. Deputado JOÃO GONÇALVES, *Appendice á sessão n.º 21, de 14 de Junho de 1911*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 27 (132)).

Em todo o caso, o poder executivo era uma mera dependência, apresentando-se “*como braço do legislativo, quer dizer, a força aplicada à lei.*”<sup>110</sup>;

b) A designação, formal (no caso do PR) ou informal (no caso do Governo<sup>111</sup>), dos titulares do Poder Executivo dependia do Congresso; respondendo ambos politicamente perante este órgão;

---

Vincadamente mais próximos de um sistema convencional atípico, com predomínio sobre o poder executivo, mas, simultaneamente, também, identidade dois Projectos previam que o Presidente do Parlamento seria, por inerência, Presidente da República (Projectos de MACHADO SANTOS (pgs. 565, 566, arts. 11.º, 21.º; e de MANUEL GOULART DE MEDEIROS (*Anexo. Projectos de Constituição...*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pgs., 610, 612 (bases 10.ª, 24.ª e 25.ª), e na sessão n.º 43, de 10 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 13 (372)) ou vice-versa (Projecto de TOMÁS ANTÓNIO DA GUARDA CABREIRA (*Anexo. Projectos de Constituição...*, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 625, artigo 8.º)

No segundo Projecto mencionado (base 25.ª, 2.º inciso, 2.º par.), as Câmaras poderiam retirar a sua confiança a um Ministro; mas não tanto nos outros dois Projectos.

<sup>110</sup> SEVERIANO JOSÉ DA SILVA, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 14 (74).

Defendendo, sem qualquer base, que, na Assembleia Constituinte, foi reconhecido que a função do poder executivo tem uma natureza especial, “*não se podendo também considerar de mera subordinação ao poder legislativo*”, MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentário, pg. 219; e que não existiria “*omnipotência parlamentar*”, em virtude de o PR conservar o poder de nomeação dos Ministros, não sendo estes nomeados pelas Câmaras, MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentário, pg. 499.

Todavia, o ilustre Professor de Coimbra sempre reconheciam contraditoriamente, que “[o] poder legislativo exerce a função mais elevada do Estado” (MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentário, pg. 468) e que a “*vontade [do Executivo] não é, por sua essência, necessariamente livre e soberana*” (MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentário, pg. 468).

<sup>111</sup> Um Deputado pretendia que o poder de nomeação e demissão dos ministros fosse competência do Congresso, não do PR (SEBASTIÃO BARACHO, sessão n.º 21, de 14 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 13 (122)).

Todavia, em virtude da responsabilidade política criada por normas costumeiras, essa proposta não se revelaria indispensável.

Sobre o conceito de lei-medida, posteriormente teorizado por CARL SCHIMTT, cfr., deste Autor, *Legalidad y legitimidad* (originariamente publicado em 1932; trad. da 4.ª ed., Duncker & Humblot, Berlim, 1988, por CRISTINA MONEREO ATIENZA), Comares, Granada, 2006, Cap. II, 3, pgs. 66 ss.

Sobre o mesmo tema, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, 7.ª ed., pgs. 674, 717 (quanto aos decretos-leis autorizados, pgs. 765-766); MARIA LÚCIA AMARAL PINTO CORREIA, *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do Legislador*, diss., Coimbra Editora, 1998, pgs. 254-255, 266-274; LUÍS PEDRO PEREIRA COUTINHO, *As duas subtracções. Esboço de uma reconstrução da separação entre as funções de legislar e de administrar*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, volume XLI, n.º 1, Lisboa, 2000, pgs. 104-105, 109-110, 122, 127 (nota 97); RAQUEL BARRADAS DE FREITAS, *Lei-medida ou a delimitação do conceito de lei. Breve estudo sobre a configuração do problema da lei no ordenamento jurídico português*, in *Estudos de Direito Público*, coord. de JOÃO CAUPERS / JORGE BACELAR GOUVEIA, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Âncora Editora, Lisboa, 2006, pgs. 215-233, 235-236; MANUELA MARIA RIBEIRO DA SILVA GOMES, *Admissibilidade jurídico-constitucional da lei-medida*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Universidade Portucalense, Porto, 1999, pgs. 441-492; ANTÓNIO NADAIS, *Lei-medida e conceito de lei na Constituição da República Portuguesa*, FDUL, Lisboa, 1986; PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, pgs. 620-621; 899; IDEM, *O poder de substituição...*, II, pgs. 627-628; AFONSO RODRIGUES QUEIRO, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, 1976, pgs. 342-343.

c) Por algumas alíneas do artigo 26.º se demonstra que o Parlamento tinha o exercício de uma parcela da função administrativa<sup>112</sup>. Eram autênticas leis-medida<sup>113</sup> (porém, não deixa de ser incongruente que, tendo o Congresso tamanhas competências, a respectiva sessão legislativa durasse apenas quatro meses (artigo 11.º), apenas um mês mais do que durante a Carta Constitucional, a partir de 1885).

Ao efectuar uma reserva de competência em favor do Congresso, previa-se, concomitantemente, uma área de reserva de lei, proibindo regulamentos do Poder Executivo sobre essas matérias<sup>114</sup>;

d) Ao Congresso era conferida uma cláusula geral de prover pelo “*bem geral da nação*” (artigo 26.º, 2.º inciso, “*in fine*”) (competência genérica que, na Carta, era deferida ao Rei)<sup>115</sup> (ao passo que o PR somente velaria pela “segurança” (artigo 47.º, inciso 9.º)<sup>116</sup>. A diferença não será meramente simbólica. É que, se, na Carta, existia uma presunção de competência residual no Rei, é defensável que igual prerrogativa pertencesse ao Congresso, na Constituição de 1911<sup>117</sup>.

A onipotência parlamentar é saliente.

Claro está, sem prejuízo de haver um possível escolho: o limite intra-orgânico do bicameralismo (*infra*).

**5.1. Diferenças específicas em relação ao sistema convencional de tipo francês são as seguintes:**

a) A existência de uma Constituição formal, na I República (embora com elevada erosão e também complemento da Constituição “não oficial”), em contraste com a ausência de Constituição formal ou sequer de leis constitucionais em sentido formal, no segundo,

b) A tentativa de sacralização da Constituição formal, proibindo mesmo a sua interpretação<sup>118</sup>;

<sup>112</sup> JORGE MIRANDA, *Decreto*, separata do *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Coimbra, 1974, p. 57; PAULO OTERO, *O poder de substituição...*, I, pg. 354 (nota 486).

Exemplo: conceder o exclusivo de qualquer exploração comercial ou industrial (artigo 3.º, 26.º inciso, 2.º par.

<sup>113</sup> Considerando que o parlamento praticava actos do artigo 26.º que, “sob o ponto de vista material, não são leis”, ROCHA SARAIVA, *Direito Político*, Esboço de curso professado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa pelo Ex.mo Snr. Doutor Rocha Saraiva em 1924-1925, ROMULO DA ROSA MENDES, Imprensa Lucas, Lisboa, 1925, pg. 144. Por exemplo, o n.º 23 decretar a alienação dos bens nacionais não é uma lei, mas sim um acto de administração (ROCHA SARAIVA, *ibidem*).

<sup>114</sup> Considerando que a função de vários números do n. 1, era limitar a capacidade regulamentar do poder executivo, ROCHA SARAIVA, *Direito Político*, Esboço de curso professado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa pelo Ex.mo Snr. Doutor Rocha Saraiva em 1924-1925, ROMULO DA ROSA MENDES, Imprensa Lucas, Lisboa, 1925, pg. 144.

<sup>115</sup> Embora, no que a ele coubesse (“quanto em Mim Couber”); assim o jurava – artigo 76.º. Tal competência era também consagrada nas Constituições de 1822 (artigo 126.º) e de 1838 (artigo 87.º)

<sup>116</sup> Embora na esteira das Constituições monárquicas (artigo 122.º da Constituição de 1822; artigo 75.º, § 15.º, da Carta Constitucional).

<sup>117</sup> Julga-se, de resto, que a inspiração terá sido a Carta Constitucional.

<sup>118</sup> Assim, a deliberação do Congresso, na sessão conjunta de 23 de Abril de 1912, sob proposta de



c) O bicameralismo, cujo objectivo era dividir o poder<sup>119</sup>, sem prejuízo de esse desiderato não poder ser alcançado, quando houvesse acordo entre as duas Câmaras. A lei era o produto da vontade conjugada das duas Câmaras.

d) O carácter não permanente do Congresso, em contraposição à Convenção.

e) Ao nível do Executivo, a consagração do Chefe de Estado como órgão unipessoal;

f) Um Executivo com Ministros, diversamente do sistema de comités, no sistema convencional de tipo francês;

g) A incipiente responsabilização política dos restantes agentes do poder executivo, exceptuando, porventura, o Presidente da República, que poderia ser destituído, embora por uma maioria qualificada, em sessão conjunta de ambas as Câmaras;

h) O instituto das autorizações legislativas, impensável no sistema convencional.

i) A independentização do poder judicial<sup>120</sup> (ademais, com o novo poder de fiscalização da constitucionalidade das leis).

Deste modo, sem prejuízo de várias similitudes, o sistema da Constituição de 1911 não pode ser considerada sequer como sistema convencional.

As diferenças enunciadas tornam o produto final num sistema atípico, entre o sistema parlamentar e o convencional.

Do ponto de vista da prática constitucional, a distância em relação ao sistema convencional aumentará, em virtude da existência do “Ministério” (Governo), e, em parte, aproximá-lo-á do sistema parlamentar.

**6. O poder executivo, na sua globalidade, encontrava-se destituído de competência legislativa<sup>121</sup>.**

---

JACINTO NUNES.

Na Doutrina, MARNOCO E SOUZA aplaudia essa solução, pois “A interpretação de uma lei pelo poder legislativo envolve frequentemente a sua alteração.” (in *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 408).

<sup>119</sup> Pretendia-se “afastar o perigo da “tendência a abusar; (...) o receio da ditadura de uma multidão, tão perigosa ou mais do que a ditadura de um despota”, sendo o bicameralismo “a maneira única de afastar actualmente esse perigo, limitando-se uma à outra nos seus poderes, unicamente por serem duas” (SIDÓNIO PAES, sessão n.º 38, 4 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 17 (310); cfr. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, Artigo 112.º, in *Comentário à Constituição Portuguesa*, III Volume, 1.º Tomo, Princípios gerais da Organização do Poder Político (artigos 108.º a 119.º), coordenação de PAULO OTERO, Almedina, Coimbra, 2008, pg. 279; no mesmo sentido, considerando ser necessário “evitar o despotismo parlamentar”, PEDRO MARTINS, sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 13 (73).

A divisão em duas Câmaras era já preconizada no Projecto de lei n.º 3 (denominando as Câmaras como Conselho Nacional e Conselho dos Municípios) (artigo 6.º, corpo do preceito, sessão n.º 12, de 3 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 5 (28)).

<sup>120</sup> Cujas organizações competia ao Congresso – artigo 26.º, 17.º inciso.

<sup>121</sup> Cfr. PAULO OTERO, *O poder de substituição...*, II, pg. 624.

Procurava-se assegurar a proscrição dos decretos ditatoriais através de várias regras<sup>122</sup>:

i) Pela prorrogação das funções legislativas do Congresso, depois de terminada a legislatura, se, por algum motivo, as eleições não fossem realizadas dentro dos prazos constitucionais (artigo 26.º, n.º 25 e § único, da Constituição)<sup>123</sup>; o poder executivo aproveitasse o período de interregno parlamentar, após a dissolução, para se assenhorear da função legislativa, como tinha sucedido durante o constitucionalismo monárquico<sup>124</sup>;

ii) Pela qualificação como crime de responsabilidade da publicação de diplomas de carácter legislativo por parte do Executivo (artigo 8.º, n.º 4, da Lei n.º 266, de 27 de Julho de 1914<sup>125</sup>, que regulamentava o artigo 55.º, 3.º inciso, da Constituição, qualificando como crime de responsabilidade os actos contra o livre exercício dos Poderes do Estado<sup>126</sup>;

iii) Pelo direito fundamental de não pagar contribuições que não tivessem sido votados pelo Poder legislativo (artigo 3.º, n.º 27, da Constituição)<sup>127</sup>;

iv) Através da “providência preventiva”<sup>128</sup> de os decretos regu-

<sup>122</sup> Cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pgs. 504-505; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, 7.ª ed., pg. 793; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de excepção no Direito Constitucional — entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, diss., Vol. II, Almedina, Coimbra, 1998, pg. 1324; JORGE MIRANDA, *A ratificação no Direito Constitucional português*, in *Estudos sobre a Constituição*, 3.º volume, Petrony, Lisboa, 1979, pgs. 598-599.

<sup>123</sup> Por proposta de CASIMIRO DE SÁ.

<sup>124</sup> Cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 449; JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, pg. 209; ANTÓNIO VITORINO, *Introdução ao estudo das autorizações legislativas*, Lisboa, 1985, p. 103.

O elemento subjectivo do Deputado CASIMIRO DE SÁ confirma esta interpretação: “faço votos para que nunca neste país seja governando por quem, prevalecendo-se do prazo que lhe faculta o parágrafo 3.º (...), possa, com o fim de vencer umas eleições, sufocar a opinião pública, afrontar a liberdade e imprensa, (...) e depois de feitas as eleições nestes termos venha dizer que as eleições foram livres (...)

« (...) a função legislativa deve ser uma função contínua, nunca deve ser suspensa; devemos aqui garantir-lhe a sua continuidade.

« (...) a Assembleia não pode votar que, encontrando-se o país em circunstâncias especiais de perturbação da ordem interna e externa, não podendo fazer-se as eleições, o poder legislativo possa ficar na contingência de ser suspensa.” (CASIMIRO DE SÁ, sessão n.º 42, de 9 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 15 (361)).

<sup>125</sup> Esta Lei procura “esculpir o modelo de político republicano”, “íntefro de cumpridor vencendo as tentações de se prevalecer da autoridade” (MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *História do Direito Português*, 4.ª ed. revista e actualizada com a colaboração de RUI MANUEL DE FIGUEIREDO MARCOS, Almedina, Coimbra, 2009, p. 533).

<sup>126</sup> Na sequência da proposta de MARNOCO E SOUZA, *Direito Político*, p. 746.

<sup>127</sup> Uma proposta de aditamento, apesar de ter sido rejeitada, demonstra o espírito que presidia a esta disposição: “Nenhum cidadão será obrigado a pagar qualquer contribuição do Estado, quando tenha sido impedido o exercício do poder legislativo.” (segunda Proposta de ANTONIO BARROSO PEREIRA VICTORINO, sessão n.º 35, de 1 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 20 (267)).

<sup>128</sup> MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 504.

lamentares (elaborados para execução de leis) estarem sujeitos a “sanção” do Congresso; tratava-se de (artigo 26.º, n.º 24), que assim pretendia evitar que fossem aprovadas providências legislativas (entenda-se, dotadas das características apontadas da lei em sentido material)<sup>129</sup> ou, em alternativa, pôr termo a diplomas de cujo mérito o Congresso discordasse. Tratava-se de uma espécie de ratificação-confirmação<sup>130</sup>; até à emissão de tal acto integrativo, esses diplomas eram considerados provisórios<sup>131</sup>;

v) A garantia da responsabilidade ministerial, aplicável ao acto de abuso (cfr. artigo 51.º)<sup>132</sup>;

vi) Pela fiscalização da constitucionalidade dos mesmos, que abrangia a inconstitucionalidade orgânica e formal dos diplomas emanados do Executivo, sem autorização do poder legislativo (artigo 63.º da Constituição)<sup>133</sup>.

vii) A previsão do poder de dissolução presidencial levou a ser aditada uma nova regra, igualmente tendentes a assegurar que o Poder Executivo não elaborasse decretos com força de lei, invocando encerramento do Congresso; tratava-se de um limite de revisão constitucional:

No período entre o acto de dissolução presidencial e a da reunião das Cortes eleitos, o Governo seria de gestão e não poderiam ter execução, nem ser obedecidos todos os actos do poder executivo contrários aos preceitos constitucionais (artigo 10.º, § 8.º, da Lei constitucional n.º 891, de 22 de Set. de 1919).

Nenhuma das proibições ou sanções anteriormente referidas viria a funcionar totalmente.

Os decretos ditatoriais não foram totalmente erradicados; invocando autorizações legislativas, delas se desviando, ou aproveitando a indeterminação do objecto nelas fixado, o Governo emitiu decretos com força de lei (v. Anexo)

<sup>129</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Ratificação (em Direito Constitucional)*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, volume VII, Lisboa, 1996, pg. 18; SÉRVULO CORREIA *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, diss., Almedina, Coimbra, 1987, pg. 181 (nota 318); PAULO OTERO, *O poder de substituição...*, I, pg. 354.

<sup>130</sup> Cfr., a propósito do instituto da ratificação entre 1933 e 1945, JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, 3.ª ed., pg. 334; IDEM, *Ratificação (em Direito Constitucional)*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, volume VII, Lisboa, 1996, pg. 17; IDEM, *Artigo 169.º*, I, in *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II, 1.ª ed., pg. 571.

<sup>131</sup> É de notar que a Constituição de 1911 foi a única a prever este mecanismo.

<sup>132</sup> MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 504.

<sup>133</sup> Era a opinião dominante, designadamente de JOÃO TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO *Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no Direito português*, França e Arménio Coimbra, 1915, pp. 110-111; JOSÉ ALBERTO DOS REIS; e do juiz FRANCISCO JOSÉ DE MEDEIROS.

Em sentido contrário, FEZAS VITAL defendia que o preceito apenas contemplava a sindicabilidade da inconstitucionalidade material (“*doutrinal*”) (em virtude do argumento histórico, de ter sido eliminada a última parte do preceito do Projecto da Comissão, que se referia à “*a conformidade do processo parlamentar ou formação da lei com os respectivos preceitos da Constituição*”) (FÉSÀS VITAL, *Autorizações legislativas*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Ano VI, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1920, pgs. 587, 589, 593).

## 6.1. A competência legislativa autorizada

A competência legislativa autorizada foi o primeiro tipo de competência legislativa reconhecida, ao nível da Constituição formal, ao Executivo, se exceptuarmos o caso particular do âmbito colonial.

A ausência de limites à lei de autorização, aprovada pelo Congresso, contrasta com as restrições desproporcionadas, directamente dirigidas ao exercício da competência autorizada<sup>134</sup>.

Como interpretar o artigo 27.º?

Existiram duas propostas:

- i) Uma primeira tese<sup>135</sup> seria a de considerar que a autorização dada pelo Parlamento só as dos números 4 e 14 do artigo 26.º (que, de resto, não constituíam necessariamente matéria legislativa); fora dos referidos casos, as autorizações seriam nulas<sup>136</sup>;
- ii) Uma tese ampliativa, defendia que a possibilidade de conceder autorizações legislativas possuía um “*alcance genérico*”<sup>137</sup>, podendo esta versar sobre qualquer matéria legislativa, incluindo as do artigo 26.º<sup>138</sup>.

Em nosso entender, do ponto de vista hermenêutico, a primeira opinião era insustentável, até porque o inciso 14.º não constituía necessariamente matéria legislativa.

Se a primeira opinião peca por defeito, a segunda pressupõe que não havia qualquer reserva de competência legislativa.

Diferentemente, julga-se que as matérias enumeradas no artigo 26.º, que constituíssem matéria legislativa, eram da competência exclusiva do Congresso (conforme decorre do próemio: “*Compete privativamente ao Congresso (...)*”) (por maioria de razão, poder-se-ia invocar a reserva de iniciativa dos Deputados em relação às matérias de impostos e organização das forças de mar e terra (artigo 23.º, alíneas a) e b)), que de-

---

<sup>134</sup> Sem prejuízo de não terem opinião favorável da Doutrina. CARL SCHMITT referia que elas eram “*inadmissíveis e inconciliáveis com uma consciência certa do significado da opinião pública*” (in *Teoría de la Constitución* (original: *Verfassungslehre*, 1928), trad. de FRANCISCO AYALA, Alianza, Madrid, 2009 (reimpressão da ed. de 1982), § 24.III.1, pg. 304). Também MARNOCO E SOUZA referia que a contradição era “*inerente à própria faculdade de delegar*” (in *Direito Político*, pg. 407; IDEM, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentário, pg. 453).

<sup>135</sup> AFONSO DE LEMOS, sessão n.º 5 da Câmara dos Deputados, de 11 de Junho de 1919, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 7; JACINTO NUNES, *ibidem*, pg. 9; algumas sentenças de tribunais.

<sup>136</sup> JACINTO NUNES, sessão n.º 5 da Câmara dos Deputados, de 11 de Junho de 1919, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 9.

No mesmo sentido, aparentemente, BRITO CAMACHO, *Sessão n.º 36. Em 5 de Fevereiro de 1920*, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 15.

<sup>137</sup> FÊSAS VITAL, *Autorizações legislativas*, pg. 563.

<sup>138</sup> FÊSAS VITAL, *Autorizações legislativas*, pgs. 562-563, 585 (nota); sentença do juiz do tribunal de Vila Nova de Famalicão, DOMINGOS MANUEL PEREIRA DE CARVALHO D’ABREU, de 16 de Abril de 1915, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Ano VI, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1920, pgs. 550-551.

veriam evidentemente ser leis aprovadas pelo Congresso). Havia, pois, uma reserva absoluta de competência; as não enumeradas caberiam virtualmente na reserva relativa.

Não têm pois razão aqueles que sustentam que a reserva de competência surgiu, em 1951, após a criação do Governo-legislador (dotado de competência legislativa normal), na revisão de 1945; ou sectorialmente na revisão de 1920 (prevendo a competência legislativa de órgãos do poder executivo em matéria colonial<sup>139</sup>). Em rigor, julga-se que a reserva do Parlamento, na repartição de competências com o Governo, foi consagrada logo em 1911.

**6.1.1.** Por outro lado, a Constituição de 1911 não continha uma norma que impusesse a fixação de limites, na lei de autorização, com vista à prolação ao diploma autorizado; o artigo 27.º, interpretado “*a contrario sensu*”, não visava a restrição ou a limitação do objecto ou do âmbito das autorizações<sup>140</sup>.

A regra de irrepetibilidade era uma severa limitação estabelecida em relação ao Executivo, na medida em que postulava que a autorização legislativa deveria ser utilizada uma única vez<sup>141</sup>.

Com isso pretendendo “*evitar abusos por parte do Executivo*”.

O elemento histórico demonstra a intenção de reagir reacção contra os abusos praticados durante a Monarquia<sup>142</sup>.

O problema não se encontrava apenas a jusante, no abuso de diplomas emitidos pelo Governo; encontrava-se bem mais na lei de “autorização”, com objecto flutuante, genérico e sem determinar uma regra de caducidade.

O problema seria resolvido a montante, definindo a lei de autorização o objecto (e uma duração certa).

A regra da irrepetibilidade encontrada dá resposta indirectamente ao problema da duração.

<sup>139</sup> Artigo 3.º e § 1.º da Lei n.º 1005, de 7 de Agosto de 1920.

<sup>140</sup> Cfr. FÉSAS VITAL, *Autorizações legislativas*, pg. 569.

<sup>141</sup> Em sentido contrário, colocando reservas à interpretação de que bastaria a decretação de uma só medida legislativa, para a autorização ficar, “*ipso facto*”, esgotada, sem prejuízo de se tratar da referida lei de autorização de 1914, com objecto indefinido, sentença do juiz do tribunal de Paredes de Coura, DELFIM MARTINS FLORES, de 16 de Abril de 1915, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Ano VI, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1920, pg. 548.

<sup>142</sup> Neste mesmo sentido, a fundamentação da proposta de ANTÓNIO MACIEIRA que deu origem a essa disposição (in sessão n.º 54, de 18 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 24 (499):

“*a monarquia usava e abusava do direito de autorização concedida pelo poder legislativo ao poder executivo. / (...) / O que é indispensável é que o poder executivo não faça como no tempo da monarquia, em que usava e abusava dessa autorização para fazer leis novas.*”

Um exemplo de uma autorização legislativa genérica, com alienação de competência legislativa do Parlamento, encontra-se na Lei de 2 de Maio de 1843:

“*O Governo é autorizado para, na ausência das Cortes, (...) decretar provisoriamente as providências a que a urgência, ou o bem das Províncias Ultramarinas o exigirem.*” (artigo 1.º).

“*O Governo fica responsável pelo uso da autorização, que por esta Lei se lhe concede (...)*” (artigo 3.º).

Outro exemplo, bem relevante, encontra-se na Lei de 20 de Março de 1907.

Todavia, ela afigura-se demasiado rígida<sup>143</sup>.

Uma segunda limitação estava contida na regra da caducidade das autorizações legislativas, finda a legislatura (norma aditada pela revisão de 1919 (artigo 47.º, § 8.º), devido aos abusos anteriormente descritos)<sup>144</sup>.

Em síntese, do ponto de vista das normas da Constituição “oficial”, inexistente qualquer espaço próprio de normação a favor do executivo<sup>145</sup> (sem prejuízo das práticas a que se aludirá).

6.2. A excepção a esta regra tinha carácter sectorial, sendo apenas operativa em matéria colonial (na revisão de 1920); sem prejuízo de alguma inexactidão na versão originária da Constituição de 1911.

Esta parcela de domínio legislativo, quase que dir-se-ia subterrâneo, sendo conferida competência legiferante aos órgãos do Poder Executivo, centralizada no Governo da Metrópole ou também em órgãos locais, perpassa a História da Monarquia constitucional<sup>146</sup> e também da I República.

---

<sup>143</sup> Esta originalidade viria a perdurar nas subsequentes Constituições de 1933 (artigo 108.º, § 2.º, 1.º período) e de 1976 (actual artigo 165.º, n.º 3, 1.ª parte), seguindo a cadeia de tradição, reproduzindo mecanicamente certas disposições, sem atender ao contexto em que foram criadas e à respectiva “*ratio legis*” (sobre a cadeia de tradição, cfr. KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito* (original: *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6.ª ed., reformulada, Berlin, 1991), 3.ª ed., tradução de JOSÉ LAMEGO, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997, pgs. 289, 290).

A nosso ver, porém (tal como FEZAS VITAL, de resto, já aventara), viria a ser exceptuado o parcelamento da autorização (artigo 108.º, § 2.º, 1.º período, da Constituição de 1933; artigo 165.º, n.º 3, 2.ª parte da Constituição de 1976, na numeração actual); só que, em rigor, quando tal sucede, por natureza a lei de autorização legislativa é utilizada mais de uma vez.

Ou seja, em bom rigor, torna-se bem possível que a regra seja esvaziada pela excepção (a Constituição de 1933 estabelecia ainda uma outra excepção, em parte devido à ausência do limite da duração: as autorizações que, força dos seus próprios termos, importassem uso continuado).

Em qualquer caso, a regra proíbe que o Governo revogue, altere ou substitua o decreto-lei sobre uma mesma matéria, mesmo que ainda não esteja esgotado o prazo prescrito pela lei de autorização; o que se afigura algo exagerado, pois não parece beliscar a reserva de competência do Parlamento, desde que emitida durante o prazo (quando muito, poderia invocar-se razões de segurança jurídica, mas não de falta de competência).

Crê-se, pois, que, sem prejuízo da matização da 2.ª parte, o n.º 3 do artigo 165.º da CRP é um “plágio infeliz” ou “enunciado performativo ineficaz” (segundo a classificação de AUSTIN - cfr. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Texto e enunciado na teoria do negócio jurídico*, vol. I, diss., Almedina, Coimbra, 1992, pg. 122), assente numa cadeia de tradição inautêntica.

<sup>144</sup> O desvalor era o da inexistência jurídica, apesar da errada qualificação como nulidade.

<sup>145</sup> PAULO OTERO, *O poder de substituição...*, I, pg. 354.

<sup>146</sup> Esta competência foi prevista em vários seguintes momentos, durante a Monarquia Constitucional. A primeira constou da Constituição de 1838 (artigo 137.º) (v. PAULO OTERO, *A descentralização territorial na Assembleia Constituinte de 1837-1838 e no Acto Adicional de 1852*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXX, 1989, pgs. 307-310; sobre os trabalhos preparatórios, LOPES PRAÇA, *Collecção de Leis e Subsídios para o Estudo do Direito constitucional português*, por J. J. LOPES PRAÇA, vol. II, Constituições Políticas de Portugal, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1894, pg. 270 (nota));

Durante a terceira vigência da Carta Constitucional, à margem desta - inconstitucionalmente, ferindo-a “*todos os dias sem responsabilidade alguma, porque ninguém lha podia impor*” (ALMEIDA GARRETT, *apud* LOPES PRAÇA, *Direito constitucional português. Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e Acto Adicional de 1852*, vol. III, Coimbra Editora, colecção *Studia Iuridica* do BFDUC, 1997



Nesta, há que considerar vários momentos:

a) Desde logo, o momento de interregno, em que continuavam em vigor as leis ordinárias prevendo a competência legislativa do Governo;

b) Quanto à versão originária da Constituição de 1911, afigura-se duvidoso que o artigo 87.º conferisse competência legislativa de urgência do Poder Executivo. O preceito previa que este tomasse as “*medidas necessárias e urgentes*” para as províncias ultramarinas, tomadas, estando o Congresso encerrado<sup>147</sup>, (aliás, incorrectamente inserido nas “Disposições transitórias”).

A favor da resposta negativa, poder-se-ia invocar que “todas” não incluía providências legislativas, mediante uma interpretação restritiva, à luz de um elemento sistemático.

Os trabalhos preparatórios pareceriam também apontar para nesse sentido, uma vez que foram rejeitadas propostas bem mais explícitas<sup>148</sup>.

---

(original: original: 2.ª parte, vol. II, Imprensa Litteraria, Coimbra, 1880), pg. 50) -, na prática entre a restauração da Carta (Fevereiro de 1842) e 1 de Maio de 1843; na Lei de 2 de Maio de 1843, que estabeleceu uma competência legislativa de urgência do Governo, em Conselho de Ministros, e dos Governadores Gerais de uma Província Ultramarina (com autorização prévia do Governo), sendo ambas sujeitas a ratificação necessária das Cortes.

Diga-se que esta Lei se afigura claudicante, por duas razões:

i) Seria uma matéria objecto de reserva de Constituição e, por conseguinte, era orgânica e materialmente inconstitucional, em virtude de usurpação de poder constituinte;

ii) Menos aceitável era a previsão de uma autorização legislativa genérica, não prevista pela Carta (e também, por maioria de razão, a subdelegação de poder legislativo de um órgão do Poder Executivo a órgãos coloniais).

Soluções praticamente idênticas viriam a constar no artigo 15.º do 1.º Acto Adicional à Carta Constitucional, de 1852 (tendo sido, pois, a Constituição instrumental adaptada à lei ordinária (como foi reconhecido - Proposta de lei de revisão constitucional, apresentada pelo Governo, 23 de Jan. de 1852, Relatório, in *Collecção de leis...*, II, por LOPES PRAÇA, pgs. 285 (nota)) (PAULO OTERO, *A descentralização territorial na Assembleia Constituinte de 1837-1838 e no Acto Adicional de 1852*, pg. 312; v. pgs. 310-318; LOPES PRAÇA, *Direito constitucional português*, III, pgs. 49-53); os debates entre os parlamentares divididos evidenciam a tensão entre o princípio da separação de poderes e a atribuição da competência legislativa a órgãos executivos (PAULO OTERO, *ibidem*, pgs. 321, 315-318; considerando esta solução inovadora em termos europeus, no que concerne à descentralização territorial do poder legislativo (v. artigo 15.º, § 2.º do 1.º Acto Adicional, não carecendo de autorização do Poder Executivo, ao invés da Lei de 1843), PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003, pg. 147 (nota 561)) (para mais desenvolvimentos, MARNOCO E SOUZA, *Direito Político*, pgs. 661-673); continuada em leis ordinárias, como a carta orgânica das províncias, de 1 de Dezembro de 169 (artigo 15.º), regulamentada pelo Decreto de 23 de Maio de 1907 (artigo 11.º), que reorganizou a administração de Moçambique.

<sup>147</sup> Devido a proposta de A. BERNARDINO ROQUE (in sessão n.º 54, de 18 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 23 (498)).

<sup>148</sup> Designadamente de um Deputado, DOMINGOS TASSO DE FIGUEIREDO, nos termos da qual o poder executivo poderia legislar, exceptuando, porém, certas matérias, que seriam objecto de reserva de competência - sessão n.º 52, de 17 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pgs. 16-17 (480-481); dois projectos de Constituição preconizavam explicitamente, na esteira do 1.º Acto Adicional à Carta, competências legislativas de urgência, exercidas pelo Poder executivo da Metrópole ou pelos Governadores das colónias (projecto do jornal “*A Lucta*” (arts. 70.º e 71.º) in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 574; projecto de JOSÉ

Todavia, a interpretação legislativa, feita na altura, e a Doutrina apontam no sentido de uma norma excepcional<sup>149</sup>.

Certo é que as leis ordinárias anteriores, que mantinham essa possibilidade (referidas acima), cessaram vigência (cfr. artigo 87.º)<sup>150</sup>;

c) Entre 1914 e 1920, essa competência foi prevista por leis ordinárias: em moldes diversos, na Lei n.º 277, de 15 de Agosto de 1914, e na Lei n.º 278, de 15 de Agosto de 1914; no Decreto com força de lei, emitido pelo Governo, de 10 de Maio de 1919, elaborada sob ditadura, em que o Governo delegava no Comissários da República a função legislativa<sup>151</sup>;

d) A revisão de 1920<sup>152</sup> clarificaria a questão, adaptando-se às leis ordinárias<sup>153</sup> (sem prejuízo da qualificação fictícia de que seria a título de “delegação do Poder legislativo” e, por conseguinte, da não diferenciação entre a competência legislativa autorizada e a competência legislativa de urgência).

Era conferida a competência aos governos coloniais (artigo 3.º, § 1.º); sendo esse poder sujeito a audição prévia de certos órgãos locais; bem como a ratificação necessária do Poder Executivo (artigo 4.º, 1.º inciso).

Por seu turno, no caso de ao Congresso era conferido o poder de ratificação necessária das providências legislativas dos governos coloniais rejeitadas pelo Poder Executivo (artigo 7.º, § único). Poderia, pois, haver duas ratificações sucessivas: uma, pelo Poder Executivo, outra, por banda do Congresso.

Para além disso, por via de regra, o Parlamento tinha a faculdade de fiscalizar e mesmo revogar as providências legislativas (artigo 7.º (corpo do preceito)).

---

SOARES DA CUNHA E COSTA (artigo 78.º) (*ibidem*, pg. 585).

<sup>149</sup> Lei n.º 277, de 15 de Agosto de 1914 (1914 (“Lei orgânica de Administração civil das províncias ultramarinas”) (Base 1.º, 3.º inciso: a metrópole legislativa “por meio de decretos do Poder Executivo, sobre os assuntos que excedam a competência dos governos locais, nos casos em que a Constituição o permite”). MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pgs. 602-603) referia: “Trata-se de providências legislativas, pois, se se tratasse de actos próprios das faculdades ordinárias do poder executivo, não era preciso autorizá-lo a tomar tais providências (...)”; PAULO OTERO, *Dos entes territoriais infra-estaduais no Direito Constitucional português*, Relatório (...), 1.º tomo, FDUL, pg. 128; considerando que tal norma habilitaria o Governo a legislar para as colónias, em caso de urgência, AFONSO DE LEMOS, sessão n.º 5 da Câmara dos Deputados, de 11 de Junho de 1919, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 7.

<sup>150</sup> Neste sentido, MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pgs. 603-604.

<sup>151</sup> Em 1919, considerando que o Governo não só legislou, mas também transferiu “funções legislativas, como no caso dos altos comissários” em África “poderem negociar convénios com as colónias vizinhas”, AFONSO DE LEMOS, sessão n.º 5 da Câmara dos Deputados, de 11 de Junho de 1919, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 7.

<sup>152</sup> Artigos 3.º e 7.º da Lei n.º 1.005, de 7 de Agosto de 1920, revendo a Constituição de 1911.

<sup>153</sup> V. *supra*; cfr. PAULO OTERO, *Dos entes territoriais infra-estaduais no Direito Constitucional português*, Relatório (...), 1.º tomo, FDUL, pgs. 131-132, 134-135; JOSÉ LUÍS R. MOREIRA DA SILVA, *Das leis orgânicas na Constituição da República Portuguesa*, AAFDL, Lisboa, 1991, pgs. 42-43.

Em suma, o primado do exercício da função legislativa era assegurado firmemente, neste domínio de excepção.

Nesta área específica, existia uma certa prevalência natural do poder executivo, devido a razões circunstanciais inarredáveis: a distância geográfica em relação aos territórios ultramarinos; a morosidade do processo legislativo parlamentar; a carência ou escassez de meios de comunicação entre Metrópole e Ultramar<sup>154</sup>; a falta de conhecimento das situações de facto subjacente à norma-ção, dos assuntos “intimamente ligados à vida quotidiana das populações”<sup>155</sup>; e, também – sendo esta razão específica da I República, mas não, aparentemente, dos anos da Monarquia Constitucional -, o facto de as questões coloniais não motivarem grande interesse no Congresso<sup>156</sup>.

Todas estas competências seriam exercidas, alegadamente (*rectius*, ficticia-mente) “por delegação” do Congresso, ao qual era conferido o poder de livremente revogar quaisquer desses diplomas (artigo 7.º, corpo do preceito).

No intuito de vincar a proeminência do Congresso, foi criado um limite negativo a essa legislação “estranha” às regras gerais; foi ela que esteve na ori-gem da previsão de uma reserva de competência legislativa, em favor do órgão parlamentar<sup>157</sup>, por confronto com órgãos executivos, detentores de competência legislativa normal.

A competência legislativa de urgência, no período liberal, embora res-trita ao domínio colonial, a par de idêntica competência, deferida a órgãos das colónias (na Constituição de 1838, 1843, 1852; eventualmente artigo 67.º da Constituição de 1911; Lei de 1914; revisão de 1920) e a respectiva tradição conti-nuariam já na II República, neste nível sectorial restrito<sup>158</sup>, mas seriam dilatados, desde a competência legislativa excepcional do Governo (sem discriminação de matérias), até se chegar à competência legislativa normal<sup>159</sup>.

---

<sup>154</sup> Cfr. PAULO OTERO, *A descentralização territorial na Assembleia Constituinte de 1837-1838 e no Acto Adicional de 1852*, pgs. 314-315.

<sup>155</sup> Parecer n.º 13/V da Câmara Corporativa, de 19 de Fevereiro de 1951, acerca da proposta de lei n.º 111, relatado por MARCELLO CAETANO, *Sessão n.º 74, em 23 de Fevereiro*, da Assembleia Nacional, in *Diário das Sessões*, n.º 75, ano de 1951, 24 de Fevereiro, pg. 406.

<sup>156</sup> Neste último sentido, PAULO OTERO, *Dos entes territoriais infra-estaduais no Direito Constitucional português*, Relatório (...), 1.º tomo, FDUL, pg. 135.

<sup>157</sup> Cfr. arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 1005, de 7 de Agosto de 1920, revendo a Constituição de 1911.

<sup>158</sup> Haja em vista a consagração no Acto Colonial de 1930 (arts. 27.º-28.º e 30.º); na Constituição instrumental de 1933 (a partir da integração do Acto Colonial, em 1951 – arts. 149.º ss.); na alteração à Lei Orgânica do Ultramar (Lei n.º 2.066, de 27 de Junho de 1953), alterado pela Lei n.º 2119, de 24 de Junho de 1963; bases XXXVI, n.º 1, 1.º, e XXIII, n.º 1), e na revisão de 1971 (arts. 136.º, § 2.º, e 135.º, al. b) (para mais desenvolvimentos sobre todo este período, PAULO OTERO, *A concepção unitarista do Estado na Constituição de 1933*, pgs. 432, 443-444, 465-467, 475; JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, pgs. 215-217; sobre a descentralização operada pela revisão de 1971, em particular, v. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6.ª ed., revista e ampliada por MIGUEL GALVÃO TELLES, tomo II, Coimbra, 1972, pgs. 537-542).

<sup>159</sup> A competência legislativa “em casos de urgência e necessidade pública” foi consagrada na versão originária da Constituição de 1933 (para uma síntese no Direito comparado da competência

Registe-se que a primeira vez em que esta competência concorrencial surgiu foi no domínio colonial, em 1920.

## 7. EM CONCLUSÃO

A fragilidade das instituições estava prenunciada pela vaguidade, imperfeição e tendências centrífugas<sup>160</sup> da Constituição de 1911.

Elaborada sem clivagens de fundo (em virtude de eleição não competitiva), composta por personalidades sem experiência parlamentar anterior<sup>161</sup>, indecisa e lacunar quanto ao sistema de governo, a Constituição de 1911 não criava uma engenharia adequada de poderes<sup>162</sup>.

No campo da organização do poder político, terá sido porventura a mais pobre e infeliz das Constituições portuguesas (ressalvada a “pérola” do artigo 63.<sup>o</sup><sup>163</sup>).

---

legislativa de urgência, v. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, pgs. 107-108 (nota 433)).

Ela desapareceu a partir da revisão de 1945; não mais foi consignada em termos gerais, em larga medida, por desnecessidade, uma vez que passou a ser reconhecida ao Governo competência legislativa normal.

<sup>160</sup> Assinalando os paradoxos do regime político, ANTÓNIO JOSÉ TELO, *Primeira República*, 2010, pg. 11.

<sup>161</sup> Neste último sentido, RAÚL RÊGO, *História da República*, volume III, 1987, pg. 115.

<sup>162</sup> Reconhecendo que a Constituição de 1911 “[N]ão ficou obra perfeita, bem longe disso”, RAÚL RÊGO, *História da República*, volume III, 1987, pg. 119.

<sup>163</sup> “Muitas vezes, nas legislaturas ordinárias, a paixão política leva o Parlamento a infringir a Constituição e a votar leis que contrariam o estatuto fundamental do país, e o poder judicial, que se encontra acima e fora das paixões políticas, deve corrigir esses desmandos do Parlamento.” (ANTÓNIO MACIEIRA Sessão n.º 49, de 15 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 4 (449)).

O regime criado pela C. de 1911 era “único e genérico” (JORGE MIRANDA, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, (1.ª ed.), RFDUL, suplemento, dissertações de alunos — VII, Lisboa, 1968 (2.ª ed., reimpressão, Coimbra Editora, 1996), pgs. 113).

No entanto, a garantia da constitucionalidade era exígua, por várias razões:

i) Em relação ao objecto, restringia o objecto à inconstitucionalidade das leis, não dos regulamentos (diferentemente, do Projecto de Constituição de SIDÓNIO PAES - Constituição Política da República Portuguesa. Projecto, Dez. de 1918 (Câmara dos Deputados, 1918, -Projecto, Arquivo histórico-parlamentar, reproduzido in ARMANDO MALHEIRO DA SILVA, *Sidónio e sidonismo*, II, pg. 411, em que a fiscalização judicial difusa abrangia as normas de regulamentos, embora apenas destes (havendo aqui um retrocesso em relação ao artigo 63.º da Constituição de 1911: “Artigo 67.º - “O Poder Judicial, desde que, nos feitos submetidos a julgamento, qualquer das partes impugnar a validade dos diplomas emanados das corporações com utilidade pública ou actos dos agentes do Poder Executivo, que tiverem sido invocados, apreciará a sua legitimidade”);

ii) A inconstitucionalidade por acção apreciada era apenas a material (“doutrinal”), excluindo as inconstitucionalidades formais (FÉSAS VITAL, *Autorizações legislativas*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Ano VI, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1920, pgs. 587, 589, 593, invocando o argumento da eliminação de um fragmento dos trabalhos preparatórios; em sentido contrário, JOÃO TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO *Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no Direito português*, França e Arménia Coimbra, 1915, pp. 110-111, invocando que a averiguação do cumprimento das regras do processo legislativo parlamentar era uma questão prévia (no mesmo sentido, desde que o desvalor associado à inconstitucionalidade não fosse o da inexistência jurídica, JORGE MIRANDA, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, (1.ª ed.), RFDUL, suplemento, dissertações de alunos — VII, Lisboa, 1968 (2.ª ed., reimpressão, Coimbra Editora, 1996), pgs. 113 e 114; juiz FRANCISCO JOSÉ DE MEDEIROS e o Professor JOSÉ ALBERTO DOS REIS, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, 7.ª ed., pg. 793);

As heranças mais duradouras da Constituição de 1911 não se encontram no sistema de governo (se dele excluirmos a forma institucional, bem como o poder de nomeação e demissão dos Ministros por parte do PR, embora aplicada segundo matizes muito diversas nas Constituições posteriores) nem nos direitos fundamentais<sup>164</sup>, mas (para além, evidentemente, da forma institucional republicana), na introdução da fiscalização jurisdiccional sucessiva difusa da constitucionalidade e, sobretudo, no poder local (sem embargo do largo intervalo temporal ocorrido durante o sidonismo e durante a II República).

## II O SISTEMA DE GOVERNO NA PRÁTICA INSTITUCIONAL

Consideraremos agora o sistema de governo, não à luz da Constituição formal (“oficial”), mas da prática das instituições, da “*law in action*” (também denominada Constituição “aplicada”, “não oficial”).

Na nossa óptica, sistema de governo deve ser analisado sob uma dupla perspectiva: não só à luz da Constituição formal (“oficial”), mas também da prática constitucional<sup>165</sup>.

---

iii) Não funcionava oficiosamente, por impugnação de alguma das partes; o que retirava o poder de desaplicação oficiosa (conforme o elemento literal apontava inequivocamente - JORGE MIRANDA, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, pgs. 107, 252; em sentido contrário, admitindo apreciação “*ex officio*”, ANTÓNIO MACIEIRA Sessão n.º 49, de 15 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 4 (449)) (tal como BARBOSA DE MAGALHÃES propôs - Sessão n.º 49, de 15 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 4 (449)), e viria a propor num escrito doutrinário, na Gazeta da Relação de Lisboa, ano 29.º, 1915, p. 346, invocando, como principal argumento, o artigo 3.º, n.º 2, da Constituição (apud (JORGE MIRANDA, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, pg. 353 (nota 433)));

v) Sendo a fiscalização concreta, não abstracta, os efeitos da decisão não tinham força para o futuro, “*erga omnes*” (JORGE MIRANDA, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, pg. 107) (diferentemente, o Projecto de SIDÓNIO PAES previa, pela primeira vez, um modelo de fiscalização concentrada, sendo os efeitos similares ao do sistema norte-americano: “Artigo 68.º - “*Só o Supremo Tribunal de Justiça é competente para conhecer da inconstitucionalidade das leis (...)*”; “Artigo 69.º - “*Quando uma lei fôr julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal de Justiça, será publicada no “Diário do Governo” a respectiva sentença, sendo essa lei declarada nula e de nenhum efeito, ninguém lhe devendo obediência.*” (Constituição Política da República Portuguesa. Projecto, Dez. de 1918 (Câmara dos Deputados, 1918, - Projecto, Arquivo histórico-parlamentar, reproduzido in ARMANDO MALHEIRO DA SILVA, *Sidónio e sidonismo*, II, pg. 411).

vi) Em termos de prática constitucional, os tribunais revelaram uma acentuada contenção, senão mesmo timidez, na emissão do juízo de inconstitucionalidade.

Curiosamente, verifica-se também uma tentativa de introdução de um mecanismo de fiscalização preventiva, no projecto de JOÃO GONÇALVES (embora violando o princípio do pedido) – artigos 98.º, § 2.º, e 99.º, 1.º par. (*Anexo. Projectos de Constituição... in Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 611).

<sup>164</sup> Exceptuando, claro está, o direito de resistência. Já quanto à liberdade religiosa, tem-se as maiores dúvidas, em face da anterior Lei da Separação e do próprio articulado, deveras ambíguo, da Constituição de 1911.

<sup>165</sup> Em sentido diverso, aparentemente, JORGE MIRANDA atende apenas à normatividade, referindo não considerar os sistemas políticos, atendendo à efectividade (in *Os problemas políticos fundamentais e as formas de governo modernas*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2004, pgs. 205 (nota 7) (embora, nas análises que elabora, designadamente das Constituições francesas de 1875 e de 1958, e portuguesa de 1911, atenda inequivocamente à prática e ao costume constitucional).

---

Mais vincadamente, JORGE REIS NOVAIS, *Semipresidencialismo*, I, Teoria do sistema de governo semipresidencial, 1.<sup>a</sup> ed., Almedina, Coimbra, 2007, pgs. 128 ss., 136 s., 43, 75, 236-238 (sem prejuízo de admitir a Constituição “escrita ou não escrita” e de aludir numa ocasião à “Constituição material”, privilegia claramente a Constituição formal, com excepção do sistema britânico).

Salvo o devido respeito, cremos que se trata de posições excessivamente positivistas normativista, que não atendem à (falta de) efectividade das normas constitucionais formais, e faz4m tábua rasa dos usos e costumes.

Não é lícito à ciência do Direito do Estado “desconhecer a importância do fáctico, sob pena de ela vir afinal a deixar de o ser onde afinal começam os seus problemas” (FRANCISCO LUCAS PIRES, *O problema da Constituição*, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, suplemento XVII, 1970, pg. 346). Crê-se que o costume, como fonte de Direito, tem uma a força insubmissa (cfr. PAULO OTERO, *A Democracia Totalitária*, 1.<sup>a</sup> ed., pg. 240; admitindo a divergência entre o regime prescrito e o regime efectivamente praticado, ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *Sistemas políticos*, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, II, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, número especial, 1993, pg. 259).

Não vemos como arredar as normas costumeiras e a prática à sombra das Constituições, da configuração do sistema de governo.

A não ser assim, não se enxergaria como explicar, por exemplo, os primeiros sistemas parlamentares dualistas (*infra*); como sustentar que o sistema semipresidencial da Constituição de Weimar se manteve efectivo até ao seu termo?; como explicar a divergência entre a versão originária da Constituição de 1958 e a prática gaullista até 1962?

JORGE REIS NOVAIS refere que só houve semipresidencialismo a partir da revisão constitucional de 1962.

Todavia, ignora que a prática institucional, à sombra da versão originária da Constituição, através da acção do General DE GAULLE, havia já subvertido o texto Dir-se-á mesmo que o referendo e a revisão de 1962 formalizaram (e também ampliaram) algo pretérito.

Em segundo lugar, uma perspectiva que não atenda à aplicação das normas, ignora por completo o fenómeno das mutações tácitas e de outras vicissitudes constitucionais.

Ora, elas, sendo também factos, não deixam de possuir a virtualidade de mudar.

O sistema instituído pela Constituição formal pode “deslizar”.

Exemplo paradigmático é o da Constituição norte-americana de 1787: ao contrário do que acriticamente tem sido dito, o sistema consagrado na letra da Constituição não é necessariamente o presidencialismo.

O **presidencialismo puro** não resulta muito claro da letra da Constituição norte-americana.

Na verdade, o principal órgão da União parecia ser o Congresso, sendo proeminente face ao Executivo, por várias razões:

- a) Em virtude do elemento sistemático de interpretação (a Constituição de 1787 ocupa-se em primeiro lugar do Congresso, no artigo 1.º, e somente no artigo seguinte, do Executivo);
- b) Da influência inglesa de LOCKE, que defendia a supremacia do poder legislativo sobre o executivo, sem prejuízo de algumas reservas, e da influência em sentido diverso de MONTESQUIEU, que defendia a paridade entre o Parlamento e o Monarca;
- c) O princípio aristotélico de que o governo justo seria um governo de leis e não de homens.

“Tal proeminência predicaria um sistema de governo dominado pelo Congresso e aparentado com os de tipo parlamentar.”

No entanto, o sistema de governo “deslizou” desde o seu início, de forma original, para um Executivo forte, em virtude de necessidades políticas (: a experiência americana post-colonial demonstrava que era necessário um Governo Central forte para fazer face aos problemas económicos, sociais e políticos existentes (ANA MARIA MARTINS, *As origens da Constituição norte-americana*, pg. 71; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, 6.<sup>a</sup> ed., pg. 76).

Assim como o pensamento de MONTESQUIEU, que pressupunha um Executivo monárquico, foi adaptado a uma República, também a letra da lei fundamental foi “acomodada” ao presidencialismo (neste último sentido, ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *Sistemas políticos*, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, II, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, número especial, 1993, pg. 258).

Existem duas possibilidades de explicação:



## 1. O ESTABELECIMENTO DO EXECUTIVO DUALISTA

Surgiu uma norma costumeira – “*contra legem*”, a nosso ver, pelo exposto<sup>166</sup> -, que privilegiou o artigo 53.º, estabelecendo o Executivo dualista, subvertendo as restantes normas, que se referiam ao “Poder Executivo” como Executivo monista.

Todas as normas que apontavam para um Executivo monista foram, pois,

---

a) A flexibilidade do sistema de governo ter sido permitida implicitamente pela Constituição instrumental (opinião de ARMANDO M. MARQUES GUEDES);

b) A existência de uma discrepância entre a Constituição escrita e a prática constitucional escrita (como parece MARCELLO CAETANO parece indicar).

Creemos que a segunda explicação é a mais correcta.

Por outro lado, o papel do Senado foi também alterado: havia sido inicialmente pensado como sendo análogo ao Conselho Privado, no século XVIII, para o Rei de Inglaterra; seria o corpo de conselheiros do Presidente nas suas funções próprias deste; contando apenas com 26 membros. O Senado poderia ter prosseguido este caminho institucional, mais próximo do “*privy Council*” britânico.

Todavia, como é sabido, a prática seguida pelos sucessivos Presidentes foi diversa (notando esta discrepância, MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, 6.ª ed., pg. 86).

Em terceiro lugar, nos interregnos, como se poderia averiguar do sistema de governo? Numa revolução, qual poderia ser? Inexiste, por via de regra, Constituição formal; e julga-se que também não há Constituição material. Recorde-se também que o sistema convencional surgiu durante um interregno constitucional, à margem de quaisquer normas constitucionais formais.

É certo que o sistema de governo, tal como se encontra consagrado na Constituição formal, pode ser objecto de uma análise autónoma; até para sublinhar as dissemelhanças com a prática constitucional. Por último, sempre é de reconhecer que a própria Constituição instrumental pode consentir, explícita ou implicitamente, uma flexibilidade de soluções em relação ao sistema de governo (neste sentido, cfr. ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *Sistemas políticos*, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, II, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, número especial, 1993, pg. 259).

<sup>166</sup> Caso se entendesse que a solução da lacuna oculta não seria a da prevalência do Executivo monista – solução que não acompanhamos -, a Constituição “não oficial” teria exercido uma função assertiva (porventura, mais uma função suplementar (embora rara e assaz atípica), ao lado das funções principais, a integrativa e a subversiva (cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, pgs. 426, 434), esclarecendo qual dos sentidos do texto da Constituição instrumental seria o prevalecente.

tornadas inaplicáveis<sup>167</sup> e o seu sentido literal marginalizado, adormecido<sup>168</sup>.

Assim, o “*O presidente de ministros*” seria “ (...) a alma, o inspirador e o chefe da política dum país”<sup>169</sup> (numa antecipação curiosa da prática constitucional durante o Estado Novo, até 1971...), “*chegando por vezes a impor as suas opiniões ao chefe de Estado*”<sup>170</sup>.

Mas o papel do costume não se quedou por aqui — foram criadas outras normas costumeiras, agora em sentido complementar, estabelecendo:

i) O papel secundário ou inferiorização da competência do PR na nomeação dos Ministros, limitando-se a acatar as “indicações constitucionais” (ou seja, as consultas aos líderes dos principais partidos nas duas câmaras)<sup>171</sup>.

ii) A responsabilidade política dos Ministros perante o Parlamento e do princípio da solidariedade governamental<sup>172</sup>.

<sup>167</sup> Neste sentido metodológico, PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, pgs. 423-424, e 434; IDEM, *As instituições políticas e a emergência de uma “Constituição não oficial”* in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. II / 2002, pg. 113 (na Doutrina francesa, JULES LAFERRIÈRE: a lei poderá sempre sair da sua letargia para produzir os seus efeitos (cfr. *La coutume constitutionnelle*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1944, pg. 28 (nota 12)).

A figura alternativa, da Doutrina mais tradicional, seria a da revogação - DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução ao Direito*, volume I, com a colaboração de RAVI AFONSO PEREIRA, Almedina, Coimbra, 2004, pg. 563; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO; admitindo prudentemente a revogação tácita de leis escritas, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, 10.ª ed. (7.ª reimpressão), revista pelo Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, pg. 83.

Ou, em alternativa, a caducidade (como propõe RUI CHANCERELLE DE MACHETE, *Os princípios estruturais da Constituição de 1976 e a próxima revisão constitucional*, in *Portugal. O Sistema Político e Constitucional. 1974/1987*, coordenação de MÁRIO BAPTISTA COELHO, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1989, pg. 1015), admitindo que admite que o costume derogatório funcione, em determinadas situações, como um possível modo de revisão (*ibidem*, pgs. 1016, 1017); embora, porventura, a interpretação autêntica pertença ao órgão com poderes de revisão (como defendeu noutra ocasião - RUI MACHETE, Acta n.º 60, Reunião de 8 de Novembro de 1988, da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, in *Diário da Assembleia da República*, V legislatura, 1.ª sessão legislativa (1987-1988), 2.ª série - n.º 62-RC, 12 de Dez. de 1988, pg. 1940).

Posição particular é a de JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, 6.ª ed., n.º 32.VI, pgs. 151-152 (e nota 1), pois considera que é por novo costume, substitutivo do anterior, que poderá verificar-se um eventual renascimento de norma constitucional escrita, antes caída em desuso.

Apesar de as duas fontes se encontrarem em paridade, em nosso entender, é preferível a primeira solução.

<sup>168</sup> Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, pgs. 423-424, e 434.

<sup>169</sup> MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 538 (sem embargo de pretender que isso derivasse da Constituição formal, raciocínio que não se acompanha).

<sup>170</sup> MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 538.

<sup>171</sup> MARCELLO CAETANO, *Constituições portuguesas*, pg. 97 (v. pg. 98); FERNANDO FARELO LOPES, *Um regime parlamentarista de partido dominante*, in *Portugal Contemporâneo*, direcção de ANTÓNIO REIS, volume III (1910-1926), Alfa, Lisboa, 1990, p. 90.

<sup>172</sup> Pode falar-se, a este respeito, de costumes positivos ou criadores de novas normas (cfr. JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, 6.ª ed., n.º 32.II, pg. 145).

Isto, a despeito de ter sido rejeitada uma proposta nesse sentido, apresentada por ANTÓNIO MACIEIRA, sobre responsabilidade ministerial, de 10 de Dez. de 1911, que mencionava que a responsabilidade política solidária dos ministros (artigo 11.º) seria determinada somente por votações do Senado e da Câmara dos Deputados, que incidissem especialmente sobre moções

Este exemplo demonstra que o costume não ter forçosamente um relevo secundário no domínio do Direito Constitucional<sup>173</sup>, pelo menos neste caso particularíssimo de ineptidão no delineamento da letra e do espírito das normas da Constituição instrumental.

### 1.1. Uma Administração desunida

A Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913, indicava uma tipologia taxativa dos casos em que a dissolução dos corpos administrativos poderia ocorrer (artigo 16.º, corpo do preceito):

O Governo era, pois, despojado de qualquer interferência directa; podendo apenas controlar indirectamente:

i) Por via dos tribunais do contencioso (administrativo), que esses “tribunais” faziam parte da Administração Pública, e as suas deliberações dependiam de homologação ministerial - poderiam modificar ou anular as deliberações dos corpos administrativos, no caso de serem “ofensivas das leis e regulamentos de ordem geral”<sup>174</sup>;

ii) Editando regulamentos, se bem que apenas de execução, das leis do Congresso, cujas normas poderiam vir a ser, posteriormente impugnadas nos referidos “tribunais (embora os corpos administrativos tivessem também a possibilidade de editar regulamentos sobre várias matérias”.

Tratava-se de um modelo que criava uma hiper-descentralização, sendo a Administração local praticamente desligada da Administração central do Estado.

Não havia, pois, uma relação de prevalência funcional da Administração central sobre a Administração local (muito menos de hierarquia).

Embora não releve directamente das relações entre órgãos da função política, este desmembramento da Administração não deixa de ser sintomático.

O Governo não era o órgão superior de toda a Administração Pública, que se encontrava dividida e com uma parte quase independente, num Estado unitário.

**1.1.1.** Todavia, um factor politológico veio a atenuar esse “desligamento” face aos órgãos da Administração central: a partidarização das eleições locais<sup>175</sup>, a par do inerente caciquismo (não muito afastado dos tempos da Monarquia constitucional).

---

de desconfiança ou de censura (artigo 5.º) (*apud* MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 521).

<sup>173</sup> Em sentido contrário, JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, 6.ª ed., n.º 33.II pg. 147. De resto, o Autor reconhece que o costume se apresenta “*mais exuberantemente*” nas matérias de organização do poder político (*ibidem*, n.º IV, pg. 149).

<sup>174</sup> Artigo 66.º, base 2.ª.

<sup>175</sup> Cfr. JOSÉ ADELINO MALTEZ, *Tradição e Revolução*, II, pgs. 206, 233.

Logo nas eleições locais de 30 Nov. 1913, os democráticos conseguem 205 das 291 (embora, nas eleições anteriores ao sidonismo, de 4 de Nov. de 1917, os democráticos tivessem perdido câmaras).

**1.1.2.** A separação vertical de poderes, envolvendo o sistema de governo, existe, institucionalizada, na I República, sob forma e uma verdadeira hiperdescentralização, a partir de 1913.

Diferentemente, no sistema convencional francês, há sobretudo grupos de pressão, os clubs, ora repelidos, ora reconhecidos juridicamente (durante certo período da fase robespierrista) (todavia, viriam a ser proibidos paulatinamente, e, com maior veemência, a partir de 9 Termidor<sup>176</sup>).

## 2. A DEBILITAÇÃO DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO

### 2.1. O atenuamento da supremacia legiferante do Congresso

Na prática, o Congresso funcionou amiúde bem para além do tempo previsto na Constituição, prorrogando as suas sessões<sup>177</sup>.

A instabilidade governativa<sup>178</sup> (mais de 40 Governos)<sup>179</sup> não é privativa do sistema parlamentar de assembleia.

É, no entanto, duvidoso que a prática, no seu todo, depusesse no sentido de o Congresso se tornar, “*pela força das circunstâncias, o único órgão da soberania nacional.*”<sup>180</sup> (argumentando que “*se tiraram ao Executivo todos os elementos de autoridade, em benefício exclusivo*” daquele<sup>181</sup>).

Verifica-se, desde logo, a existência de limites internos ao exercício do

<sup>176</sup> Para mais desenvolvimentos, cfr. IVO MIGUEL BARROSO, *A descontinuidade da posituação da liberdade de reunião no Direito francês (1789-1868)*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano. No centenário do seu nascimento*, volume I, coord. de JORGE MIRANDA, FDUL, Coimbra Editora, 2006, pgs. 560, 562-563; IDEM, *A génese histórica do sistema de governo convencional durante a Revolução Francesa (1792-1795)*, in *O Direito* (n.º 3.1) (no prelo).

<sup>177</sup> O Congresso funcionou 12 meses num ano (o de 1924), 11 meses noutro, 10 noutro, nove meses em quatro, oito num, sete em dois, cinco num e dois noutro (1915) (MARCELLO CAETANO, *Constituições portuguesas*, pg. 99).

<sup>178</sup> “[S]aem os Ministros, mas o mal permanece, e permanece por tal forma, que é o golpe de Estado, é a revolta na rua e a desgraça do povo.” (EGAS MONIZ, Sessão n.º 16, de 7 de Julho de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pg. 10 (70)).

Conforme vaticinava EGAS MONIZ, “[h]ipóteses há em que, se não existir na Constituição o princípio da dissolução, os golpes de Estado dar-se-ão a cada momento.” (sessão n.º 40, de 8 de Agosto, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pgs. 30 (418))

<sup>179</sup> V. ANTÓNIO COSTA PINTO, *A queda da Primeira República*, pg. 31; JOAQUIM VERÍSSIMO SERRÃO, *História de Portugal*, volume XI, pg. 320; o Ministério de 1922-1923, chefiado por ANTÓNIO MARIA DA SILVA, viria a ser o mais duradouro: 643 dias - JOSÉ ADELINO MALTEZ, *Tradição e Revolução*, II, pgs. 293, 301.

<sup>180</sup> Em sentido contrário, *Relatório da Constituição* (28 de Maio de 1932), I.

<sup>181</sup> *Relatório da Constituição* (28 de Maio de 1932), I.

SALAZAR desmistificava, assim, de forma cáustica, a afirmação inicial, de que os poderes seriam harmónicos (*supra*); “*logo nesta tese se traía o débil artifício que os factos haviam de desmentir a cada passo da vida constitucional do regime.*” (*Relatório da Constituição* (28 de Maio de 1932), I); “*O artifício sobre o equilíbrio (...) não pudera ser eficaz.*” (*Relatório da Constituição* (28 de Maio de 1932), II).

poder do Congresso: os grupos parlamentares, criados informalmente, estavam dependentes “da vida partidária passada fora do Parlamento”<sup>182</sup>.

O Parlamento - na ausência de maioria absoluta em ambas as Câmaras - encontrava-se dependente dos “grupos parlamentares”; e estes, por sua vez, dos directórios partidários, situados fora do Parlamento, em violação do artigo 35.º da Constituição.

O predomínio do Congresso não foi indiscutível durante as duas vigências da Constituição de 1911, embora fosse certo que o apoucamento da sua supremacia legislativa só pudesse ocorrer através de vias inconstitucionais, geradoras de uma normatividade “não oficial”.

2.1.1. Excepção de tomo ao quadro de onipotência (parlamentar) foi, desde logo, em matéria financeira: a autolimitação dos poderes do Congresso, na sequência da “lei-travão” (Lei de 15 de Março)<sup>183</sup>, devida a AFFONSO COSTA.

AFFONSO COSTA pretendia demonstrar que o Partido democrático estava disposto “a governar com sisudez e prudência”<sup>184</sup>, pois “[p]ara Portugal, o acerto das contas públicas é condição de vida ou de morte”<sup>185</sup>. A finalidade era simples: acabar com o défice:

*“Se Portugal pretende ser considerado e respeitado no meio da magna assembleia das outras nações, necessita antes de mais nada dar cabo, esmagar, aniquilar o terrível inimigo que chama o “déficit””*<sup>186</sup>.

No intuito de demonstrar “a necessidade de restringir por alguma forma a fúria das despesas”<sup>187</sup>, o “decreto-travão” (ou também designado “lei-travão”) foi aprovado.

Um pretexto jurídico revivalista utilizado era o de que os seus preceitos mais não eram “do que o reavivar de certas disposições caídas em desuso” da Carta de lei de 20 de Março de 1907<sup>188</sup>.

---

<sup>182</sup> Cfr. SALAZAR, Manuscrito “Constituição” (Esboço de Relatório), de 29 de Dez. de 1931 (Arquivo Nacional – Torre do Tombo, AOS/CO/PC-5, Pasta 1) (publicado por ANTÓNIO DE ARAÚJO, in *Nos alvares da Constituição Política de 1933...*, pg. 182).

<sup>183</sup> Sobre a discussão do decreto-travão, 51.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 6 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pgs. 19 ss.; 52.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 7 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pgs. 14-26; 53.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 10 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pgs. 10 ss.; 62.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 13 de Março de 1913, in *Diário do Senado*, pgs. 7 ss.

<sup>184</sup> AFFONSO COSTA, 52.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 7 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 15.

<sup>185</sup> AFFONSO COSTA, 53.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 10 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 11.

<sup>186</sup> NUNES DA MATA, 62.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 13 de Março de 1913, in *Diário do Senado*, pgs. 18-19.

<sup>187</sup> BRITO CAMACHO, 52.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 7 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 24.

<sup>188</sup> Exposição de motivos do projecto de lei n.º 6 (que originaria o decreto-travão), 51.ª sessão ordinária do

Para cumprir o desiderato do equilíbrio das contas públicas, temia-se o Congresso, que, só por si, revelava extrema perigosidade para deslizes orçamentais. As normas contidas no decreto-travão denotavam, pois, “*uma constante desconfiança da capacidade parlamentar*”<sup>189</sup>.

Vejamos algumas disposições desta lei, que viriam a ser reproduzidas ou revistas em leis posteriores (1920 e 1924)<sup>190</sup>:

### Restrição à iniciativa legislativa superveniente dos Deputados

Carta de lei de 20 de Março de 1907	Lei de 15 de Março de 1915 (“decreto-travão”)	Lei n.º 954, de 22 de Março de 1920	Lei n.º 1648, de 11 de Agosto de 1924
Art. 13.º Não podem os membros das duas Câmaras, na discussão do orçamento, apresentar quaisquer propostas que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita.	Art. 1.º (corpo do preceito) Não podem os membros das duas Câmaras, na discussão do Orçamento Geral do Estado, apresentar quaisquer propostas que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita; <sup>1</sup>  (cfr., porém, o art.º 8.º).	Art. 1.º (corpo do preceito) Nenhum deputado ou senador poderá apresentar quaisquer propostas que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita desde a apresentação do Orçamento Geral do Estado até a sua aprovação final.	Art. 2.º (corpo do preceito) A partir do começo da vigência desta lei, e enquanto as receitas do Estado, excluído o produto dos empréstimos, forem inferiores ao total das despesas públicas, nenhum Deputado ou Senador poderá apresentar quaisquer projecto de lei ou proposta que, envolvendo aumento de despesa ou diminuição de receita, não contenha simultaneamente a criação de receita compensadora.  § 1.º Se algum projecto de lei ou proposta de lei for apresentado em contravenção deste artigo, não lhe será dado seguimento algum (...)

Com isto a força normativa do artigo 23.º, alínea a) (que reservava aos Deputados a iniciativa em relação às matérias de impostos) era diminuída.

A norma era evidentemente inconstitucional<sup>191</sup>, em face das normas dos

3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 6 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 20.

<sup>189</sup> Cfr. GOULART DE MEDEIROS, 62.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 13 de Março de 1913, in *Diário do Senado*, pg. 20.

<sup>190</sup> Lei n.º 954, de 22 de Março, que permitiu ao Governo não executar as leis votadas com infracção dela; e Lei n.º 1648, de 11 de Agosto de 1924.

O que é curioso notar é que estas leis contêm normas praticamente idênticas (só se regista uma pequena alteração na lei de 1924).

Qual a razão, então, para tal repetição?

Julga-se que houve um intuito de reafirmá-las, pois elas terão sido amiúde desapplicadas.

<sup>191</sup> Considerando ser uma “restrição à ampla faculdade que a Constituição dá ao Poder Legislativo, e só a ele”, MESQUITA DE CARVALHO, 53.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 10



artigos 23.º, designadamente a alínea a), e 28.º da Constituição de 1911<sup>192</sup>.

Todavia, a tese da inconstitucionalidade não vingou.

**Petrificação legislativa da lei-travão, por meio da restrição à iniciativa legislativa dos membros do Congresso e do Governo: um caso “sui generis” de lei de valor reforçada pelo procedimento, “avant la lettre”<sup>193</sup>**

Lei de 15 de Março de 1915 (“decreto-travão”)	Lei n.º 954, de 22 de Março de 1920	Lei n.º 1648, de 11 de Agosto de 1924
Art. 6.º Quando o Orçamento apresentar “deficit”, não poderão os Ministros ou Deputados propor a revogação dos preceitos consignados anteriores, e se ela tiver sido votada, considerar-se-á suspensa até que entre em vigor um Orçamento sem “deficit”.	Art. 5.º Quando o Orçamento apresentar “deficit”, não poderão os Ministros ou Deputados propor a revogação dos preceitos consignados anteriores, e se ela tiver sido votada, considerar-se-á suspensa até que entre em vigor um Orçamento sem “deficit”.	Art. 2.º, § 2.º Durante o actual ano económico não poderá também qualquer Ministro apresentar proposta que envolva aumento de despesa sem criação de receita compensadora.

**Dispensa de o Governo dar execução às leis promulgadas posteriormente ao Orçamento**

Por último, mais grave até do que as disposições anteriores, foi-se mesmo ao ponto de derrogar (originalmente, por via de lei) o princípio da legalidade, colocando “*uma arma terrível nas mãos do Poder Executivo*”<sup>194</sup>.

Vejamos as disposições comparadas:

---

de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 11), violando o art.º 26.º da Constituição (*ibidem*); também SOUSA DA CÂMARA, 62.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 13 de Março de 1913, in *Diário do Senado*, pgs. 9, 10 e 11.

<sup>192</sup> Atente-se também no elemento histórico: a rejeição de uma proposta de restrição da iniciativa parlamentar, no tocante à matéria financeira, no intuito de manter o “*equilíbrio orçamental*” (o autor foi SIDÓNIO PAES - sessão n.º 40, de 8 de Agosto de 1911, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911...*, pgs. 10-12 (334-336)); que, numa proposta subsequente, propunha também uma maioria qualificada para a aprovação de leis que criassem de despesa, contra a opinião do Governo. Nos trabalhos preparatórios de 1913, a inconstitucionalidade das normas contidas na Lei foi veemente arguida pela Oposição, designadamente por BRITO CAMACHO.

Em sentido contrário, AFONSO COSTA argumentava que a regra do equilíbrio entre receitas e despesas estaria consagrado no artigo 26.º, 3.º inciso.

Não enxergamos no elemento literal essa conclusão.

É muito duvidoso que a anterior Lei da contabilidade, de 20 de Março de 1907 (aliás, inconstitucional face à Carta) se tenha mantido em vigor após a Constituição de 1911 (em sentido contrário ao que defendeu AFONSO COSTA). Nem sequer como norma costumeira, ao que se julga. O Parlamento, apesar de manter a estrutura bicameral, era outro; e outras as regras aplicáveis ao processo legislativo parlamentar.

<sup>193</sup> Demonstrando, para além da inconstitucionalidade, a inutilidade da lei, pois poderia ser revogada pelo Parlamento a todo o tempo, MESQUITA DE CARVALHO, 53.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 10 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, p. 12.

<sup>194</sup> SOUSA DA CÂMARA, 62.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 13 de Março de 1913, in *Diário do Senado*, pg. 8.

Lei de 15 de Março de 1915 (“decreto-travão”)	Lei n.º 954, de 22 de Março de 1920	Lei n.º 1648, de 11 de Agosto de 1924
<p>Art. 2.º É dispensado o Governo de dar execução imediata às leis promulgadas posteriormente ao Orçamento, a começar no de 1912-1913, que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita, quando não tenham sido criadas e realizadas receitas compensadoras, de forma a manter-se o nivelamento orçamental, fixado pelo Congresso, anualmente.<sup>2</sup></p>	<p>Art. 3.º (corpo do preceito) O Governo poderá deixar de pôr em execução, no todo ou em parte, quaisquer diplomas emanados do Poder Legislativo, ou outros com força de lei, cujo efeito seja o referido no artigo antecedente, quando não tenham sido criadas e realizadas receitas compensadoras (...)</p>	<p>Art. 1.º (corpo do preceito) É permitido ao Poder Executivo suspender a execução de qualquer diploma, emanado dele ou do Poder Legislativo, do qual resulte aumento de despesa, e bem assim reduzir despesas, eliminado ou reduzindo qualquer dotação inscrita nos orçamentos do Estado, quando a respectiva despesa possa, sem graves inconvenientes, ser adiada ou suprimida, ainda que pela remodelação e simplificação de serviços.</p>
		<p>Art. 1.º, § 2.º A permissão concedida por este artigo vigora somente até ao final do actual ano económico, e considera-se desde logo suspensa no caso de ser adiada ou por algum outro motivo interrompida a corrente sessão legislativa.</p>
		<p>Art. 2.º, § 1.º, 2.ª parte – se [um projecto de lei ou proposta violando o art.º 2.º, corpo do preceito] chegar a ser convertido em lei, o Poder Executivo não lhe dará execução na parte que determinar aumento de despesa ou diminuição de receita, procedendo nos mesmos termos quando averiguar que a receita criada a título de compensação não é bastante para os encargos dessa execução.</p>
<p>Art. 3.º Quando o Governo entender necessário dar execução a uma ou mais leis das referidas no artigo anterior, com preferência a outras sob o mesmo regime, só o poderá fazer com voto favorável da comissão parlamentar de contas públicas.</p>	<p>Art. 3.º, § único Os diplomas a que se refere este artigo, que não tiverem começo de execução no mesmo ano económico ou no imediato, não poderão executar-se sem nova resolução legislativa.</p>	
<p>Art. 4.º O Governo dará, em cada ano, conta ao Congresso dos motivos da não execução das leis votadas nas condições do artigo 2.º.<sup>3</sup></p>	<p>Art. 3.º (corpo do preceito) (...) devendo [o Governo] em cada ano, dar conta ao Congresso do uso que fizer desta autorização.</p>	

Art.º 5.º Todas as leis de aumento de despesa e de diminuição de receita, votadas numa sessão legislativa, que, por efeito desta lei, não tiverem tido começo de execução no mesmo ano económico, ou no imediato, só a poderão ter, em qualquer outro ano, depois de ser novamente autorizada a sua execução por outro voto do Congresso, ficando, porém, essa execução dependente do mesmo princípio da realização de receitas compensadoras. <sup>4</sup>		
---	--	--

*“se soubermos como nos Parlamentos, quer com maioria compacta ou precária, (...), como os Governos que dispõem dos votos das maiorias e como eles estão seguros de uma espécie de absolvição pelo facto de não executarem leis que tenham sido votados, vemos que a conjugação desses artigos 1.º, com o 4.º [da Lei de 1913], coloca nas mãos do Poder Executivo ou mais restritamente no Ministro das Finanças, todo o trabalho parlamentar.*

*«Por um lado, não se discute qualquer projecto, porque o Ministro entende que o não deve ser na ocasião do Orçamento, e, por outro lado, não executa todas as leis que foram votadas.»<sup>195</sup>, retirando ao Congresso o que é a sua essencial função (fazer leis) e colocando-a nas mãos do Ministro das Finanças<sup>196-197</sup>.*

No entanto, a prática constitucional denuncia também que as reiterações legislativas da lei-travão, em 1920 e em 1924, afinal demonstravam que as disposições fundamentais desse diploma não eram cumpridas (pelo menos, escrupulosamente) (para aprofundar e demonstrar cabalmente esta asserção, seria necessário um estudo historiográfico).

**2.1.2.** A legislação governamental, mais veloz do que a do Congresso<sup>198</sup>, foi feita ao abrigo de diversos fundamentos jurídicos, o mais das vezes exorbitando-os.

Um dos principais fundamentos foi o das **autorizações legislativas**.

A competência “autorizada”, a coberto de autorizações legislativas ge-

<sup>195</sup> BRITO CAMACHO, 52.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 7 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 24

<sup>196</sup> BRITO CAMACHO, 52.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 7 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 24.

<sup>197</sup> Diferentemente, a solução de 1907 era bem mais flexível: Art. 14.º (corpo do preceito) da Carta de lei de 20 de Março de 1907: “Quando seja necessário, por quebra na receita orçamental, ou pela urgência de fazer face a despesas, autorizadas por créditos extraordinários, devidamente fundamentado e publicado no “Diário do Governo”, elevar-se, na quantidade correspondente, o limite máximo estabelecido no artigo 34.º da lei de 25 de Junho de 1881.”

<sup>198</sup> “O Parlamento foi “acusado de ser uma máquina enferrujada (...), ao ponto de tornar excessivamente morosas as resoluções entregues ao seu estudo.” (cfr. HERCULANO GALHARDO, sessão n.º 5 da Câmara dos Deputados, de 11 de Junho de 1919, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 6).

néricas, adquiriu bastante relevância, especialmente durante o período da I Guerra Mundial.

Todavia, a prática orientou-se amiúde em aprovar importantes leis de autorização extremamente vagas e genéricas, não definindo exactamente o objecto ou o sentido a que o decreto autorizado do Governo deveria obedecer<sup>199</sup>, desrespeitando princípios directivos que decorriam da Constituição.

Apesar de a Constituição não prescrever a definição de um objecto certo, na lei autorizativa, o que é certo é que as leis de autorização legislativa “genérica”, sem fixação certa do objecto, tornando-se este vago ou flutuante<sup>200</sup>, eram inconstitucionais, pois permitiam ao Governo utilizar a autorização mais de uma vez, emitindo vários diplomas sobre o mesmo assunto, ao longo do tempo, violando a regra da irrepetibilidade<sup>201</sup> (prevista no artigo 27.º). Ademais, contrariavam contra a “*ratio*” do instituto das autorizações legislativas.

A duração indefinida também beliscava o Parlamento, mas julga-se que não era inconstitucional.

**2.1.2.1.** Ao contrário do que se poderia supor, ambas as vigências da Constituição de 1911 conheceram períodos de predomínio “*de facto*” do Poder Executivo, desligado do Parlamento (embora em muito menor escala do que na terceira vigência da Carta Constitucional).

Vejamos como este fenómeno se processava.

Independentemente de saber se, com as autorizações legislativas, o poder legislativo se negaria a si mesmo<sup>202</sup>, traduzindo numa abdicação da função legislativa do Parlamento no Governo, o que é certo é que, invocando as estas mesmas autorizações legislativas genéricas, ou, noutras vezes, havendo abusos,

---

<sup>199</sup> Desejando “autorizações concretas e restritas, e “*não essas que já vêm de 1914 e à sombra das quais se fizeram os maiores atropelos.*”, MOREIRA DE ALMEIDA, sessão n.º 8 da Câmara dos Deputados, de 2 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 8.

<sup>200</sup> Existem vários exemplos deste tipo de leis de “autorização”, que não fixavam o objecto:

a) A Lei n.º 275, de 8 de Agosto de 1914 (confirmada pela Lei de n.º 292, de 15 de Janeiro de 1915) (“*Art. 1.º São conferidas ao Poder Executivo as faculdades necessárias para, na actual conjuntura, garantir a ordem em todo o país e salvaguardar os interesses nacionais, bem como para ocorrer a quaisquer emergências de carácter económico e financeiro.*”) (em sentido contrário, considerando que o objecto estava definido, FÊSAS VITAL, *Autorizações legislativas*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Ano VI, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1920, pg. 572 (nota)); cfr. pg. 569 e nota);

b) A Lei n.º 373, de 2 de Setembro de 1915 (artigo 1.º, que repetia praticamente a primeira Lei de 1914 (embora prescrevesse um prazo indeterminado de duração: “enquanto persistirem as circunstâncias” que motivam a conjuntura;

c) A Lei n.º 491, de 12 de Março de 1916 (cujo artigo único referia: “*São conferidas ao Poder Executivo todas as faculdades necessárias ao estado de guerra (...), nos termos do artigo 26.º, n.º 14, da Constituição*”).

<sup>201</sup> Para utilizar a expressão de GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, 7.ª ed., pgs. 760, 770; GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume II, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2010, anotação ao artigo 165.º, XXXI, pg. 338.

<sup>202</sup> Com esta opinião, MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa*. Commentario, pg. 452.

isto é, excedendo manifestamente o que nelas estava exarado<sup>203</sup> (chegando aqui a falar-se em “utilização arbitrária das autorizações”<sup>204</sup>; ou invocando o mesmo Governo até mesmo uma competência legislativa de urgência (de resto, não prevista pela Constituição); tudo isto conduz a este resultado: circunstancialmente, não estando o Congresso em funcionamento (e também, por vezes, a bem pouco tempo da sua abertura), o Governo emitia diplomas legislativos<sup>205</sup>.

Tal sucedeu mesmo com Parlamento aberto<sup>206</sup>, havendo “*de facto dois poderes a legislar, simultaneamente, com as consequências do desprestígio para ambos e da confusão que desse facto resulta para a vida nacional*”<sup>207</sup>.

As autorizações legislativas foram um verdadeiro “cavalo de Tróia”, que não deteve a voracidade em o Executivo se apoderar de parcelas do poder legislativo, como a História constitucional posterior demonstraria.

Regista-se mesmo a prática de os diplomas serem antedatados.

Uma leitura da “*Colecção de leis...*” revela vários casos de dezenas e dezenas de diplomas legislativos, emitidos pelo Governo exactamente com a mesma data, pouco antes do início da sessão legislativa.

Não é também desconhecido o fenómeno dos decretos antedatados<sup>208</sup>

Verifica-se também o **abuso das rectificações legislativas**<sup>209</sup>, alterando o pensamento legislativo fundamental de diplomas aprovados, quer pelo Congresso, quer pelo Governo<sup>210</sup>.

<sup>203</sup> Afirmando ter “suficiente prática da vida parlamentar para saber que fonte de abusos, de desgostos, são sempre essas autorizações [genéricas] dadas aos Governos.” (JOSÉ DE AZEVEDO CASTELO BRANCO, sessão n.º 8 da Câmara dos Deputados, de 2 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 21)

<sup>204</sup> Neste sentido, SALAZAR, Manuscrito “Constituição” (Esboço de Relatório), de 29 de Dez. de 1931 (Arquivo Nacional – Torre do Tombo, AOS/CO/PC-5, Pasta 1) (publicado por ANTÓNIO DE ARAÚJO, in *Nos alvores da Constituição Política de 1933...*, pg. 183). “*A colecção dos «Diários do Governo» elucida com expressiva clareza sobre a latitude em que foram tomadas estas mesmas autorizações Assim, verifica-se que o Poder Executivo chegou a legislar sobre matérias totalmente diversas daquelas para que fora expressamente autorizado.*” (Relatório da Constituição (28 de Maio de 1932), I).

Considerando que os Governos anteriores a 1917, à sombra dessas leis de autorização genéricas, “*legislaram sobre tudo*”, ALBERTO NAVARRO, sessão n.º 8 da Câmara dos Deputados, de 2 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 6.

<sup>205</sup> Aludindo à legislação abusiva dos Governos nos interregnos parlamentares, ALFREDO PIMENTA, sessão n.º 9 da Câmara dos Deputados, de 3 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 19.

<sup>206</sup> No sentido de que os Governos democráticos procediam, legislando várias vezes com o Parlamento aberto”, EGAS MONIZ, sessão n.º 8 da Câmara dos Deputados, de 2 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 5.

<sup>207</sup> Cfr., sem prejuízo de a afirmação ter sido proferido durante o período sidonista, ADELINO MENDES, sessão n.º 5 da Câmara dos Deputados, de 10 de Dezembro de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 6.

<sup>208</sup> CARNEIRO PACHECO, sessão n.º 9 da Câmara dos Deputados, de 3 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 10.

<sup>209</sup> Referindo este “pretexto de rectificações” de “inexactidões tipográficas”, CARNEIRO PACHECO, sessão n.º 9 da Câmara dos Deputados, de 3 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 11.

<sup>210</sup> Chamando “a atenção (...) para as graves irregularidades que há anos (...) vêm sendo cometidas no Diário

**2.1.2.2.** Falta um estudo historiográfico que meça as consequências desta produção legislativa, quantitativa e qualitativamente.

SALAZAR, por exemplo, aduz que as principais reformas foram feitas por via do poder executivo, com o Parlamento aberto:

*“Comprovada a incapacidade do Poder Legislativo, (...) passou a fazer-se com o Parlamento aberto e sob a aparência da mais pura legalidade constitucional (...).”*

SALAZAR concluía assim que a maior obra legislativa foi sempre *“ditatorial”*<sup>211</sup>.

Julga-se que esta conclusão é excessiva. Isto sem prejuízo de se reconhecer que o Governo abusou da invocação das leis de autorização genéricas, especialmente durante os períodos em que o Congresso não se encontrava em funcionamento (diversamente do que SALAZAR inculca).

## 2.2. A função jurisdicional repartida por órgãos do poder executivo e do poder judicial

A interpretação dessa disposição da 2.<sup>a</sup> base do artigo 66.<sup>o</sup> da Constituição de 1911 estava longe de ser pacífica (uma vez mais, o texto constitucional mostrava-se sibilino).

Havia duas interpretações possíveis:

- i) Uma era a de que a Constituição não tomaria posição clara e firme sobre a matéria; haveria uma indefinição e conseqüente liberdade de conformação do Legislador ordinário, permitindo os desenvolvimentos tanto de os tribunais do contencioso caberem na Administração como se quedarem estritamente na esfera do poder judicial.
- ii) Uma segunda, de JOÃO TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO, era a de que *“tribunais do contencioso”* só poderiam caber no poder judicial, se bem que fossem tribunais especiais<sup>212</sup>.

---

do Governo”, “sendo “alteradas, deturpadas leis e decretos, introduzindo-se-lhes no texto já publicado (...) modificações profundas, sem as formalidades”, CARNEIRO PACHECO, sessão n.º 9 da Câmara dos Deputados, de 3 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 9-10.

Com base numa investigação feita desde 1914, CARNEIRO PACHECO detectou um total de 111 alterações, a título de rectificação, “correspondendo a um muito maior número ilegal de preceitos deturpados, por esta forma estranha criando-se e extinguindo-se lugares, concedendo-se e eliminando-se subsídios, alterando-se verbas importantes, substituindo-se a data de decretos, aditando-se assinaturas de Ministros, aumentando-se ou diminuindo-se vencimentos de funcionários públicos, dispensando-se de concurso certos funcionários, etc., tudo isto envolvendo matéria legislativa nova” (CARNEIRO PACHECO, sessão n.º 9 da Câmara dos Deputados, de 3 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 11; dando exemplos).

Daí até uma proposta de que o texto da lei publicado só pudesse ser “ratificado em diploma da mesma natureza” (CARNEIRO PACHECO, sessão n.º 9 da Câmara dos Deputados, de 3 de Agosto de 1918, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 13).

<sup>211</sup> SALAZAR, Manuscrito “Constituição” (Esboço de Relatório), de 29 de Dez. de 1931 (Arquivo Nacional – Torre do Tombo, AOS/CO/PC-5, Pasta 1) (publicado por ANTÓNIO DE ARAÚJO, in *Nos alvares da Constituição Política de 1933...*, pg. 183).

<sup>212</sup> JOÃO TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO, *A abolição do contencioso administrativo e o poder*



Em bom rigor, a expressão “tribunais do contencioso” (artigo 66.º, base 2.ª), apesar de ser utilizada uma única vez, e também pelo elemento dos lugares paralelos, a nosso ver, deveria ser interpretada no sentido de tribunais integrados no poder judicial, embora, porventura, especiais; não deveriam ser integrados no poder executivo (sem prejuízo de toda a tradição anterior contrária).

Julga-se que a segunda opinião seria a acertada, do ponto de vista da hermenêutica.

Todavia, não foi essa a interpretação seguida: os “tribunais” administrativos continuaram integrados no poder executivo.

Na prática, a I República conhece dois modelos antagónicos de Justiça Administrativa:

a) A continuação do modelo anterior, da justiça reservada; o Supremo Tribunal Administrativo encontrava-se desprovido de jurisdição própria, tendo as suas decisões valor de mera consulta, sendo sujeitas a homologação ministerial, em matéria contenciosa (com excepções)<sup>213</sup>.

Este modelo, tendo em conta a organização do contencioso administrativo que provinha do período monárquico, integrado no poder executivo, sistema esse que a Lei n.º 88 não alterara, e tendo presente o facto de as resoluções do Supremo Tribunal Administrativo, salvo raras excepções não terem força executória própria, exigindo a prévia homologação ministerial. O sistema continha uma perversão: a “indecência” de os “tribunais administrativos” existentes não poderem ajuizar a inconstitucionalidade das leis que aplicavam<sup>214</sup>; assim violando o artigo 63.º da Constituição;

b) O modelo judicialista (ante o descrédito em que o Supremo “Tribunal” Administrativo caíra), entre Janeiro de 1924<sup>215</sup> (com a extinção dos tribunais administrativos de competência geral (auditorias administrativas)) e Novembro de 1925<sup>216</sup>.

---

*judicial*, Comunicação realizada na Associação dos Advogados, na noute de 13 de Fevereiro de 1924, sob a presidência do sr. Dr. Domingos Pinto Coelho, edição do Autor, Livraria Ferin, Lisboa, pgs. 12-14 (publicado também em *O Direito*, ano 56, pp. 66 ss.) (citado também por MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO DIAS GARCIA, *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua origem e evolução*, diss., Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1994, pg. 483).

<sup>213</sup> Todavia, as competências recém-retiradas àquele Supremo Tribunal Administrativo e entregues a outros órgãos (as competências do Conselho Superior da Administração Financeira, futuro Tribunal de Contas, e do Conselho Colonial) deixaram de exigir a homologação governamental.

<sup>214</sup> JOÃO TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO, *Direito Administrativo* (lições coligidas por CARLOS A. L. MOREIRA), 2.ª ed., 1924, p. 32.

<sup>215</sup> Decreto n.º 9340, de 7 de Janeiro de 1924. O Supremo Tribunal Administrativo foi extinto e as competências foram transferidas para os tribunais da Relação, com excepção da competência para conhecimento dos recursos dos actos ministeriais e dos conflitos de jurisdição, que foi entregue ao Supremo Tribunal de Justiça. Foram, pois, mantidos, os tribunais de competência restrita (JOÃO TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO, *A abolição do contencioso administrativo e o poder judicial*, edição do Autor, pg. 25).

<sup>216</sup> Decreto n.º 11250, de 19 de Novembro de 1925. Fo Supremo Tribunal Administrativo foi

Quanto aos juízes dos tribunais comuns, segundo alguma Doutrina, com certa razão, eram “comissários do Governo”<sup>217</sup>.

A título de exemplo, não se conhece qualquer sentença em que tenha sido recusada a aplicação de normas da Lei da Separação (a grande questão da República portuguesa<sup>218</sup>) por inconstitucionalidade.

### 2.3. Em síntese, não existe, pois, um predomínio total do Congresso.

Embora a regra aparentemente seja a da supremacia do órgão parlamentar, não deixa de se notar que estes factos permitem minimizá-la e reenquadrá-la, permitindo porventura chegar a uma conclusão diversa da tradicionalmente veiculada na Doutrina.

---

restabelecido.

<sup>217</sup> CARLOS FRAGA, *Subsídios para a independência dos juízes. O caso português*, Cosmos, Lisboa, 2000, pg. 115.

<sup>218</sup> RUI RAMOS *História de Portugal*, direcção de JOSÉ MATTOSO, sexto volume, A segunda fundação (1890-1926), Círculo de Leitores, s.l., 1994, pg. 407.

Como adverte RUI RAMOS, “*não se tratava, como anos depois alguns historiadores pareceram crer, de uma singela medida de laicização destinada a facilitar a vida civil daqueles que iam deixando de acreditar no Deus cristão*” (RUI RAMOS, *História de Portugal*, dir. de JOSÉ MATTOSO, VI, pg. 407).

Invocando o argumento da “defesa da República” (cfr. AFONSO COSTA, 51.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...) Em 10 de Março de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 13; cfr. MATOS CID, 77.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...) Em 21 de Abril de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 14), a Lei quase exclusivamente alveja[va] a religião católica (RODRIGO FONTINHA, 52.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...) Em 11 de Março de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 11; “o decreto de 20 de Abril de 1911 revela em cada um dos seus artigos o propósito de hostilidade para com os católicos” (GOUVÊA PINTO, 136.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...). (Nocturna). Em 29 de Junho de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 104). A Lei continha disposições que visavam “opor uma barreira insuperável às veleidades políticas da igreja católica e aos intuitos turbulentos do seu clero” (ALBERTO XAVIER, 59.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...) Em 24 de Março de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 10; “se a igreja católica (...) quer sob” o “pretexto” das suas funções, “imiscuir[-se] na vida política da nação portuguesa; isso não lho permite o decreto de 20 de Abril” (IDEM, *ibidem*).

Na verdade, segundo a apreciação posterior, obra de SIDÓNIO PAES, a Lei da Separação, continha “[p]receitos violentos, contendo um excesso de defesa, atentatórios da liberdade de consciência e do pensamento” (relatório junto ao Decreto n.º 3.856, de 22 de Fevereiro de 1918).

O Estado submetia a Igreja “um regime de excepção odiosa” (JACINTO NUNES, 72.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...) Em 15 de Abril de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 19).

Em teoria, a liberdade religiosa foi positivada, mas, na prática, foi esvaziada de faculdades amplas insitas no seu conteúdo. Deste modo, de forma contrastante e paradoxal, há uma dissonância entre a positivação jusfundamental (e a previsão de igualdade de confissões religiosas) e o aumento exponencial de restrições em relação à principal confissão religiosa.

Alegadamente separatista, na verdade, a “Lei da Separação” não instituíra conceitualmente uma verdadeira “separação” (JACINTO NUNES, 77.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...) Em 21 de Abril de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 13; IDEM, 72.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...) Em 15 de Abril de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 16; *História de Portugal*, dir. de JOSÉ MATTOSO, VI, pg. 407); “*não estabelece nem de facto realiza*” essa distância (CASIMIRO DE SÁ, 136.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...). (Nocturna). Em 29 de Junho de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 105); pelo contrário, teria disposições que o tornavam “*incompatível com a verdadeira Separação*” (no dizer insuspeito do republicano JACINTO NUNES, 77.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...) Em 21 de Abril de 1914 in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 14). “*longe de separar, subordina, mais do que no passado, a igreja ao Estado*” (JACINTO NUNES, 77.<sup>a</sup> sessão ordinária. (...) Em 21 de Abril de 1914, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 13).

A remissão de regulação do exercício do culto religioso para a lei ordinária (art.º 5.º, n.º 8, da Constituição de 1911) não viria a ser concretizada, mantendo-se em vigor a Lei da Separação (sem alterações até ao Decreto n.º 3.856, de 22 de Fevereiro de 1918). O regresso ao poder dos Democráticos em 1919 não viria a alterar a situação (os artigos 55.º e 57.º da Lei da Separação não recuperaram a vigência).

3. Pelo exposto, parece-nos que a Constituição aplicada de 1911 foi **nominal**, na conhecida classificação de KARL LOEWENSTEIN.

Embora a Constituição estivesse em vigor, fosse válida<sup>219</sup>, e tivesse uma função primária educativa<sup>220</sup>, ela não teve “*existência verdadeira*”<sup>221</sup>, pois continuou exterior à realidade sócio-política, não estando nele integrada<sup>222</sup>.

A dinâmica do processo político não se adaptou plenamente às suas normas<sup>223</sup>.

A sua realidade e a sua aplicação foram deveras incompletas<sup>224</sup>, pois a situação de facto – em particular, não se saber o que exactamente ficou exarado no texto - impediu a completa integração das normas constitucionais na dinâmica da vida política<sup>225</sup>.

“*Provavelmente, a decisão política que conduziu a promulgar a Constituição, ou este tipo de Constituição, foi prematura*”<sup>226</sup>.

Todavia, há um aspecto, referido por LOEWENSTEIN, que, reconheça-se, não é aqui aplicável: a esperança de que, tarde ou cedo, a realidade do processo do poder irá corresponder ao modelo estabelecido na Constituição<sup>227</sup>; ou seja, a aspiração de converter-se em Constituição normativa<sup>228</sup>.

Parece-nos mais haver um caso de quase completa falta de consciência jurídico-política acerca do sistema de governo que foi aprovado pela Assembleia Constituinte de 1911<sup>229</sup>.

O que faz da prática constitucional um caso deslizando em relação à Constituição de 1911<sup>230</sup>.

---

<sup>219</sup> Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Réflexions sur la valeur des Constitutions dans une époque révolutionnaire. Esquisse d'une ontologie des Constitutions* (original: *Reflections on the value of Constitutions on our Revolutionary Age*, in *Constitutions and Constitutional Trends after World War II*, ARNOLD J. ZURCHER (editor), Nova Iorque, 1951, pp. 191 ss.), in *Revue française de science politique*, II, Jan.-Março de 1952, n.º 1, pg. 20.

<sup>220</sup> Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución* (ed. original: *Political Power and the governmental Process*, University of Chicago Press, 1957; 1.ª ed. alemã: *Verfassungslehre*, J. C. Mohr, Paul Siebeck, Tübinga, 1959, com 2.ª ed., na qual a tradução se baseia), Ariel, Barcelona, 1982, pg. 218.

<sup>221</sup> Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Réflexions sur la valeur des Constitutions...*, pg. 20.

<sup>222</sup> Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Réflexions sur la valeur des Constitutions...*, pg. 20.

<sup>223</sup> Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 1982, pg. 218.

<sup>224</sup> Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Réflexions sur la valeur des Constitutions...*, pg. 20.

<sup>225</sup> Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 1982, pg. 218.

<sup>226</sup> KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 1982, pg. 218.

<sup>227</sup> KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 1982, pg. 218.

<sup>228</sup> KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 1982, pg. 218.

<sup>229</sup> Embora – e aqui aproximamo-nos de LOEWENSTEIN, os processos sociais e económicos existentes (designadamente, a ausência de educação em geral e, em particular, de educação política) operassem, com efeito, contra uma concordância absoluta entre as normas constitucionais e as exigências do processo do poder (KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 1982, pg. 218).

<sup>230</sup> Diferenciando, em todo o caso, a Constituição nominal de uma prática constitucional diversa do texto constitucional, KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 1982, pg. 218.

4. Julga-se, porém, que, em termos gerais, a I República não constituiu um período diverso do liberalismo<sup>231</sup>.

O sistema de governo não é suficiente para inculcar conclusão contrária.

#### 4.1. Comparação

	Carta Constitucional de 1826 (terceira vigência)	Constituição de 1911
Regime político <sup>5</sup> aproximativo, não democrático	X	X
forma de governo <sup>6</sup> : governo representativo	X	X
linha político-ideológica liberal	X	X

<sup>231</sup> Neste sentido, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, Vol. I, Raízes e contexto, diss., Almedina, Coimbra, 2006, pgs. 294-296; JORGE MIRANDA, *Teoria do Estado...*, pg. 207; IDEM, *Manual...*, I, 7.ª ed., pg. 248; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, pgs. 55 e 546; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos...*, pg. 136; IDEM, *Direito Constitucional I. Relatório*, Lex, Lisboa, 1999, pg. 35 (= *Direito Constitucional I. Relatório*, Lisboa, 1997) (no plano mais geral da História, MANUEL VILAVARDE CABRAL, *Portugal na alvorada do século XX*, Lisboa, 1979, pp. 256 ss.; JOÃO MEDINA, *História de Portugal Contemporâneo (Político e Institucional)*, Universidade Aberta, Lisboa, 1994, pg. 214; RUI RAMOS, *Sobre o carácter revolucionário da Primeira República portuguesa (1910-1926): uma primeira abordagem*, in *Pólis. Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, números 9/12, 2003, pg. 8; JOAQUIM VERÍSSIMO SERRÃO, *História de Portugal*, volume XII, A Primeira República (1910-1926). História Diplomática, Social, Económica e Cultural, 2.ª ed., reimpressão, Verbo, Lisboa, 2001, pg. 123.

Em sentido contrário, colocando o acento tónico na especificidade do regime político da I República e nas descontinuidades que introduziu relativamente à Monarquia Constitucional (cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os partidos políticos...*, pg. 137 (nota 243)), v., nomeadamente, JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de excepção no Direito Constitucional. Entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1998, pg. 391; IDEM, *Ensinar Direito Constitucional. Relatório sobre os programas, os conteúdos e os métodos de ensino do Direito Constitucional apresentado no concurso para preenchimento de vaga de Professor Associado do 1.º Grupo – Direito Público – da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Almedina, Coimbra, 2003, pgs. 67, 63, 400; IDEM, *Manual de Direito Constitucional*, Introdução, Parte Geral, Parte Especial, volume I, 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2005, pg. 398 (adiantando em todo o caso, que o tipo constitucional de Estado é o mesmo (o Estado liberal) (pg. 403).

Do ponto de vista politológico, considerando não ter sido liberal, RUI RAMOS, *Foi a Primeira República um regime liberal? Para a caracterização política do regime republicano português entre 1910 e 1926*, in *Elites e Poder. A crise do sistema liberal em Portugal e Espanha (1918-1931)*, MANUEL BAIÃO (ed.), Centro Interdisciplinar de História, Cultura e Sociedades da Universidade de Évora, Colibri, Lisboa, 2004, pgs. 185 ss. (244); IDEM, *A Revolução republicana portuguesa de 1910-1911: uma reinterpretação*, in *As Revoluções contemporâneas*, coord. científica de FERNANDO MARTINS / PEDRO AIRES OLIVEIRA, Instituto de História Contemporânea, Universidade Nova de Lisboa, Colibri, Lisboa, 2005, pg. 96, em razão de ter sido um “regime revolucionário” (*Foi a Primeira República um regime liberal?*, pg. 244), que existia para transformar radicalmente o país (*Foi a Primeira República um regime liberal?*, pg. 215) e a sociedade, através unicamente do Partido Republicano Português (*A Revolução republicana portuguesa de 1910-1911: uma reinterpretação*, in *As Revoluções contemporâneas*, pg. 96).

sociedade burguesa	X	X O 5 de Outubro não é uma revolução social
regime económico capitalista	X	X

### Direitos fundamentais

Direitos clássicos de liberdade: trilogia liberdade-segurança-propriedade <sup>7</sup>	X (art.º 145.º, corpo do preceito)	X (art.º 3.º, proémio)  Exigência de um maior grau ( <i>v. g.</i> , abolição dos títulos da nobreza e das ordens honoríficas (art.º 3.º, n.º 3).  Existe um elenco limitado de direitos novos <sup>8</sup> .  há poucos direitos novos:  i) a abolição da pena de morte em qualquer caso – portanto, no que restava <sup>9</sup> , nos crimes militares – e das penas corporais perpétuas (art.º 3.º, n.º 22); ii) “ <i>habeas corpus</i> ” (art.º 3.º, n.º 31); iii) liberdade religiosa (mas, na prática, muito limitada); a resistência passiva contra impostos inconstitucionais)
Afastamento do sufrágio universal	X (sufrágio censitário)	X  (os cidadãos alfabetizados – requisito de saber ler e escrever (sufrágio capacitário);  ou – ser chefe de família
exclusão das mulheres	X	X <sup>10</sup>
direitos sociais incipientes	X	X
Relação entre Estado e Igreja	Estado confessional	Estado laico (não tem religião)
Ausência de separação entre Estado e Igreja	Não há – Estado confessional	Cai-se no extremo oposto da integração da Igreja no Estado <sup>11</sup>
Respeito da liberdade religiosa em espaços públicos	garantia de não perseguição por motivos religiosos (art.º 145.º, § 4.º) <sup>12</sup> .	Existência de amplas Restrições amplas à liberdade religiosa  (anticlericalismo)

Estado de legalidade (positivismo jurídico)	X	X (positivismo legalista)
--	---	------------------------------

### Organização do poder político

forma de Estado unitário	X	X <sup>13</sup>
Separação de poderes	X	X
Poderes do Estado	Quatro poderes (poderes legislativo, executivo, judicial; a pairar sobre eles, o poder moderador do Rei, seguindo directamente a concepção de BENJAMIN CONSTANT)	Três poderes (segundo a trilogia clássica de MONTESQUIEU); ausência do poder moderador do Chefe de Estado
forma institucional <sup>14</sup>	Monarquia O Chefe de Estado é o Rei	República; A chefia do Estado cabe ao PR
Modo de designação do Chefe de Estado	sucessão	eleição pelo Parlamento
Poder de dissolução da Câmara electiva	X	Inexiste, até 1919. Foi acrescentada na Revisão de 1919
Intervenção do Chefe de Estado no processo legislativo parlamentar	poder de sanção das leis (= faculdade de estatuir)	não tem sequer poder de veto suspensivo; existe a possibilidade promulgação tácita (art.º 31.º).
Estatuto do Chefe de Estado	mais relevante (princípio monárquico)	enfraquecido, designadamente: em virtude de ser eleito pelo Parlamento; da duração do mandato (quatro anos, sem possibilidade de reeleição no quadriénio imediato (art.º 42.º)); da possibilidade de destituição pelo Congresso.
Poder legislativo Bicameralismo	X	X  (embora com diferenças em relação à segunda Câmara, o Senado, electivo)



Poder executivo Constituição formal	Pertence ao Rei e Ministros de Estado.  Na prática constitucional, é exercido pelo Rei e pelo “Ministério”, chefiado pelo Presidente do Ministério (desde 1834, ininterruptamente).	a) Numa primeira leitura, caberia ao Presidente da República e aos Ministros (art.º 36.º);  b) A prática inclinou-se no sentido de o Executivo ser dualista, havendo um Presidente do Ministério que chefiava o “Ministério”.
Responsabilidade política do Governo perante o Parlamento	X  Inexiste na Constituição formal.  Porém, surgiu na prática constitucional, a partir de 1834.  A responsabilidade política verifica-se também perante o Rei; daí tratar-se de um sistema parlamentar dualista, de pendor orleanista)	X  A prática constitucional inclinou-se nesse sentido, indubitavelmente (apesar da ausência de consagração na Constituição formal).
Não atribuição de poderes legislativos ao Governo (Constituição formal)	X  (embora emitisse Decretos com força de lei (inconstitucionais, durante os períodos de ditadura)	X  Procurou-se que os decretos ditatoriais fossem proscritos
Natureza do sistema de governo na prática constitucional	Teoricamente, parlamentar dualista (embora com várias entorses)	Entre o sistema parlamentar monista  de assembleia, atípico, e o sistema convencional
Instabilidade governativa	X  A instabilidade é devida a razões diferentes	X  (o Governo demite-se quando posto em minoria numa das Câmaras)
Governos ditatoriais (sem Parlamento reunido)	X  (muito frequentes)	X  (registra-se o caso da ditadura de PIMENTA DE CASTRO, em 1915 <sup>15</sup> )
partidos  Não consagração na Constituição formal	X  Rotativismo - bipartidarismo, entre 1851 e 1906.	X  Multipartidarismo desorganizado, com pólo liderante do Partido Democrático

## Poder judicial

Independência	sofre a intervenção do poder moderador do Rei	independência coarctada pelos Governos republicanos
Fiscalização da constitucionalidade		
a) Fiscalização política	X	X
b) Fiscalização jurisdicional	Inexiste.  Os decretos ditatoriais deveriam ser cumpridos pelos tribunais, segundo a Doutrina dominante	X  (art.º 63.º)

Regista-se assim um maior número de semelhanças do que diferenças.

5. Não é totalmente verdade que a I República Portuguesa tenha sido “*um regime sem sorte*”<sup>232</sup>.

O seu destino titubeante estava traçado à partida, com uma Constituição, que não propiciava condições de durabilidade. “*na apaixonada cena que [era] a vida portuguesa*”<sup>233</sup>, no dizer insuspeito de RAUL PROENÇA, “*(...) a mais perigosa das utopias levou este país à epilepsia da desordem*”<sup>234</sup>.

### (Notas de rodapé - Tabelas)

- <sup>1</sup> Em relação às propostas anteriores, a disposição continha duas normas retroactivas:
  - i) “*das que estiverem pendentes, só poderão discutir-se e votar-se as que forem expressamente aceites pela respectiva comissão das finanças, ouvido o Ministro das Finanças.*” (art.º 1.º, corpo do preceito, 2.ª parte, da Lei de 15 de Março de 1915; no mesmo sentido, art. 1.º, § 1.º, da art. 1.º, § 1.º);
  - ii) “*§ único Se estas propostas já tiverem sido aprovadas na outra Câmara, na anterior sessão legislativa, a recusa de conformidade da comissão de finanças, tomar-se-á como rejeição delas para os efeitos do artigo 32.º da Constituição da República.*” (art.º 1.º, § único, Lei de 15 de Março de 1915; no mesmo sentido, art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 954, de 22 de Março de 1920).
- <sup>2</sup> Note-se a retroactividade desta lei.
- <sup>3</sup> Criticando esta disposição, por não passar de “puro platonismo”, SOUSA DA CÂMARA, 62.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 13 de Março de 1913, in *Diário do Senado*, pg. 9.
- <sup>4</sup> Considerando a inconstitucionalidade do art.º 5.º, MESQUITA DE CARVALHO, 53.ª sessão ordinária do 3.º período da legislatura. 1912-1913. Em 10 de Março de 1913, in *Diário da Câmara dos Deputados*, pg. 12.
- <sup>5</sup> A noção de regime político contende com a concepção básica acerca da comunidade e do poder, dos fins que este prossegue e dos meios de que se serve (JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, 6.ª ed., n.º 3.I, pg. 24); “*este conceito apresenta-se mais abrangente do que qualquer outro, porque se constrói*

<sup>232</sup> Em sentido contrário, A. H. DE OLIVEIRA MARQUES, *A conjuntura*, in *Nova História de Portugal*, XI, Presença, Lisboa, 1991, pg. 700.

<sup>233</sup> JOÃO TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO, *Decreto sob consulta do Supremo Tribunal Administrativo*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Ano VI, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1920, pg. 536.

<sup>234</sup> RAUL PROENÇA, artigo publicado na *Seara Nova*, 1921, apud JOSÉ ADELINO MALTEZ, *Tradição e Revolução*, II, pgs. 275, 281.

- a partir de todos os aspectos da vida política e social relevantes; nele avultam, a par da organização do poder, os direitos fundamentais e o regime económico" (IDEM, *Os problemas políticos fundamentais e as formas de governo modernas*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2004, pgs. 204)
- <sup>6</sup> Sobre este conceito, v. JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, 6.ª ed., n.º 3.II, pg. 24; JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, 5.ª ed., n.º 69.III, pg. 272; IDEM, *Manual...*, II, 5.ª ed., pg. 27; IDEM, *Os problemas políticos fundamentais e as formas de governo modernas*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Ed., 2004, pgs. 204.
- <sup>7</sup> O único sinal de abertura a uma visão social, na Constituição de 1911, seria apenas a obrigatoriedade do ensino primário elementar (art.º 3.º, n.º 11), e não apenas a gratuidade, como na Carta (JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, 7.ª ed., pg. 293).
- <sup>8</sup> Em sentido contrário, GOMES CANOTILHO considera ter existido nessa altura uma "teoria republicana dos direitos fundamentais" (in *O círculo e a linha. Da «liberdade dos antigos» à «liberdade dos modernos» na Teoria republicana dos direitos fundamentais* (originariamente publicado in *Revista de História das Ideias*, vol. 9, Faculdade de Letras, Coimbra, 1987, pp. 733-758) in IDEM, *Estudos sobre direitos fundamentais*, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2008, pgs. 30-34, em particular, nota 63).
- <sup>9</sup> Note-se que o 1.º Acto Adicional abolira a pena de morte nos crimes políticos (art.º 16.º); e a Lei de 1 de Julho de 1867, nos crimes comuns.
- <sup>10</sup> Diversamente do prometido pelo Partido Republicano Português. Regista-se um caso, de CAROLINA BEATRIZ ÂNGELO, que chegou a votar, por ser chefe de família viúva (sobre este caso, v. *Exposição Carolina Beatriz Ângelo, Intersecções dos sentidos/palavras, actos e imagens*, organização de DULCE HELENA PIRES BORGES / JOÃO ESTEVES, Museu da Guarda, Guarda, 2010). Todavia a prática legislativa subsequente não foi nesse sentido: a Lei eleitoral de 1913 especificou o sexo masculino dos cidadãos.
- <sup>11</sup> cfr. art.º 2.º da Lei da Separação do Estado das Igrejas, de 20 de Abril de 1911.
- <sup>12</sup> Podendo mesmo ser considerada "o primeiro prenúncio da liberdade religiosa" - JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, 7.ª ed., pg. 278
- <sup>13</sup> Não obstante anteriores promessas em contrário do Partido Republicano Português.
- <sup>14</sup> Sobre este conceito, v. JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, 6.ª ed., n.º 3.II, pg. 24.
- <sup>15</sup> Julga-se que o caso de SIDÓNIO PAES (Dezembro de 1917-Dezembro de 1918) é um caso à parte, na medida em que se tratou de um interregno.