

MARCELLO CAETANO
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA

MANUAL DE CIÊNCIA POLÍTICA E DIREITO CONSTITUCIONAL

6.ª EDIÇÃO

REVISTA E AMPLIADA

POR

MIGUEL GALVÃO TELES

TOMO I

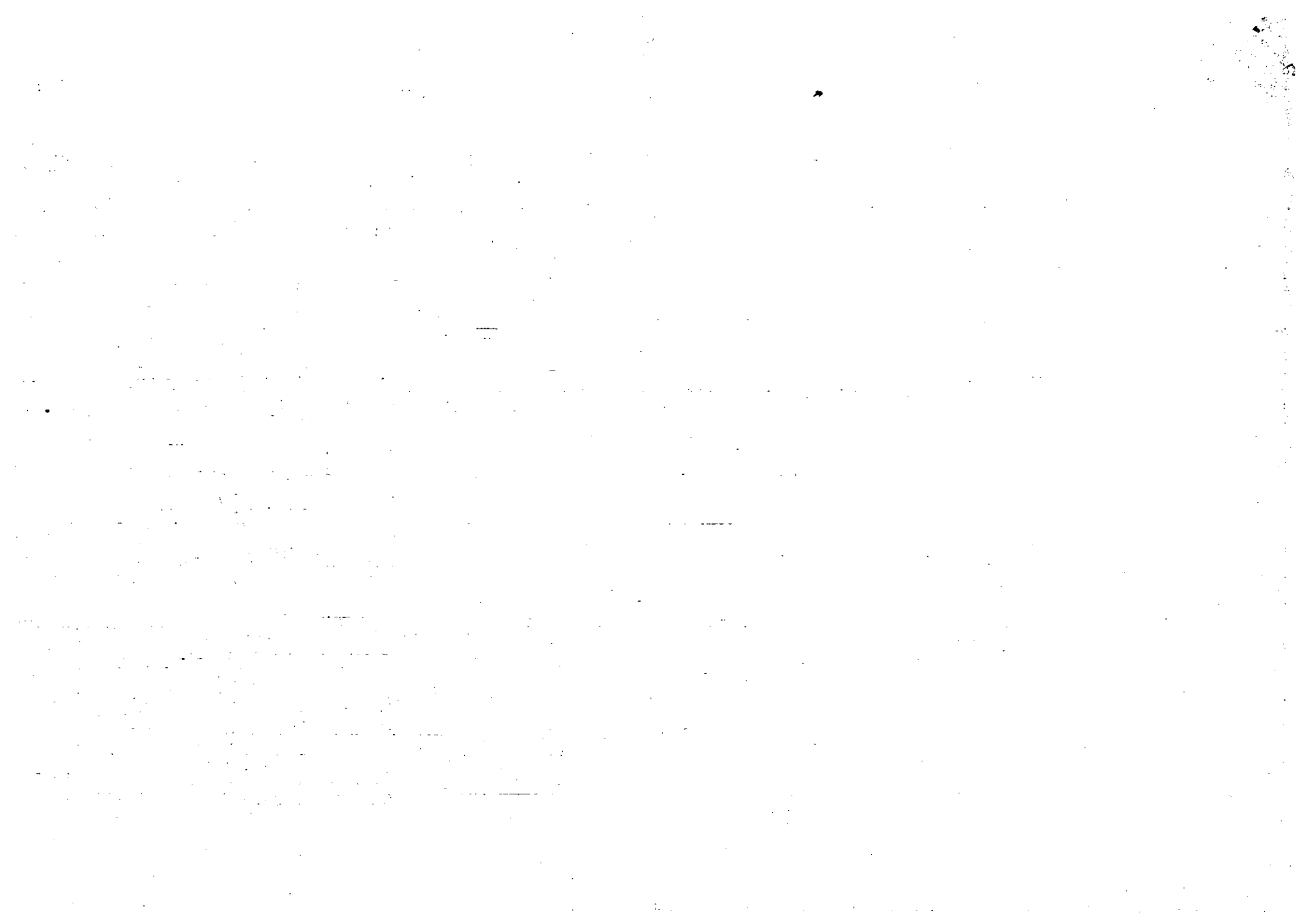
Reimpressão

INTRODUÇÃO — ESTUDO DESCRITIVO DE
ALGUMAS EXPERIÊNCIAS CONSTITUCIO-
NAIS ESTRANGEIRAS — TEORIA GERAL
DO ESTADO



LIVRARIA ALMEDINA

COIMBRA — 1993



PARTE I

**ESTUDO DESCRITIVO DE ALGUMAS
EXPERIÊNCIAS CONSTITUCIONAIS
ESTRANGEIRAS**

CAPÍTULO I

A Constituição britânica ⁽¹⁾

34. Uma Constituição histórica. — A Grã-Bretanha não possui um texto único em que estejam codificados as normas da sua Constituição Política. Daí o costumar dizer-se que a Grã-Bretanha tem uma Constituição não escrita (*unwritten Constitution*). Isto não significa que não haja algumas leis constitucionais escritas: mas essas leis são simples parcelas do edifício político britânico, construído sobretudo através de uma longa evolução histórica, com materiais carreados pelo

(1) Indicaremos alguns livros escolhidos sobre o Direito Constitucional britânico. Do século XIX são clássicos os livros de W. BAGEHOT, *The English Constitution*, e de DICEY, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, 1885, — de que citaremos sempre a 8.ª edição, última publicada em vida do autor. Dos modernos é capital o *text-book* de WADE & PHILLIPS, *Constitutional Law*. Podem ver-se também MAURICE AMOS, *The English Constitution*; JENNINGS, *The law and the Constitution*; NORMAN WILSON, *The British system of government*. Está traduzido em português um livro de útil leitura: A. NORLET, *A democracia inglesa* (trad. de FERNANDO DE MIRANDA, Coimbra Editora, L.ª). Sobre o Parlamento é digna de leitura a monografia de M. DE FRAGA IRIBARNE, *El Parlamento británico*. Para consulta é valiosa a obra muito detalhada de JENNINGS, *Parliament*.

costume, — isto é, pela prática imemorial de certos factos ou pelo exercício tradicional de certas faculdades que a colectividade entende que devem ser mantidas, punindo aqueles que as violarem —, além de muitas práticas, praxes ou *conventions*, usos correntes que, não sendo Direito, todavia regem, por acordo estabelecido entre os políticos, a vida constitucional.

Os *textos escritos* não estão codificados, conservando a sua autonomia histórica. O primeiro dos textos que formam a Constituição inglesa é a *Magna Charta* que os barões do reino impuseram a João Sem Terra em 1215. Vencido na guerra no Continente, hostilizado pela Santa Sé e desprovido de recursos financeiros, o Rei teve de resignar-se a firmar um documento em que se comprometia a respeitar os privilégios ou liberdades dos três estados do reino. A liberdade da Igreja, as prerrogativas municipais, a moderação da tributação dos mercadores, o direito que cada um tem a não ser condenado senão após julgamento pelos seus pares ou segundo o Direito do seu país, o direito de todo o homem a que lhe seja feita justiça... — são os princípios consignados na *Magna Carta* que, assim, constituiu uma espécie de foral da Nação, um pacto que nenhuma das partes — o Rei e o País — podem violar.

A *Magna Charta* foi confirmada pelos sucessores de João Sem Terra. Escrita em latim, poucos conheciam o seu exacto teor e apenas no século XVI é que veio a ser traduzida em inglês: conquista das classes privilegiadas, eram os homens cultos que a invocavam e que dela extraíam o seu conteúdo político.

No século XVII aparecem novas leis constitucionais. No reinado de CARLOS I travou-se a luta, ao princípio respeitosa, entre o Parlamento e a Coroa: o Parlamento queria afirmar a sua supremacia e o direito a criticar e a responsabilizar os conselheiros do Rei, enquanto o Soberano pretendia manter intacto o seu Poder de decidir e comandar como chefe da Nação. Mal sucedido na guerra, o Rei convocou em 1628 um Parlamento que, aproveitando a má situação do Monarca, lhe apresentou a *Petition of Right* que ele teve de deferir.

A *Petition of Right* protesta contra o lançamento de impostos sem consentimento do Parlamento, contra as prisões arbi-

trárias, contra o uso da lei marcial em tempo de paz e o aboletamento permanente de soldados nos casos dos particulares.

Não se confunda a *Petition* com o *Bill of Rights* de 1689. Depois de 1628, como se sabe, produziu-se a revolução inglesa de 1640 que conduziu à deposição e decapitação do Rei. CROMWELL foi então o Lord-Protector de uma República de curta duração durante a qual foi redigida uma Constituição escrita que só durou mais dois anos que o ditador. Em 1660 a Monarquia foi restaurada e CARLOS II subiu ao trono. Sucedeu a este Rei, em 1685, seu irmão, JAIME II, que era católico e que pretendia fazer reverter a Inglaterra à Igreja romana. A reacção daí resultante produziu a Revolução de 1688 que depôs o último soberano da dinastia dos Stuarts negando o direito divino dos reis e invocando a existência de um pacto entre a Nação e o Soberano. Essa revolução chamou ao trono a irmã do Rei, MARIA, casada com um príncipe holandês, seu primo GUILHERME DE ORANGE — depois GUILHERME III. O Parlamento, porém, condicionou a aclamação dos novos monarcas à aceitação de uma declaração de direitos, que é o *Bill of Rights*.

Este *bill* enumera uma série de actos que o Rei não pode cometer por serem *ilegais*, o que significa que o Rei está submetido ao Direito resultante do costume sancionado pelos tribunais, o *Direito comum* (*Common law*) aplicável a todos os ingleses, rei ou súbdito, servidor da Coroa ou particular, militar ou civil, de qualquer parte da Grã-Bretanha.

O *bill* consigna várias garantias políticas: consagra o *direito de petição*; assegura a liberdade e inviolabilidade dos membros do Parlamento no exercício das suas funções e a reunião regular das câmaras; condena os tribunais de excepção; considera ilegal a suspensão de leis só pelo Rei ou o favor régio que dispense alguém do cumprimento da lei; estabelece que o Rei não pode lançar tributos nem organizar ou manter um exército permanente a não ser com consentimento do Parlamento, etc.

A Coroa, atribuída pelo Parlamento aos novos soberanos, ficava, assim, estreitamente dependente dele. No último ano do reinado de GUILHERME III — 1701 —, o Parlamento votou o *Act of Settlement*, segundo o qual só pode subir ao trono

britânico um príncipe de religião anglicana e que prescreve novas disposições para impedir o Rei de governar sem o Parlamento, de prejudicar a supremacia parlamentar ou de influir na consciência dos juizes.

Já no século xx foram elaboradas algumas leis constitucionais importantes: assim o *Parliament Act*, 1911, que restringiu os poderes da Câmara dos Lordes e fixou em 5 anos a duração do mandato dos comuns; o *Statute of Westminster*, 1931, que regulou as relações entre o Reino Unido e os Domínios ultramarinos da Comunidade das Nações britânicas; o *Ministers of the Crown Act*, 1937, alterado em 1946 e 1957, que fixou o vencimento dos Ministros, e consagrou a existência de várias funções até aí meramente consuetudinárias; os *Regency Acts*, de 1937 e 1953, que regulam a constituição e poderes da regência em caso de menoridade ou impedimento do soberano; o *Parliament Act*, 1949, que impôs novas restrições à função legislativa dos lordes; o *Life Peerages Act*, 1958, que permite a nomeação de lordes a título meramente vitalício; o *Peerages Act*, de 1963, que conferiu a todos os pares da Escócia o direito de tomar assento na Câmara dos Lordes e que permitiu a renúncia ao pariato; etc.

35. O Reino Unido. — Devem também considerar-se constitucionais as leis que foram criando o actual Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. No século XIII a Inglaterra era apenas um dos reinos existentes nas ilhas britânicas. EDUARDO I anexou a esse reino o País de Gales pelo *Statute of Wales*, 1283, passando o título de Príncipe de Gales a ser atribuído a um dos filhos do rei de Inglaterra (mais tarde a prática fixou-o no primogénito). Só na primeira metade do século XVI é que HENRIQUE VIII transformou essa anexação em incorporação definitiva, com o direito de os galeses elegem representantes à Câmara dos Comuns.

Outro reino independente era a Escócia. Em 1503 o rei da Escócia JAIME VI foi chamado ao trono inglês com o nome de JAIME I, mas os dois reinos mantiveram-se separados, em regime de pura *união pessoal* (soberano comum) até 1707, data em que, reinando a rainha ANA, os parlamentos dos dois

países acordaram em transformar essa união pessoal em *união real* formando o *Reino Unido da Grã-Bretanha*. O *Act of Union*, 1707, tem 25 artigos e estabelece um só Parlamento e leis políticas comuns, reservando a Escócia o direito de conservar as suas leis municipais e civis, os seus tribunais, a sua Igreja oficial própria e a sua nobreza, que se fazia representar na Câmara dos Lordes por 16 pares eleitos em cada eleição geral.

Finalmente, a Irlanda foi sendo dominada pela Inglaterra e em 1800 uniu-se à Grã-Bretanha, formando o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda. Em 1921 constituiu-se, na Irlanda do Sul, com o estatuto de domínio, o *Irish Free State*, que proclamou a sua independência, como República do Eire, em 1937. No Reino Unido continuou incorporada apenas, desde 1921, a Irlanda do Norte (a região do Ulster) que possui um governador-geral, duas câmaras e gabinete próprio.

O Reino Unido é, pois, constituído pela Inglaterra, País de Gales, Escócia (estes países formando a Grã-Bretanha) e Irlanda do Norte.

36. Supremacia do Parlamento. Composição deste. — O órgão supremo do governo da Grã-Bretanha é, hoje em dia, o Parlamento. Teóricamente é nele que reside todo o poder, competindo-lhe alterar a Constituição, fazer as leis e orientar os ministros que formam o gabinete e que têm de dirigir a sua política de acordo com a maioria parlamentar.

Esta onnipotência parlamentar não tem outros limites senão o respeito pela opinião pública, o sentimento liberal dos governantes e a convicção generalizada e profunda da inconveniência de alterar as instituições políticas.

O Parlamento é composto por três elementos: a Coroa, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns.

A Coroa é a instituição que individualiza a unidade do Estado. O seu titular é o Rei.

A Câmara dos Lordes compreende um número ilimitado de *pares temporais* (anda actualmente esse número à roda dos 900), e 26 «lordes espirituais».

São pares do reino *temporais*:

a) os titulares de títulos nobiliárquicos ingleses, esco-

ceses ou da Grã-Bretanha em consequência de neles haverem sucedido hereditariamente ou de terem sido agraciados pelo Rei ⁽¹⁾:

b) até 9 *lordes judiciais* (*Lords of Appeal in Ordinary* ou *Law Lords*), juizes aos quais é conferido o *pariato vitalício* para, na Câmara, exercerem as funções que a ela pertencem de supremo tribunal de apelação do Reino Unido;

c) os pares vitalícios, nomeados em número indefinido e sem discriminação de sexo pela Coroa nos termos do *Life Peerages Act*, 1958.

Os *lordes espirituais* são dois arcebispos e 24 bispos da Igreja anglicana.

A *Câmara dos Comuns* é formada por 630 membros (abreviadamente designados por M. P., *member of the Parliament*), eleitos mediante sufrágio directo e universal por círculos territoriais (*constituencies*). Cada círculo elege um membro. As eleições gerais devem realizar-se de cinco em cinco anos, no máximo, de acordo com o *Parliament Act*, 1911. Mas o gabinete pode antecipá-las obtendo da Coroa a dissolução da Câmara.

37. Origens do Parlamento. — Na Idade Média o Rei de Inglaterra tinha, como todos os demais reis europeus, a sua *Cúria* ou *Corte*. Um dos deveres dos vassallos era aconselhar o seu senhor e ajudá-lo no desempenho das obrigações do mando. Mas quando o governo se tornou mais complexo deu-se uma diferenciação: havia certos nobres e clérigos que estavam sempre junto do Rei e o acompanhavam por toda a parte, auxiliando-o a despachar os negócios públicos e a julgar os processos judiciais, enquanto a maioria dos barões e dos prelados residia nas suas terras e só vinha ter com o Rei quando este os convocava para se pronunciarem sobre questões importantes e decidirem causas judiciais de maior vulto.

⁽¹⁾ Os títulos da Grã-Bretanha são posteriores à união entre a Inglaterra e a Escócia, verificada em 1707, os outros anteriores. Até ao último *Peerages Act* os pares da Escócia não tinham todos assento na Câmara: possuíam apenas o direito de, cada vez que era eleita a Câmara dos Comuns, escolher 16 Lordes que os representassem.

Os que andavam sempre com o Rei formavam o seu *Conselho* (*King's Council*, mais tarde transformado em *Privy Council*), donde com o andar dos tempos se foram separando tribunais especializados.

As assembleias gerais dos barões do reino e dos prelados, abades e representantes dos cabidos, constituíam o *Magnum Concilium* que já no século XII o Rei convocava para pedir dinheiro, concedido sob a forma de imposto mas só por um ano, o que forçava à reunião frequente com tendência para a anualidade. A votação dos impostos era muitas vezes condicionada à aceitação pelo Rei dos *bills* ou pedidos de providências legislativas, equivalentes aos *agravamentos* das nossas Cortes medievais.

Em 1254 produz-se uma importante inovação: o Rei resolve convocar também dois cavaleiros por cada condado, na qualidade de representantes da respectiva população. E, poucos anos depois, foram chamados mais dois representantes por cada cidade ou burgo privilegiado. Deste modo em 1295 o Parlamento já reunia com os três estados: clero, senhores e comuns.

Aconteceu, porém, que o médio e o baixo clero se desinteressou da intervenção no Parlamento, preferindo reunir-se em assembleia própria (*Convocation*). Ficaram unicamente os bispos e abades dos grandes mosteiros que acorriam às reuniões na qualidade de senhores de vastos domínios e que, por esse motivo, se juntaram aos nobres, visto terem interesses análogos, reunindo com eles em separado dos comuns: em 1332 já as reuniões do Parlamento se faziam em duas salas (câmaras ou casas, *houses*), a dos *lordes espirituais e temporais* e a dos *comuns*, embora as petições e resoluções fossem apresentadas ao Rei, em nome de todos, pelo Lord Chanceler. Ora em 1377 os Comuns, em vez de irem pedir ao Lord que servisse de intermediário entre eles e o monarca, elegeram de entre si um *speaker*, isto é, um representante que fosse falar ao Rei em nome deles, conquistando deste modo a autonomia. A estrutura do Parlamento, a regularidade do seu funcionamento e outras prerrogativas resultam, assim, do costume e ainda hoje o presidente da Câmara dos Comuns se chama *speaker*.

38. A Coroa. — A Coroa, instituição monárquica, corresponde na terminologia jurídica inglesa à expressão do interesse colectivo que na linguagem continental traduzimos por *Estado*.

É que inicialmente o Rei era o governante supremo, o detentor do poder político, o soberano, único órgão com autoridade sobre todo o reino. Vimos como o Parlamento se foi transformando, pouco a pouco, de conselho de convocação irregular em órgão deliberativo regular que procurava exercer a soberania juntamente com o Rei.

O período em que a preponderância da Coroa foi contestada pelas Câmaras vai de 1628 a 1688 e é caracterizado por uma série de acontecimentos políticos cujo conjunto ficou conhecido pelo nome de *Revolução inglesa*.

Em consequência dessa Revolução (cujos princípios estão contidos no *Bill of Rights* de 1689 e no *Act of Settlement* de 1701) acabou a supremacia do poder real, evitou-se o absolutismo e firmou-se a autoridade do Parlamento.

Em todo o caso a Revolução do século XVII deixou ao rei a titularidade e o exercício de certos poderes, denominados *royal prerogative*.

As prerrogativas régias foram, porém, sendo sucessivamente restringidas com o tempo; e a maior parte conserva-se só nominalmente na Coroa, pois o seu exercício efectivo pertence aos ministros ou ao Primeiro Ministro.

A Coroa é jurídica e politicamente irresponsável. No tempo em que o Rei era o supremo juiz do reino e em que todos os juizes dependiam dele, era impossível acusar o rei perante um tribunal. Daí o princípio de que os actos do rei nunca são ilícitos, tudo o que ele faz está de acordo com o direito — *the king can do no wrong*. Depois do século XVII os juizes tornaram-se independentes do rei, mas o princípio de se não poderem exigir responsabilidades ao soberano no campo jurídico, ou mesmo político, manteve-se.

Mas se o rei não podia ser chamado à responsabilidade, o Parlamento esforçou-se por encontrar quem responsabilizar pelas decisões da Coroa. E como o Soberano era assistido no

exercício do Poder pelo *Conselho Privado* (*Privy Council*) criou-se a doutrina de que o rei não tem culpa: a culpa é de quem o aconselhou. Daí o começar-se a pedir contas aos seus conselheiros. No século XVIII já em Inglaterra estava assente o princípio da *responsabilidade política dos Ministros pelos actos da Coroa*.

Simplemente para este princípio poder ser aplicado com justiça impôs-se que o rei passasse sempre a decidir a coberto de um Ministro: *the king can not act alone*. Assim surgiu a *referenda ministerial*.

Por outro lado, pouco a pouco foi-se consolidando a regra de, em princípio, o rei praticar todos os actos que o gabinete quizer, pois é este quem possui a confiança do Parlamento e quem portanto deve tomar as decisões políticas.

Hoje em dia o rei de Inglaterra não decide por si coisa nenhuma: sanciona sempre as leis votadas pelo Parlamento, pois, embora tenha o direito de as não sancionar, desde o princípio do século XVIII que não usa esse direito; nomeia o governo que resulta da maioria da Câmara dos Comuns; os seus actos oficiais têm de ter sempre a assinatura de um ministro responsável (*referenda*) e são em muitos casos ainda apresentados como resoluções do Conselho Privado, onde prepondera o governo; a sua política é a do seu governo e os seus próprios discursos têm de ter aprovação do Primeiro Ministro.

Assim, o rei na Constituição britânica actual apenas conserva dois direitos: o *direito de ser informado* de todos os actos e factos importantes da vida política e o *direito de aconselhar* o governo.

39. A Câmara dos Lordes. — Já atrás ficou explicada a origem da Câmara dos Lordes, onde têm assento os «senhores» nobres e eclesiásticos e que, herdeira das funções judiciais do *Magnum Concilium*, ainda hoje exerce a jurisdição de Supremo Tribunal de Apelação do Reino Unido, embora efectivamente tais atribuições sejam desempenhadas pelos «lordes judiciais».

A Câmara é presidida pelo *Lord Chancellor*, membro do Governo que não tem de fazer parte dela e cujas funções o tor-

nam um Ministro de Justiça. Ao Rei pertence criar os Lordes, em número ilimitado, conferindo títulos de nobreza com atribuição do pariato aos cidadãos que mais se tenham distinguido na política, na administração pública, na guerra, nas ciências, nas letras, nas artes, na vida económica ou nas profissões liberais. Inerente à nobreza o pariato é hereditário, fazendo da Câmara uma instituição aristocrática muito combatida hoje em dia por, no dizer de um crítico, não se conceber que alguém «seja legislador apenas por ser filho de seu pai». Por isso, embora já houvesse na Câmara alguns lordes não hereditários — os lordes espirituais, os judiciais e até há pouco os da Escócia —, a lei de 1957 veio permitir que a Coroa nomeie pares cujo título é apenas vitalício, não se transmitindo portanto a herdeiros, e que são escolhidos pelas suas aptidões pessoais podendo mesmo ser do sexo feminino (*ladies*). E, no discurso da Coroa de 1967, o governo (trabalhista) anunciou a intenção de reformar novamente a Câmara dos Lordes. Nesse sentido foi apresentada uma proposta de lei que pretende restringir o direito de voto dos pares hereditários.

Até 1963 não era permitido ao herdeiro de um título renunciar ao pariato. Como os lordes não podem ser eleitos para a Câmara dos Comuns e está estabelecido que nesta deve ser escolhido o Primeiro Ministro, isto significava ficarem vedadas aos lordes as actividades políticas mais significativas. Mas, nesse ano, a necessidade que o Partido Conservador teve de confiar a chefia do Gabinete a LORD HOME fez com que o Parlamento aprovasse a lei que permite aos lordes renunciar ao título e ao pariato. Assim pôde o Sr. DOUGLAS-HOME, já despojado dos atributos da nobreza, fazer-se eleger membro dos Comuns e exercer as funções de Primeiro Ministro. Outros lordes o seguiram na renúncia.

É certo que hoje a Câmara tem funções legislativas muito reduzidas. De 1688 a 1832 pode dizer-se que constituiu o centro da política inglesa preponderando na legislação, e formando e fazendo cair os governos, visto nela terem assento os homens mais ilustrados e representativos do país, geralmente grandes proprietários rurais com considerável influência eleitoral e nessa qualidade chefes de partido e manipula-

dores dos deputados: é a época do regime aristocrático. Mas pouco a pouco o eixo do poder foi passando, em virtude do alargamento do sufrágio e do progresso das ideias democráticas, para a Câmara electiva, de tal modo que, quando em 1909 a Câmara dos Lordes pretendeu quebrar a velha praxe de não alterar as leis financeiras votadas pelos Comuns e rejeitou o Orçamento apresentado pelo governo de LLOYD GEORGE, não teve outro remédio senão aceitar, sob ameaça de extinção ou de profunda reforma, a limitação expressa dos seus poderes pelo *Parliament Act* de 1911, depois modificado em 1949.

Em consequência dos *Parliament Acts* a Câmara não pode evitar a conversão em leis dos projectos que hajam sido aprovados pelos Comuns desde que contenham matéria financeira (*money bills*), pois que serão enviados a sanção real *independentemente da votação dos lordes* se estes as não houverem votado dentro de um mês a contar da data em que forem recebidos na Câmara e à qual devem ser enviados com um mês, pelo menos, de antecedência em relação ao final da sessão legislativa (isto é, do período anual de trabalho).

Quanto a qualquer outro projecto aprovado pelos Comuns, se os Lordes o rejeitarem pode o Governo submetê-lo segunda vez aos Comuns na sessão legislativa seguinte e, obtida nova aprovação da Câmara electiva, o projecto será convertido em lei *mesmo que os Lordes tornem a rejeitá-lo* desde que haja passado um ano sobre a data da primeira aprovação nos Comuns.

As propostas ou projectos de lei sobre matérias judiciais têm, porém, sempre de começar a ser discutidos na Câmara dos Lordes, dada a qualidade desta de órgão judiciário supremo.

Como se vê a Câmara dos Lordes está reduzida a um mero papel retardador. Só a autoridade de alguns dos seus membros, antigos políticos, juristas insignes, altos funcionários aposentados, faz com que sejam ouvidas as opiniões que emite e aceites certas emendas que propõe. A Câmara funciona como tribuna política e como conselho técnico: mas não já como órgão de governo.

Normalmente apenas um pequeno número dos seus mem-

bros, mais ligados à política, assiste às reuniões, que assim revestem o carácter discreto de sessões de trabalho.

40. A Câmara dos Comuns. — A preponderância no Parlamento pertence hoje à Câmara dos Comuns visto que: 1.º tem o direito de fazer passar as leis mesmo contra o voto dos Lordes e na certeza de que a Coroa não negará a sanção; 2.º só ela pode efectivar a responsabilidade política do gabinete e fazer tombar o Ministério; 3.º é no seu seio que se manifesta a força dos partidos políticos e se define a maioria donde sai o gabinete. Esta preponderância afirma o actual carácter democrático do regime britânico e nasceu do alargamento do direito do sufrágio (*franchise*).

Até 1832 só podiam votar os proprietários que tivessem um rendimento anual líquido de 40 shillings, o que ajudava a influência dos lordes. A Revolução de Julho de 1830, em França, veio desencadear em Inglaterra a agitação democrática favorecida pela industrialização do Norte do país que provocara notável transformação de mentalidade e de costumes do povo e dera força à pequena burguesia. O *Reform Act* de 1832 resultante da vitória do partido whig (liberais) operou um primeiro alargamento do direito de voto. Outras leis se seguiram no mesmo sentido, nomeadamente o *Reform Act* de 1867, que conferiu o direito de votar a mais 1 200 000 cidadãos, e o de 1884 que o outorgou a 5 000 000. O *Representation of the People Act*, de 1918, deu o direito de voto a todos os homens de mais de 21 anos que não fossem incapazes nem lordes, e tivessem um mínimo de condições económicas, e às mulheres de mais de 30 anos. Em 1928 as mulheres passaram a ter voto nas mesmas condições que os homens. E a partir de 1948 o sufrágio deixou de depender de requisitos *censitários* (isto é, baseados na situação económica dos cidadãos).

Em 1832, antes da primeira lei de reforma eleitoral, havia 435 000 eleitores; depois da lei de 1928 contaram-se perto 27 000 000, e nas eleições gerais de 1964 o número de eleitores inscritos subiu a perto de 36 000 000 dos quais 27 650 000 exerceram o direito de voto, ou seja 77 % dos inscritos.

Assim, na História constitucional britânica podem distin-

guir-se nitidamente três períodos, segundo a preponderância dos órgãos do poder supremo: desde a Idade Média até 1689 é o período da preponderância da Coroa, ou *sistema monocrático*; de 1689 a 1832 é o da preponderância da Câmara dos Lordes, ou do *sistema aristocrático*; de 1832 aos nossos dias é o da preponderância do sufrágio e da Câmara dos Comuns, ou *sistema democrático*.

Para ser eleito, o interessado tem de apresentar oficialmente a sua candidatura e fazer o depósito de 150 libras que perderá se não atingir um nono dos votos emitidos no círculo.

A Câmara funciona em reunião plenária (sob a presidência do *speaker*) ou em comissão (*committee*). Há quatro comissões para o estudo de projectos. Mas a Comissão de Ways and Means (finanças) é constituída por toda a Câmara que, ao passar a funcionar nessa qualidade, é presidida pelo *Chairman of Ways and Means*, deixando de figurar a maça de prata, símbolo da jurisdição da Câmara, no lugar da presidência. Esta comissão ocupa-se dos *money bills*, isto é, projectos sobre matérias financeiras, competindo ao *speaker* qualificar como tal os projectos que, como atrás se disse, gozam depois de processo especial quanto à intervenção da Câmara dos Lordes.

41. Os partidos políticos. — Desde o século XVII que os partidos políticos são uma peça essencial do sistema constitucional britânico. Foi em 1679 que pela primeira vez as eleições para a Câmara dos Comuns foram disputadas entre os *Tories*, onde predominavam os proprietários rurais, anglicanos e partidários do rei Carlos II, e os *Whigs*, que temiam a tolerância do Rei para com os católicos e que contavam no seu grémio grande número de mercadores e de fiéis dos grupos de protestantes dissidentes da Igreja anglicana (¹).

(¹) *Whigs* era o nome dos membros de uma seita religiosa escocesa que se rebelara contra o rei; *tories* era a designação dada a alguns católicos irlandeses que viviam fora da lei. Quando ao Rei Carlos II foram apresentadas petições a exigir que convocasse o Parlamento para que este excluísse seu irmão, o Duque de York, católico,

Esses dois grupos digladiar-se-ão daí por diante e irão revezar-se no Poder. Agrupamentos de membros das classes dirigentes que certos interesses e sentimentos em dada altura determinaram, com o correr do tempo transformaram-se em organizações permanentes de intervenção na vida política destinadas a orientar a opinião pública e a exercer o governo.

Os *Tories* originaram o Partido Conservador e os *Whigs* o Partido Liberal, e ambos esses partidos governaram a Inglaterra alternadamente até ao começo do século xx. Mas no início deste século a classe operária representava uma enorme parte da população britânica. Organizada corporativamente nas *trade unions*, ou sindicatos, era tradição que estes organismos se mantivessem afastados da política; os dirigentes das *trade unions* porém, pensando que seria mais eficaz a acção na plano político, tomaram a iniciativa de fundar um novo partido — o *partido trabalhista* — para realizar um programa socialista, mediante reformas a fazer dentro do quadro e das possibilidades das instituições democráticas. O *Labour Party* conseguiu eleger dois deputados em 1901 e cinquenta em 1906. Pela primeira vez na História da Inglaterra surgiram três partidos no Parlamento ⁽¹⁾.

42. O sistema bipartidário. — Habitados a dois únicos partidos de governo, os ingleses reagiram, adaptando-se às condições novas: o Partido Liberal foi sacrificado e está reduzido a um pequeno núcleo de parlamentares. O agrupamento das forças políticas passou a fazer-se, sobretudo, nos

acusado de ter preparado uma conspiração contra o monarca, da sucessão no trono, os petiçãoários passaram a ser conhecidos por *Wighs* em virtude de terem posto em causa a liberdade do rei para convocar os parlamentos. Os que sustentaram a autoridade régia, por seu turno, receberam o nome de *tories*, que pretendia insinuar a sua convivência com os católicos.

⁽¹⁾ Existem na Inglaterra outros grupos políticos que por vezes se denominam partidos e concorrem às eleições: mas, ainda quando consigam eleger um ou outro membro, não exercem de facto qualquer acção autónoma no Parlamento. Os partidos que contam são os que dispõem de grandes grupos parlamentares capazes de sustentar um governo.

partidos conservador e trabalhista, o primeiro guardião das tradições políticas e religiosas, defensor do sistema capitalista e da iniciativa privada, com grande predomínio das profissões liberais, dos industriais e dos interesses agrários; e o segundo, acolhedor das novas ideias, dos católicos e das igrejas dissidentes, composto sobretudo da classe média e dos operários, pugnando pelo socialismo de Estado e pela centralização administrativa. Ambos eles albergam várias tendências no seu seio e contêm uma direita, um centro e uma esquerda.

Qual o motivo desta preferência inglesa pelo sistema bipartidário? Várias explicações têm sido propostas. Há autores que a filiam no facto de a sala da Câmara dos Comuns ser rectangular, com duas bancadas face-a-face, o que só permite duas posições e, portanto, dois partidos. Outros entendem que o espírito britânico não admite meias tintas e só compreende que se seja pelo governo ou contra o governo, donde os dois partidos. Há quem a explique pelo sistema eleitoral, puramente maioritário: cada círculo (*constituency*) elege um deputado e o candidato eleito é o que tiver mais votos, de maneira que apresentar numerosos candidatos seria dispersar a votação e dar a vitória ao partido mais unido, ainda que menos representativo. A verdade parece-nos, porém, que é esta: o bom senso inglês sabe que o sistema parlamentar não pode funcionar satisfatoriamente senão com dois partidos.

Tem de haver um partido indiscutivelmente vencedor, com sólida maioria na Câmara dos Comuns, para que possa haver governo forte, estável e eficaz. Esse partido pode governar durante cinco anos, que é o tempo máximo do mandato de cada Câmara, salvo o caso de dissolução que o Primeiro Ministro proponha ao Rei para consultar o eleitorado na hipótese de haver dúvida sobre a solidez da maioria existente. O chefe do partido triunfante nas eleições gerais passa a chefe do governo e do gabinete e leva para Ministros os seus correligionários mais eminentes, — contanto que sejam membros do Parlamento. A maioria da Câmara dos Comuns obedecerá daí por diante ao chefe do partido e primeiro Ministro, que é o seu *leader superior*, votando a legislação que o governo julgar

necessária para governar. A oposição discute, fiscaliza, interroga mas nada pode evitar, já que o regimento da Câmara permite, pelo *sistema da guilhotina*, marcar o tempo máximo a consumir em cada fase do debate, findo o qual se passa adiante esteja-se onde estiver, de modo a impedir o obstrucionismo e a abreviar os debates, e pelo *sistema do canguru* caminhar aos saltos nas votações, mediante a eliminação pelo *speaker* das emendas propostas que ele considere descabidas.

Restringidos como estão os poderes da Câmara dos Lordes, a Câmara dos Comuns é praticamente a única assembleia legislativa. Mas é-lhe impossível, hoje em dia, votar todas as leis de que o Governo carece para agir e, por isso, têm sido frequentes as *delegações* pelas quais o Parlamento autoriza o Governo a legislar sobre matérias de enunciado muito vago e, portanto, de âmbito muito vasto (*Delegated legislation*).

Um sábio regimento e um programa severo de emprego do tempo das sessões fazem com que só sejam discutidos os assuntos que o governo permite e que só sejam votados os projectos de lei que o governo quer. A Câmara é assim um meio, de que dispõe o partido que nela possua a maioria, de governar com publicidade e de que a oposição se utiliza para expor as suas ideias. Cada vez mais, porém, se acentua o que dela disse, há anos, um autor: «*is a debating assembly and not a legislative body*» (JENNINGS).

43. O governo e o gabinete. — Como acabamos de ver, na Constituição inglesa a supremacia no exercício do Poder pertence ao Parlamento; no Parlamento, a autoridade efectiva é a da Câmara dos Comuns; na Câmara dos Comuns manda o partido da maioria; e o partido da maioria obedece ao Primeiro Ministro, chefe do governo e do gabinete.

O Governo é composto por um grande número de cargos respeitantes uns a funções políticas, outros à direcção de departamentos administrativos e outros ainda ao exercício de certas actividades partidárias. Há assim a distinguir os *senior Ministers*, os mais importantes, dos que desempenham funções de menor relevo, os *junior Ministers*: em 1969 o governo trabalhista conta ao todo 101 membros.

Chefe do governo é o *Primeiro Ministro* que em geral exerce as funções de Primeiro Lord do Tesouro (*First Lord of the Treasury*) correspondentes à presidência de um Conselho do Tesouro que nunca reúne, mas que lhe permitem a superintendência de tudo o que respeita às finanças públicas. Segue-se o *Lord Chancellor*, presidente da Câmara dos Lordes e ministro da Justiça, e o *Lord Presidente do Conselho* que preside ao Conselho Privado; o *Chanceler do Exchequer* que é o Ministro das Finanças, o *Chanceler do Ducado de Lancastre* que tem tido a seu cargo a informação mas que agora é um ministro sem pasta, os sete *Secretários de Estado* (do Interior, que dirige o *Home Office*, dos Negócios Estrangeiros, à testa do *Foreign Office*, é actualmente encarregado também das relações com a Comunidade, do Exército, do Ar, da Escócia, dos Serviços Sociais e o recentemente criado (1969) da Administração-Geral e do Planeamento Regional); o *Primeiro Lord do Almirantado*, é o Ministro da Marinha; o *Presidente do Board of Trade* dirige o ministério do Comércio; seguem-se vários *Ministros* (da Defesa, da Saúde, da Educação e Ciência, da Agricultura, Pesca e Alimentação, das Obras Públicas, da Tecnologia, do Emprego e Produtividade...), o *Postmaster general* que dirige os correios e o *Lord do Selo Privado*.

Entre os *junior ministers* estão os *Secretários Parlamentares* que todos os Ministros têm (nalguns ministérios há dois ou três) ou, no caso dos Secretários de Estado, os *Subsecretários de Estado Parlamentares*. Alguns ministérios têm um *Financial Secretary* com a mesma categoria. Cinco *Junior Lords of the Treasury* não têm outra função senão a de serem os secretários do grupo parlamentar da maioria (*whips*) sob a direcção do Secretário parlamentar do Tesouro, que é o *Chief government whip*.

Há ainda os *law officers*, — o *Attorney General* e o *Solicitor-General* — que também têm categoria ministerial.

O Primeiro Ministro escolhe alguns dos *senior ministers* para com ele constituírem o *gabinete*, isto é, o conselho restrito que discute os problemas políticos e define a orientação do governo. Há assim um número limitado (variável de

governo para governo) de ministros do gabinete (*ministers in the cabinet*), sendo os restantes *ministers not in cabinet* ⁽¹⁾.

Todavia a personalidade mais destacada do governo, que escolhe e demite ministros, selecciona os membros do gabinete, dirige o partido e imprime carácter à acção governamental, é o Primeiro Ministro.

A posição do Primeiro Ministro afirmou-se de tal modo que hoje é corrente dizer-se terem as eleições gerais na Grã-Bretanha por objectivo, mais do que a escolha de um partido para governar, a do governante que chefiará o governo e o gabinete ⁽²⁾.

Porque o *cabinet* (onde, em certas épocas, se diferenciou um núcleo ainda mais restrito de conselheiros solidários com o Primeiro Ministro, o *Inner cabinet*) é que tècnicamente responde pela política geral do governo perante o Parlamento, perante a Coroa e perante a Nação.

44. Origem do gabinete. — Como é que se chegou a este sistema de organização? Por lenta evolução e, em grande parte, por acaso, como sucede com quase todas as instituições inglesas...

Vimos que o rei na Idade Média tinha o seu *Conselho*, do qual no século xv se destacou o *Conselho Privado*, com o qual habitualmente despachava os negócios públicos. Mas como era uma assembleia mesmo assim numerosa, nos fins do século xvi o monarca começou a designar meia dúzia de conselheiros para, reunidos numa pequena sala à parte

⁽¹⁾ O número de membros do gabinete é geralmente reputado excessivo. No governo Douglas-Home (Out. 1963) havia 23 ministros do gabinete e apenas 14 fora. No 1.º de Wilson (Out. 1964) manteve-se o mesmo número no gabinete, ficando 25 de fora, mas, em Outubro de 1969, os *ministers in the cabinet* foram reduzidos para 21. O facto de, em qualquer caso, o gabinete ser tão numeroso impede-o de exercer efectivamente a sua função, justificando o alargamento do papel do Primeiro Ministro bem como o dos conselhos restritos.

⁽²⁾ Esta ideia que já exprimíamos nas edições anteriores (desde 1951) foi particularmente posta em relevo no livro de BENEMY, *The elected monarch. The development of the power of the Prime Minister*, 1965.

— *cabinet* —, tratarem com ele dos assuntos mais melindrosos. Estes conselheiros eram ministros da confiança do rei e algumas vezes, durante o agitado século xvii, se levantaram campanhas públicas contra tal conselho restrito.

Depois da revolução de 1688, afirmada a supremacia do Parlamento, o rei, para evitar conflitos com a Câmara dos Comuns, adoptou o expediente de escolher os ministros do seu Gabinete de entre os mais influentes membros da maioria. Mas o Gabinete continuava a ser um órgão da autoridade real, era sob a presidência do rei que se celebravam as suas reuniões e compreendiam também, quando ele queria, membros do partido minotário.

45. Aparecimento do Primeiro Ministro. — Aconteceu, porém, que em 1714, por morte da Rainha Ana, a sucessão da Coroa veio a caber ao Eleitor do Hanover, JORGE I, alemão de nascença e de feitio, que falava pèssimamente o inglês. Ignorando a língua, deixou de presidir às sessões do Gabinete, que passaram a realizar-se sem a presença do Soberano; mas, como era preciso que alguém dirigisse os trabalhos e servisse de intermediário entre os conselheiros privados do Gabinete e o Rei, os conselheiros, durante um governo *whig*, encarregaram um de entre eles, WALPOLE, dessa melindrosa missão. WALPOLE era um homem de grande talento político; dentro em pouco à função de intermediário entre o Gabinete e o Rei juntou a de intermediário entre o Rei e o Parlamento, aparecendo como homem de confiança do partido para poder orientar os seus colegas de Gabinete e para explicar ao Soberano os desejos parlamentares. Daqui veio a resultar: 1.º que o Gabinete passou a ser o verdadeiro Governo e não apenas um Conselho do Rei; 2.º que os membros do Gabinete puderam ser plenamente responsáveis perante o Parlamento, visto deliberarem sem a presença do Rei; 3.º que o Gabinete passou a depender da confiança do Parlamento; 4.º que se destacou no Gabinete a função de um ministro, que o representava perante o Rei e o Parlamento.

Note-se que estes resultados só com o correr do tempo se foram acentuando e consolidando. A própria denominação

de «Primeiro Ministro» só no século XIX começou a correr e só no século XX foi consagrada por lei (no *Ministers of the Crown Act*, 1937).

46. O sistema inglês de governo parlamentar. — Assim nasceu o que veio a chamar-se o *sistema de governo parlamentar* e que consiste no seguinte: o governo tem de ser composto por membros do Parlamento e está sempre representado nas reuniões das duas Câmaras para responder às perguntas que lhe são formuladas e para tomar parte nos debates sobre os problemas ou sobre os projectos de lei. Daqui o dizer-se que o governo é responsável perante o Parlamento pois que ao discutir-se um assunto importante — questão fundamental da sua política —, caso fique vencido numa votação da Câmara dos Comuns, isto é, se o seu ponto de vista não reunir a maioria dos votos, o Primeiro Ministro, por força do costume, terá de pedir ao Rei a demissão do governo ou a dissolução da Câmara. Nesta última hipótese o eleitorado será consultado sobre se o voto parlamentar corresponde ou não à opinião pública dominante. O Governo depende, pois, da confiança da Câmara dos Comuns, e só pode manter-se enquanto nela for apoiado pela maioria dos membros.

47. O Conselho privado e as «Orders in Council». — Além do Governo e do Gabinete existe ainda o *Conselho Privado* (*Privy Council*) que conta numerosos membros, para cima de trezentos: a qualidade de conselheiro é inerente à de membro do Gabinete e ao exercício de certos altos cargos políticos e judiciais e pode ser conferida a pessoas distintas pelos seus méritos e serviços. Sempre que se constitui um Governo é designado o *Lord Presidente do Conselho* que, segundo o uso, faz parte do Gabinete. Raras vezes o Conselho privado reúne em sessão plenária: — só quando um novo Rei cinge a Coroa ou quando o monarca anuncia o seu casamento. Em compensação são hoje frequentíssimas as sessões de expediente, para exercer as suas funções judiciais como Supremo Tribunal das Colónias (*Judicial Committee*) ou para aprovação dos decretos denominados *orders in Council*. Presididas pelo Rei, basta

que às sessões estejam presentes quatro conselheiros, que são, por via de regra, ministros ou pessoas da confiança do Gabinete, de tal modo que na realidade o Conselho privado funciona no exercício das suas atribuições correntes como um desdobramento do Gabinete.

Este facto tem importância porque, de 1914 para cá, por várias vezes, sobretudo durante a última grande guerra e após a vitória trabalhista de 1945, o Parlamento tem delegado no *Rei em Conselho* a faculdade de publicar *Orders*, que correspondem aos nossos Decretos-Leis. Quem prepara essas *Orders in Council* é o Governo; o Conselho privado aprova-as formalmente nas suas reuniões de expediente. Sempre, aliás, o Conselho legislou, sendo tradicional a sua competência sobre as «colónias da coroa» que não tenham órgãos legislativos de carácter representativo. A novidade é a frequência com que passou a fazer leis para a metrópole, encobrindo a realidade do exercício do poder legislativo pelo Governo mediante mais um dos artificios formais de que a vida pública inglesa está cheia e que formam o sistema de amortecimento dos choques de forças e interesses divergentes. Porque, na realidade, tudo se passa como se a numerosa e importantíssima legislação do Executivo publicada de 1939 a esta parte, com autorização do Parlamento, fosse constituída pura e simplesmente, como no Continente, por decretos do Governo, devendo notar-se que este também publica regulamentos — chamados *regulations, rules, by laws* ⁽¹⁾.

(1) Sobre esta inovação do Direito constitucional inglês que tem feito do Governo um legislador vejam-se os livros de G. K. ALLEN, *Law and Order*, DE VISSCHER, *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise*, e SCHWARTZ, *Law and the Executive in Britain*.

CAPÍTULO II

A Constituição dos Estados Unidos da América ⁽¹⁾

§ 1.º

Origens e espírito da Constituição americana

48. A Constituição de 1787. — Os Estados Unidos da América do Norte regem-se pela Constituição federal de 17 de Setembro de 1787, que entrou em vigor em 1790. Esta Constituição tem apenas sete artigos, embora alguns deles, como o segundo, sejam muito extensos. O Prof. JOHNSON enumera assim as suas características principais: 1.º é presentemente a mais velha constituição escrita do mundo, em vigor; 2.º é uma das mais curtas constituições existentes; 3.º é um dos mais bem escritos de entre todos os documentos do seu género; 4.º a sabedoria dos seus autores manifesta-se não só nas disposições expressas como nas omissões intencionais; 5.º tem muito poucas novidades, pois o seu conteúdo foi colhido nas

(1) A bibliografia sobre a Constituição norte-americana é muito abundante. Aconselhamos que se siga o primoroso manual de C. JOHNSON, *Government in the United States*, com reimpressões anuais, que dá completas referências bibliográficas ou o livro de BINKLEY & MOOS, *A Grammar of American Politics*. É digna de consulta a clássica, se bem que antiquada, obra de LORD BRYCE, *The American Commonwealth*, 1893, de que há tradução francesa sob o título: *La République américaine*, 1901. Sobre a sua História veja-se MC LAUGHLIN, *A Constitutional History of the United States*, 1935 e TUNC, *Le système constitutionnel des Etats Unis d'Amérique*, I, *Histoire constitutionnelle*, 1954. Em 1963 foi publicado o livro de B. SCHWARTZ, *A Commentary on the Constitution of the United States* (2 vols.).

leis e na prática inglesas, na experiência colonial, nas constituições elaboradas pelas colónias emancipadas durante a Revolução.

49. As emendas à Constituição. — O texto de 1787 foi, desde então até hoje, completado por 25 emendas (*amendments*) que mais rigorosamente talvez se devessem chamar *aditamentos*. É assim que os primeiros dez, propostos logo em 1789 por influência de JEFFERSON e iniciativa de MADISON, constituem uma *Declaração de direitos* complementares da Constituição.

Estas emendas ou aditamentos têm de ser aprovados por dois terços dos membros das duas casas do Congresso (Senado e Câmara dos Representantes) e, depois disso, entram em vigor se obtiverem a ratificação dos órgãos legislativos de três quartos do número total dos Estados federados.

Desde o início da vigência da Constituição até hoje foram propostas cerca de 300 emendas no Congresso; obtiveram voto favorável deste apenas 31; e foram ratificadas pelos Estados 25, a última das quais é de 1967: a 25.ª emenda regula a substituição do Presidente nos seus impedimentos e do Vice-Presidente quando falte ou assuma a presidência.

50. O que a prática acrescentou aos textos. — Enganar-se-ia, porém, quem julgasse que a Constituição norte-americana está toda contida no texto de 1787 e nos seus 25 aditamentos. Há muitas normas do governo dos Estados Unidos que foram sendo elaboradas no decurso dos 180 anos de vigência do texto original através da *prática* oficial e extra-oficial, crescendo assim novos preceitos aos que se encontram solenemente proclamados pelo processo regular de legislação constitucional. É o que o Prof. JOHNSON chama «a Constituição vitalizada» pelas fontes que enumera: 1.º certas *leis ordinárias* que contêm princípios reputados pela consciência popular tão importantes e intangíveis como os da Constituição; 2.º a *interpretação judicial* que tem desenvolvido o sentido dos preceitos constitucionais; 3.º a *maneira de proceder dos Presidentes* que tem fixado a interpretação da Constituição em

vários pontos; 4.º os *usos e costumes* que foram acrescentando instituições e definindo processos de agir imprevistos na Constituição.

Segundo os constitucionalistas norte-americanos o texto constitucional deve a sua longevidade justamente a esta possibilidade de ser adaptado às circunstâncias dos tempos segundo as oportunidades vão exigindo, como um «veículo de vida», já que a latitude dos termos do seu breve e conciso texto não espartilha incômodamente a realidade e se limita a fornecer regras gerais de acção. Por isso, a Constituição norte-americana é objecto de verdadeiro culto popular como símbolo do espírito de independência e de liberdade nacional, mais do que como diploma jurídico.

51. Origens da Constituição: a independência americana.

— A Constituição instituiu uma República *federal*. Para se compreender esta forma de organização política importa conhecer as circunstâncias em que foi adoptada.

Na segunda metade do século XVIII a costa oriental do continente norte-americano estava ocupada — deixando de parte o Canadá, que fora colonizado pela França, e conquistado pela Inglaterra apenas em 1760 — por treze colónias britânicas, formadas em condições diversas por gente de vária índole e de espírito, confissão religiosa e interesses também diferentes. A estas diferenças acrescia a variedade de governo, pois embora gozassem todas de considerável liberdade, oito colónias eram governadas em nome do Rei de Inglaterra, três pertenciam a «proprietários», — as famílias que as haviam fundado por concessão e encargo régios — e duas, as «*corporate colonies*», administravam-se inteiramente por si próprias, possuindo verdadeiras constituições políticas que os seus cidadãos haviam elaborado.

As treze colónias entraram em conflito com a Mãe-Pátria em 1765 por virtude da lei do papel selado. Sucessivos incidentes, agravados por incompreensão de parte a parte, levaram-nas a coligar-se, enviando os seus representantes em 1774 a um 1.º Congresso *Continental* reunido em Filadélfia para discutir e negociar a reconciliação com a Grã-Bretanha, o qual

publicou uma declaração dos direitos dos habitantes das colónias. Entretanto o governo britânico resolveu intervir militarmente e estalou a guerra.

O 2.º Congresso *Continental* reunido em 1775 e que funcionou até 1788, viu-se perante a realidade das hostilidades abertas; em várias colónias revoltas populares apearam os governadores britânicos e substituíram-nos por autoridades insurreccionais. Embora a grande maioria dos colonos amasse e admirasse a Inglaterra, as circunstâncias foram empurrando as colónias para a quebra dos laços que uniam os domínios americanos à metrópole. Em 15 de Maio de 1776 o Congresso *Continental* recomendou às colónias que elaborassem as suas constituições e, dias mais tarde, em 4 de Julho, aprovou a *Declaração da Independência*, em consequência da qual as treze colónias ficaram sendo treze Estados soberanos.

Cada Estado — com excepção de duas antigas *corporate colonies*, Rhode Island e Connecticut — reuniu a sua assembleia constituinte ou *Convention* (assim chamada por não ser convocada em nome do rei) e lançou mãos à obra da elaboração do seu texto constitucional: em fins de 1776 pode dizer-se que todos os Estados tinham Constituição.

52. A confederação de 1781. — Todavia os treze novos Estados estavam em guerra pela mesma causa contra o mesmo adversário: tinham interesses comuns a fazer vingar, careciam de defender-se de perigos comuns. Por esse motivo já as colónias haviam dado ao Congresso *Continental* (de início mera assembleia diplomática) poderes para financiar e conduzir o esforço comum da guerra: mas, simples órgãos coordenador, sem estrutura adequada a uma vigorosa acção executiva, o Congresso revelara-se incapaz de levar a bom termo tão grave missão.

Em 1778 o Congresso aprovou os *Articles of Confederation* que em seguida foram submetidos à ratificação dos vários Estados: só três anos depois, em 1781, se conseguiu reunir a aprovação de todos e pôde, então, a Confederação começar a existir.

Pelos referidos «artigos» os treze Estados «soberanos,

livres e independentes», formaram uma «firme liga de amizade», tendo por órgão o *Congresso da Confederação* composto por delegados dos Estados confederados, mas onde a cada Estado correspondia um voto, ficando assim todos em pé de igualdade.

O Congresso estava encarregado dos negócios estrangeiros, da declaração de guerra e da celebração de tratados e alianças, da cunhagem de moeda, de contrair empréstimos, de manter um exército e uma marinha e de organizar o serviço postal por delegação dos Estados, mas as suas mais importantes deliberações tinham de ser tomadas por nove votos pelo menos, isto é, com o assentimento de nove Estados.

O Congresso não podia fazer leis: apenas aprovava *recomendações* aos governos dos Estados confederados para estes legislarem num ou noutro sentido. Não havia também um órgão executivo da Confederação distinto do Congresso que, como assembleia, dificilmente conduzia os negócios com a decisão, a energia e a prontidão necessárias. De resto não tinha receitas próprias (e sem dinheiro não há poder político eficaz) nem possuía meios de fazer respeitar as suas deliberações quando os Estados as não acatassem.

Assim, a experiência de Confederação — *mero sistema de coordenação diplomática da acção soberana de Estados independentes* — foi mal sucedida. A inexperiência dos novos governantes dos Estados, certa indisciplina que as revoluções e a guerra tinham facilitado por toda a parte, a resistência das populações aos sacrifícios necessários para estabelecer e manter a nova ordem de coisas, a desorientação ideológica dos que pregavam às turbas, tudo junto às dificuldades económicas e à depreciação da moeda, causaram uma grave crise geral. Em Massachusetts, em 1786, estalou uma revolução social (*Shay's Rebellion*) que alarmou os colonos, em geral proprietários e conservadores. Era necessário um poder mais forte para bem de todos.

53. Da Confederação à Federação. — Depois de várias negociações entre os Estados, estes (com excepção de Rhode Island) mandaram os seus delegados a uma reunião destinada

a rever os artigos da Confederação, a *Convenção de Filadélfia*, em Maio de 1787.

Os delegados eram na sua grande maioria proprietários, homens notáveis, já com experiência política e partidários de uma democracia assente na legislação, dotada de governo com força bastante para fazer respeitar a lei; o seu trabalho foi sobretudo norteadado pela preocupação de atingir uma solução útil para os problemas com que os Estados se debatiam. Um idealismo são, temperado pelo bom-senso, inspirou as soluções preconizadas.

Por um lado era preciso que os novos Estados sacrificassem parte da sua independência para constituírem uma União forte com um Poder eficaz. Por outro lado nessa União tinham de ser conciliados interesses muito opostos: dos treze Estados, uns eram muito maiores do que outros; uns tinham muitos escravos negros de cujo trabalho dependia a sua prosperidade económica e outros não; uns desejavam que se continuasse a importar escravos e outros opunham-se à continuação do tráfico; uns tinham a sua economia ligada principalmente ao comércio, e outros à agricultura; cada um abraçava certa confissão cristã pela qual os seus habitantes muitas vezes haviam sofrido na metrópole perseguição e exílio, mas diferente de Estado para Estado... ⁽¹⁾.

A Constituição resolveu estas dificuldades pelo federalismo: os Estados conservam a sua autonomia mas, de livre vontade, atribuem certos poderes de soberania aos órgãos de uma União ou Federação por eles formada. Nasce assim, acima dos *Estados federados*, um novo Estado que é o *Estado Federal* ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Como se sabe, aos primeiros treze Estados que se uniram na América do Norte foram-se, depois, com o tempo adicionando outros, uns por compra, outros por conquista e outros pela expansão colonizadora. Hoje em dia os Estados Unidos formam uma federação de 50 Estados dos quais os mais recentes são o de Alaska (1958) e de Hawai (1959).

⁽²⁾ A doutrina federalista foi exposta e difundida na imprensa, após a aprovação da Constituição de Filadélfia, por HAMILTON, MADISON e JAY, empenhados em que o Estado de Nova Iorque a ratificasse. Os

54. As relações entre os Estados Federados e o Estado Federal. — Dentro do sistema federal, portanto, há um ponto fundamental a resolver, que é o de assentar naquilo que compete aos Estados federados e ao Estado federal: é o problema da *repartição de competências*.

Partindo do princípio de que a soberania pertence originariamente aos Estados federados e que o Estado federal só tem poderes *por delegação* ou, melhor, *por atribuição* deles, os autores da Constituição norte-americana seguiram o seguinte sistema: a competência do Estado federal é só a que lhe está atribuída na Constituição federal; tudo o resto é da competência dos Estados federados. Mas com o tempo esta posição alterou-se e pouco a pouco foi-se firmando a supremacia da União sobre os Estados.

Na terminologia hoje corrente entre os constitucionalistas norte-americanos, ao Estado federal corresponde o *governo nacional*, em contraste com os *governos estaduais* que são poderes particularistas, quase provinciais.

Segundo a Constituição, pertence ao Estado federal lançar impostos, contrair empréstimos, regular o comércio externo, legislar sobre a naturalização de estrangeiros, cunhar moeda, superintender nos câmbios, assegurar os serviços postais, organizar tribunais federais, declarar a guerra, firmar a paz, dispor das forças armadas e assegurar as relações diplomáticas, além de outras atribuições menos importantes (art. 1.º, secção VIII). Para esses fins pode fazer as leis necessárias.

Os governos dos Estados, além de poderem também lançar impostos, contrair empréstimos e organizar tribunais, podem especialmente decidir tudo o que respeite à administração local (organização municipal, por exemplo), à legislação sobre matéria civil e criminal, à organização do ensino, da assistência, etc. É por efeito desta competência privativa dos

seus artigos foram reunidos numa obra que é clássica, intitulada *The Federalist*. Há dela uma tradução em português, publicada no Brasil (1896), trad. francesa (1902), e espanhola (do Fundo de Cultura Económica, México), 1943.

Estados em matéria de legislação civil que se dá a conhecida variedade de sistemas de casamento e de divórcio existente nos Estados Unidos: cada Estado tem as suas leis, e daí a maior ou menor facilidade em as pessoas se casarem e se divorciarem num ou noutro território.

Temos assim: a) a competência *exclusiva* da União; b) a competência *não especificada* dos Estados; c) a competência *concorrente* da União e dos Estados, em certas matérias sobre as quais ambos os poderes têm a faculdade de legislar.

55. Alargamento do Poder federal. — Logo após a aprovação da Constituição se dividiram as opiniões entre partidários do poder federal forte e defensores da ampla autonomia dos Estados. A guerra da Secessão (1861-1865) ⁽¹⁾ impediu que os Estados do Sul se separassem da União, impôs-lhes a permanência nela e assegurou o governo ao Partido Republicano, que fez uma política fortemente nacional e centralista. O Partido Democrático passou então a agrupar os vencidos e a pugnar pelos direitos dos Estados. Mas com o tempo foram os democratas que, sobretudo sob a presidência de FRANKLIN ROOSEVELT, vieram a alargar extraordinariamente a autoridade da União, em consequência da necessidade de fazer uma vigorosa política económica e social e de transformar o País numa superpotência no Mundo.

A centralização no governo nacional tem-se operado, assim, por força das circunstâncias mundiais que obrigam cada vez mais os Estados Unidos a actuar como bloco político uno. Um dos princípios jurídicos que a favorecem é a *teoria dos poderes implícitos*, consagrada na Constituição mas genericamente interpretada pelo Supremo Tribunal, a cuja sombra se deduziram atribuições novas para os órgãos federais.

A *teoria dos poderes implícitos* é a de que os órgãos federais têm competência para fazer tudo quanto seja necessário ou útil para se desempenharem cabalmente das atribuições que

⁽¹⁾ *Secessão*, do latim *secessio*, significa retirada, cisão, desunião, divisão.

a Constituição lhes confere. Por exemplo: a Constituição não diz que o governo federal pode criar bancos; mas se dá à União o poder de emitir moeda, *implicitamente* lhe permite que crie bancos emissores. É que toda a lei que reconhece um direito legitima os meios adequados para o seu exercício. Ou por outras palavras: quem quer os fins tem de querer os meios idóneos para os alcançar.

Assim o Governo federal tem hoje, nos Estados Unidos, uma enorme ascendência sobre toda a Nação. E, apesar das ideias que inspiraram os autores da Constituição, está assente que a autoridade federal tem supremacia sobre a autoridade dos Estados.

56. Os actuais partidos americanos. --- Não é possível porém compreender a realidade da vida constitucional norte-americana sem ter presente que ela é comandada por duas poderosas organizações partidárias, onde estão arregimentados todos os elementos que formam o pessoal do governo e da administração. Esses dois grandes partidos são o republicano e o democrata.

O *partido republicano* foi o vencedor da guerra civil e encarnou nessa altura a doutrina antiesclavagista. De 1860 a 1932 os presidentes dos Estados Unidos foram, com pequenos intervalos, sempre republicanos. É o partido dos antigos colonos, dos descendentes dos anglo-saxões, das classes abastadas, das populações rurais do Norte, conservador, defensor da integridade da União, protestante. As suas tendências em política internacional eram isolacionistas, isto é, contrárias a que a União assumisse responsabilidades internacionais fora do continente americano, não admitindo em troca que potências de outros continentes intervissem nos negócios dos países americanos (doutrina de MONROE).

O *partido democrata*, onde se agruparam depois de 1865 os vencidos da guerra civil, veio a reunir todos os que, durante o longo predomínio dos republicanos, tendiam para a oposição. É o partido das reivindicações populares, dos consumidores, dos operários, das minorias étnicas e religiosas provenientes da emigração e por isso tem a sua força principalmente no

Sul e nos grandes centros urbanos. Foi o partido do intervencionismo económico e da política social e que a força das circunstâncias levou, com os Presidentes WILSON e F. ROOSEVELT, a governar nas duas grandes guerras mundiais guindando os Estados Unidos à categoria de potência condutora da política mundial e quebrando desse modo o isolacionismo tradicional.

A orientação dos partidos depende muito da posição em que se encontram relativamente ao governo, visto que o exercício do Poder impõe responsabilidades incompatíveis com programas teóricos. Dá isto em resultado que nos últimos tempos, quando no governo, os dois partidos têm tido orientações muito semelhantes. Os democratas, herdeiros dos sulistas que haviam sido adversários da União, defensores do regresso à Confederação e da ampla autoridade dos Estados e partidários do esclavagismo, levaram de 1932 a 1952 o poder federal a um grau de autoridade centralizadora até aí nunca suspeitada e tiveram de acabar por se apresentar como anti-racistas e defensores dos negros. Os republicanos, que foram liberais e adversários da centralização e da intervenção nos negócios mundiais (*isolacionismo*), são forçados a afastar essa orientação logo que se acham no governo, como aconteceu a partir da eleição de EISENHOWER em 1952. Acresce que nesses gigantescos organismos há uma grande mistura de opiniões: ambos os partidos têm várias correntes internas podendo mesmo dizer-se que compreendem de facto vários partidos menores; e muitos dos seus membros são-no por tradição familiar ou local, o que não impede que por vezes tenham opiniões mais aproximadas das dos adversários do que dos correligionários. Não é raro, por isso, ver em determinadas questões os democratas do Sul alinhar com os republicanos, como noutras certos republicanos avançados votar com os democratas.

Os partidos americanos são hoje, por conseguinte, grandes amálgamas cuja coesão resulta de uma solidariedade de tipo clubista entre os seus membros, mais do que grupos ideológicos formados à volta de princípios ou de programas. A sua estrutura é muito mais descentralizada e a sua disciplina muito mais frouxa do que nos partidos britânicos e por isso nunca está seguro o voto dos seus parlamentares.

§ 2.º

O Presidente dos Estados Unidos

57. *A primeira autoridade da União.*— A Constituição norte-americana começa por tratar do Poder legislativo, consagrando o seu longo artigo 1.º ao Congresso, o que permitiria supor que é este o principal órgão da União. Mas a realidade é outra: a primeira, a mais forte e poderosa autoridade da União, é o Presidente.

Os autores da Constituição norte-americana tinham verificado, na experiência da Confederação, ser indispensável um poder executivo eficiente, isto é, individualizado numa pessoa responsável com autoridade para tomar iniciativas e pô-las em prática. Por outro lado, tinham visto que em muitos Estados o predomínio das câmaras legislativas havia produzido um excesso de verbalismo paralisador da administração pública e destruidor da disciplina social. Admiravam o sistema de governo inglês, que nesse tempo (final do século XVIII) ainda não chegara à forma definitiva do sistema parlamentar, e quiseram instituir um chefe do Estado com todos os poderes que pertenciam à prerrogativa da Coroa britânica. Criaram assim um presidente electivo para exercer efectivamente as funções que o Rei em Inglaterra confia ao Primeiro Ministro.

58. *Eleição presidencial.*— O Poder executivo foi confiado a um chefe nacional que tem o título de *Presidente dos Estados Unidos da América*. O Presidente é eleito por um período de quatro anos, por sufrágio indirecto, e é reelegível por uma só vez (Emenda 22).

Os constituintes consideravam a escolha deste homem a quem eram confiados tão extensos e importantes poderes,

o acto mais delicado da vida da União. Partindo do princípio de que seria difícil à generalidade dos cidadãos espalhados pelos Estados Unidos conhecer todos os homens dignos de serem escolhidos e que a eleição por sufrágio universal e directo desencadearia grandes paixões e nem sempre conduziria à designação do melhor, imaginaram um sistema que se destinava a confiar a escolha a um grupo selecto de homens bons de cada Estado. Assim, em cada Estado, na primeira 3.ª-feira de Novembro do ano marcado, os cidadãos com direito a voto (o chamado *voto popular*) elegem um número de *eleitores presidenciais* igual ao número de senadores e de deputados a que esse Estado tem direito no Congresso federal. Num dia marcado (a terceira 2.ª-feira de Dezembro seguinte) esses eleitores reúnem-se nas capitais dos seus Estados e votam nas pessoas que consideram idóneas para a Presidência e a Vice-Presidência dos Estados Unidos (*votos eleitorais*). Os resultados dos escrutínios nos Estados são depois comunicados para a capital federal onde se apura o nome que reuniu a maioria absoluta dos sufrágios. Se a maioria absoluta não for conseguida, a eleição passa a ser da competência da Câmara dos Representantes, que votará por Estados. A isto se chama *eleição indirecta em dois graus*.

59. *Intervenção dos partidos políticos na eleição presidencial.*— Pensavam os autores da Constituição que seria fácil aos cidadãos de cada Estado escolher entre si alguns homens mais cultos, experientes e sisudos, a quem confiassem o encargo de elegerem um Presidente. E esses homens bons trocariam impressões uns com os outros, meditariam nos interesses da Pátria e pronunciar-se-iam pela pessoa mais idónea que houvesse no País para tão alta função federal. As realidades, porém, são muito diferentes. A intervenção dos partidos alterou totalmente este processo constitucional. A tarefa fundamental dos partidos passou a ser a designação dos seus candidatos à Presidência o que, depois de complexo processo preparatório em que nalguns Estados se faz um escrutínio preliminar, tem lugar nas grandes *Convenções* celebradas nas vésperas da eleição.

A Convenção do partido é uma grande assembleia (em regra mais de 1 000 delegados) que, após vários dias de discussões e combinações, procede à escolha do candidato a apresentar ao eleitorado. Uma vez escolhido o seu candidato à Presidência, o partido inicia a propaganda em toda a União a favor dele. Chegado o dia em que o povo há-de eleger os eleitores, em cada Estado existem listas de *candidatos a eleitores* republicanos e democratas. Quem vota nos candidatos de um partido sabe que se estes forem eleitos votarão depois no candidato desse partido à Presidência. Deste modo as primitivas intenções dos autores da Constituição foram totalmente frustradas: os eleitores escolhidos não têm qualquer liberdade de decisão porque são simples mandatários do seu partido⁽¹⁾. Ao terminar o primeiro grau da eleição fica-se a saber qual o partido que dispõe de mais votos no segundo grau e, portanto, qual o candidato que vai ser eleito a final. A reunião dos eleitores eleitos para votarem no Presidente torna-se simples formalidade que passa despercebida.

O sufrágio indirecto é hoje uma ficção. Por isso, por causa também das injustiças a que pode conduzir o sistema maioritário na escolha dos eleitores presidenciais⁽²⁾ e dos

(1) Nas últimas eleições, um eleitor presidencial que tinha sido escolhido numa lista republicana e que portanto deveria votar no candidato do seu partido (NIXON), preferiu votar noutro candidato (WALLACE). O facto causou reacção e quando se tratou de apurar, no Congresso, os resultados das eleições, levantou-se a questão de saber se o voto daquele eleitor era válido. Por maioria, acabou por entender-se que a vinculação dos eleitores presidenciais era simplesmente moral, mas a circunstância de o problema ter chegado a constituir objecto de deliberação e a surpresa que causou a atitude do representante da Carolina do Norte mostram o significado que hoje tem a eleição indirecta nos Estados Unidos.

(2) Por exemplo, em 1968, o candidato NIXON, com 31 770 237 votos populares obteve 301 eleitores presidenciais, ao passo que o candidato HUMPHREY, com 31 270 533 votos populares, e portanto só menos cerca de 500 000, conseguiu apenas 191 grandes eleitores (o terceiro candidato, WALLACE, alcançou 9 906 141 votos populares e 46 votos presidenciais). Quer dizer: a 43,4 % de percentagem de votos favoráveis a NIXON

efeitos prejudiciais que teria na autoridade do Presidente e no equilíbrio entre os órgãos supremos a eleição daquele pela Câmara dos Representantes (no caso de nenhum dos candidatos obter a maioria absoluta no segundo grau da votação)⁽¹⁾, está em curso uma revisão constitucional, que já obteve a aprovação do Congresso e espera a ratificação dos Estados, no sentido de instituir o sufrágio directo para a designação do Presidente dos Estados Unidos.

A eleição presidencial empenha o País inteiro, envolvendo uma campanha gigantesca em que se consomem muitos milhões de dólares. A mobilização de energias que implica, as incertezas que comporta, fazem com que a um ano de distância as perspectivas de eleição influam em toda a vida americana, paralisando a decisão política, levando os políticos a encarar os interesses nacionais pelo prisma das conveniências eleitorais e afectando a própria economia. É uma das grandes fraquezas do sistema político dos Estados Unidos.

60. O Presidente como chefe do Executivo. — Já ficou dito que o Presidente detém o Poder executivo federal: a Constituição encarregou-o de executar as leis, de superintender nos serviços da Administração, de ser o comandante-chefe das forças militares e de nomear os funcionários da União se bem que, neste último caso, com a aprovação do Senado ou por delegação dele.

Mas pouco a pouco a prática foi desenvolvendo as atribuições constitucionais lacónicamente enunciadas e o Presidente tornou-se o condutor político dos Estados Unidos e o chefe da sua administração, convertendo-se no centro da vida pública americana. Ele é simultaneamente Chefe do Estado e Chefe do Governo. Sem depender do Congresso, define as

no 1.º grau correspondeu 55,9 % no segundo, enquanto a 42,7 % correspondeu 35,5 %, no que se refere a HUMPHREY.

Teóricamente, pode mesmo acontecer que um candidato com menos votos populares do que outro ganhe as eleições.

(1) Hipótese que se chegou a prever nas eleições de 1953, em virtude de ter concorrido um terceiro candidato que congregou à sua volta um importante número de eleitores.

linhas gerais de um programa e dirige a respectiva execução. A praxe faz dele o chefe do partido a que pertence mas, de facto, se por um lado tem de proceder como tal, por outro é forçado, nos actos governativos, a guindar-se às alturas de chefe da Nação inteira.

Dispõe de um *Gabinete* composto pelos chefes dos Ministérios federais — ou *Departments* — o primeiro dos quais é o *Department of State*, correspondente à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, seguido pelos departamentos da Tesouraria, da Defesa, da Justiça, dos Correios, do Interior, da Agricultura, do Comércio, do Trabalho e da Saúde, Educação e Bem-Estar. A testa de cada Departamento está um Ministro, geralmente chamado *Secretário* salvo o dos Correios (*Postmaster General*) e da Justiça (*Attorney General*), coadjuvado por *Secretários*. Esses ministros são da exclusiva confiança do Presidente e só perante ele responsáveis, embora as nomeações sejam submetidas à aprovação do Senado, mas quase por formalidade, pois só excepcionalmente têm sido rejeitadas. Os ministros, como todos os funcionários federais, são meros executores da política presidencial. O Presidente pode ouvi-los e consultá-los, reúne-os em «gabinete», mas decide só por si, como entende, e se algum *Secretário* está em desacordo com os actos que tem de executar, a única solução que lhe resta é demitir-se. De resto o Presidente possui numerosos *conselheiros* pessoais, muitas vezes mais influentes que os membros do Gabinete.

61. O Presidente e a legislação. — Embora tenha a faculdade de expedir decretos (*rules e regulations*, além de *executive orders*) o Presidente, para cumprir o seu programa político, necessita de leis que só o Congresso pode votar. Como o Presidente não faz parte do Congresso, nem os seus *Secretários* vão assistir às sessões dele, tem de lhe pedir que vote as leis necessárias mediante *mensagens*. Mas o Presidente, pela sua eleição devida a um partido, fica sendo o chefe desse partido e os membros do Congresso pertencentes ao partido tratarão de promover a transformação das sugestões presidenciais em leis, tomando a iniciativa destas.

Acontece, todavia, que nem sempre a maioria das Câmaras do Congresso pertence ao partido do Presidente. Isso deve-se sobretudo à circunstância de o mandato dos representantes durar apenas dois anos, enquanto o do Presidente dura quatro — havendo pois uma eleição para a Câmara dos Representantes a meio do mandato presidencial — e à de o Senado ser renovado apenas num terço de cada vez ⁽¹⁾. Quando o Presidente não possui a maioria no Congresso ou consegue chegar a acordo com a oposição ou deparará com as maiores dificuldades para governar ⁽²⁾. Na verdade, pode acontecer que o Congresso recuse ao Presidente a votação das leis por ele propostas. Por outro lado, um projecto aprovado pelas duas Câmaras do Congresso só se converte em lei desde que seja promulgado pelo Presidente, o qual tem de pôr nele a sua assinatura.

⁽¹⁾ Já tem até sucedido que ao mesmo tempo um partido obtenha a presidência e perca as eleições para o Congresso. Foi o que se passou em 1955 e parcialmente em 1968: de ambas as vezes saiu eleito um presidente republicano, mas de ambas também o partido democrático ganhou as eleições para a câmara dos representantes e na primeira conseguiu inclusivamente aumentar o seu predomínio no Senado (na eleição senatorial de 1968 o partido republicano conquistou alguns lugares, mas não os suficientes para obter a maioria). Verificou-se nesses casos que muitos eleitores de um partido não votaram nos candidatos desse partido à presidência.

⁽²⁾ É interessante conhecer a opinião dos peritos americanos, perfilhada pelo Presidente EISENHOWER, acerca dos inconvenientes do governo de um partido na Presidência, com a maioria de outro partido no Congresso. «Um governo dividido, com o Congresso nas mãos de um partido e o Executivo nas de outro, é geralmente o instrumento mais dispendioso e menos eficaz que se pode ter. Promulgam-se leis votadas unicamente para delas extrair vantagens políticas, sem curar dos efeitos financeiros; entravam-se leis de que a América necessita, apenas porque a sua adopção seria levada a crédito de quem está no Poder; este é inquietado por constantes inquéritos, por exigências excessivas, por falsas interpretações, e o povo desorienta-se sem saber de que terra é... Numa palavra: tal situação faz com que seja exaltado o que é mesquinho, denegridas as coisas nobres, recompensada a irresponsabilidade, transformada a estagnação em virtude e mistificado o público». (D. E. EISENHOWER, *Mandate for a change*, trad. fr.: *Mes années a la Maison Blanche*, I, pág. 563).

Assim pode surgir um conflito entre o Congresso e o Presidente, uma vez que o Presidente não dispõe (ao contrário do que sucede no governo parlamentar britânico) do *direito de dissolução* da Câmara dos Representantes.

Se o Congresso votar leis que contrariem os planos do Presidente e obrigariam, no caso de virem a ser executadas, a seguir rumo que ele considerasse inconveniente, fica ao Presidente o direito de devolver às Câmaras o projecto por elas aprovado, dentro dos 10 dias seguintes àquele em que o haja recebido: é o que se chama o *direito de veto*. Exercido o *veto*, o projecto volta, com a mensagem em que o Presidente expõe as razões da sua desaprovação, à Câmara onde teve início. Se nas duas Câmaras o projecto obtiver, em nova votação, dois terços dos votos dos respectivos membros, expressos em votação nominal, converte-se em lei, apesar da opinião presidencial; mas se não conseguir esse *quorum*, fica sem efeito.

O *veto* presidencial tem sido usado com frequência na História constitucional norte-americana. FRANKLIN ROOSEVELT, só por si, opôs o veto a 61 projectos aprovados pelo Congresso ⁽¹⁾. Destes, só 9 é que foram posteriormente mantidos com a maioria de dois terços dos votos das duas Câmaras.

Uma parte das leis foram vetadas mediante o chamado *pocket-veto*. Se o Presidente não devolver o projecto às Câmaras dentro de dez dias nem o assinar, o projecto converte-se automaticamente em lei; mas se as Câmaras se encerrarem entretanto, o Presidente não tem pela Constituição que devolver o projecto, e se o não assinar ele não se converte em lei: é a este estratagemma, usado nos fins das sessões parlamentares, que se chama *veto de algibeira*.

⁽¹⁾ Este é o número dado pelo Prof. JOHNSON, *ob. cit.*, pág. 315; mas CORWIN, *The President: office and powers*, 3.^a ed., pág. 341, afirma que foram só 505, por não tomar em conta os últimos quatro anos como também fazem BINKLEY e MOOS, *A Grammar of American Politics*, pág. 330. Nos dois casos se inclui o *veto de algibeira* ou *pocket veto*. O processo de aprovação das leis e do veto vem minuciosamente descrito no livro de HILLMAN, *Mr. President*, cap. III.

62. O «Executive office». — Além de dirigir, através dos seus Secretários — que, como já vimos, são os Ministros que ele chefia — todos os serviços da Administração federal, o Presidente dispõe de serviços próprios, que lhe estão directamente subordinados para facilitar o exercício das importantíssimas funções do seu cargo: esses serviços formam o *Executive office*, que é um verdadeiro Ministério da Presidência.

O *Executive office* compreende o gabinete particular do Presidente (secretários privados e dactilógrafos para o serviço de expediente corrente da Casa Branca), e alguns grandes serviços que abraçam o conjunto da administração dos Estados Unidos, especialmente o *Serviço do Orçamento*, o maior e mais importante de todos, com mais de 500 funcionários divididos por quatro repartições (*Offices*), — dos estudos orçamentais, das referências legislativas, da administração geral e da organização e normas estatísticas, — e cinco direcções (*Divisions*), — do Comércio e Finanças, do Trabalho e bem-estar, Militar, Internacional e dos Recursos e Obras.

Como disse o Presidente TRUMAN, «o Presidente dos Estados Unidos tem de dar conta de uma tarefa executiva quase fantástica. Nunca houve nada de comparável. Nenhum rei absoluto teve alguma vez de tomar decisões como ele toma, nem de assumir as responsabilidades que ele assume». (*Mr. President*, trad. fr., pág. 23). Tem, por isso, de dispor de bons conselheiros e de serviços eficientes.

A Presidência é assim, cada vez mais, um factor de *centralização* e da *unificação nacional* norte-americana.

§ 3.º

O Congresso

63. **Estrutura do Congresso.** — Segundo a secção I do artigo 1.º da Constituição «todos os poderes legislativos» conferidos constitucionalmente à União são exercidos por um Congresso, que consiste no Senado e na Câmara dos Representantes.

Adoptou-se assim um sistema bicameral por influência do exemplo inglês que as colónias americanas tinham seguido nas suas antigas constituições mas, sobretudo, por exigência da estrutura federal: as duas Câmaras permitem que a par de uma representação do povo de toda a União exista outra representação só dos Estados.

O *Legislative Reorganization Act* de 1946 é a lei mais recente acerca da organização e do funcionamento internos do Congresso.

64. **A Câmara dos Representantes.** — A representação do povo pertence à Câmara dos Representantes formada por 435 membros, eleitos directamente pelos cidadãos eleitores da União, por «distritos», procurando-se fazer com que exista proporção entre o número de habitantes de cada Estado e a sua representação na Câmara, — segundo o espírito da Constituição, hoje traduzido numa lei de 1929.

O mandato dos representantes dura apenas dois anos: assim, há uma Câmara eleita ao mesmo tempo que o Presidente e outra que é eleita a meio do mandato presidencial, — o que pode originar as situações, a que já nos referimos, resultantes de a maioria da Câmara pertencer ao partido de oposição ao Presidente.

O Presidente da Câmara dos Representantes é o *speaker*: mas, ao contrário da Inglaterra onde o *speaker* uma vez eleito

tem sido considerado independente dos partidos, o americano desempenha efectivamente a chefia da maioria que o elegeu.

65. **O Senado.** — O Senado é composto por dois senadores por cada Estado da União. Assim, todos os Estados, sejam mais ou menos populosos, mais ou menos ricos, mais ou menos extensos, têm igual representação no Senado. Só neste sentido se diz que o Senado corresponde à representação dos Estados, visto que desde 1913 os senadores são eleitos por sufrágio directo dos cidadãos eleitores, exactamente como os representantes. Sendo actualmente 50 os Estados, isto significa que o Senado conta 100 membros.

Os senadores são eleitos por seis anos, o que torna o Senado «um corpo muito mais estável e consistente do que a Câmara». Cada vez que é eleita uma Câmara de Representantes renova-se um terço do Senado: assim cada senador tem a sua data própria de início e de expiração do mandato, mas existe uma continuidade garantida para o conjunto, que nunca é totalmente renovado.

A Presidência do Senado é exercida pelo *Vice-Presidente dos Estados Unidos* eleito conjuntamente com o Presidente e pelo mesmo processo. O Vice-Presidente tem por função completar o tempo do mandato do Presidente se este morrer ou se inutilizar no decurso dele. Assim só de quatro em quatro anos haverá eleição presidencial. Estando o Presidente em exercício, o Vice-Presidente desempenha a Presidência do Senado, solução imaginada para lhe assegurar uma posição nacionalmente prestigiosa e para o remunerar de maneira a permitir-lhe a independência material. Nas suas faltas e impedimentos o Presidente do Senado é substituído pelo *Presidente pro tempore* eleito no princípio de cada legislatura pela própria câmara.

66. **Funções do Congresso.** — Os Secretários do Executivo não assistem às reuniões do Congresso, não respondem perante o Congresso, nem dependem da sua confiança: são, como vimos, da escolha do Presidente, seguem a sua orientação e só perante ele ficam responsáveis. A função do Congresso é

sobretudo *legislativa*: discute e vota as leis que cabem dentro da competência da União, nos termos da secção VIII do artigo 1.º da Constituição. Todavia, em virtude das circunstâncias que têm universalmente influído no mesmo sentido, cada vez mais se limita a aprovar «leis de bases» apenas com princípios gerais, deixando ao Presidente a faculdade de as desenvolver mediante regulamentos.

O acordo das duas Câmaras é indispensável para que o projecto de lei seja aprovado e submetido à assinatura presidencial. Se esse acordo não é obtido, então forma-se uma comissão mista, composta de igual número de representantes e de senadores, que decidirá.

O Congresso influi na Administração por duas formas principais: 1.º através da legislação, na medida em que as leis organizam e regulam os serviços que hão-de trabalhar sob a direcção do Presidente; 2.º mediante inquéritos que comissões de representantes ou de senadores fazem ao funcionamento das repartições públicas. As comissões desempenham importante papel no funcionamento das câmaras, para o estudo dos problemas sobre que elas devam pronunciar-se ou agindo em delegação delas. Acrescente-se ainda que o Presidente tem o dever, pela Constituição (art. 2.º, secção III), de enviar periodicamente ao Congresso relatórios informativos sobre a política, a economia e as finanças federais.

67. O Senado como Conselho do Presidente. — Mas o Senado tem funções especiais. Os autores da Constituição, ao delinearem o Senado (então apenas com 26 membros), pensaram que ele fosse para o Presidente o que o Conselho Privado era, ainda no século XVIII, para o Rei de Inglaterra. Além de segunda câmara moderadora dos impulsos reformadores da legislação pela Câmara dos Representantes, o Senado seria o corpo de conselheiros do Presidente nas funções próprias deste, e os senadores facilitariam o contacto entre o Presidente e os Estados. Já vimos que as coisas seguiram outro caminho: o Presidente escolhe livremente outros colaboradores e outros conselheiros. Mas, pela Constituição (art. 2.º, secção II), tem de obter o acordo do Senado para celebrar tra-

tados e nomear os funcionários superiores dos Estados Unidos e os juizes federais. Os «funcionários inferiores» são nomeados, de harmonia com as leis votadas no Congresso, pelo Presidente ou pelos chefes dos departamentos federais. Segundo cálculos recentes, de todo o funcionalismo da União cerca de 26 000 altos funcionários são nomeados pelo Presidente com a aprovação do Senado; 2 000 000 são designados só pelo Presidente ou pelos chefes dos Departamentos. Os altos funcionários que exercem as suas funções nos Estados são de facto escolhidos pelos senadores do Estado respectivo por se ter estabelecido a tradição de o Senado só aprovar as propostas que sejam feitas pelo Presidente com prévio acordo dos senadores interessados (*senatorial courtesy*).

Estas importantes atribuições do Senado devem ser cuidadosamente anotadas. Em 1918 o Presidente WILSON veio à Europa para negociar os tratados que haviam de pôr termo à grande guerra de 1914-18 e por sua influência foram neles incluídas muitas cláusulas prejudiciais à segurança europeia em troca da formação da Sociedade das Nações, onde os Estados Unidos tomariam o compromisso de reprimir todas as agressões futuras de um Estado a outro Estado. Esqueceram-se os estadistas europeus de que o Presidente não tinha poderes para firmar tratados sozinho. E o Senado recusou-se a aprovar os tratados de paz e a consentir que os Estados Unidos fizessem parte da Sociedade das Nações, o que prejudicou gravemente a Europa e a paz do Mundo (1).

(1) As graves dificuldades que esta competência do Senado tem levantado à política internacional dos presidentes — tanto mais que a aprovação senatorial dos tratados tem de ser dada por uma maioria de $\frac{2}{3}$ dos senadores presentes — conduziram a que se generalizasse a prática dos *executive agreements* (acordos em forma simplificada), celebrados simplesmente pelo Presidente ou por um delegado seu, sem aprovação senatorial nem ratificação solene. A constitucionalidade desta prática tem sido geralmente reconhecida, embora não se haja ainda conseguido definir as matérias em que a utilização do *executive agreement* deva ser considerada legítima.

§ 4.º

O Supremo Tribunal dos Estados Unidos e o seu papel na defesa da Constituição

68. Organização da justiça americana. — A organização dos tribunais reflecte a estrutura federal da América do Norte: há as *justiças estaduais* e há uma *justiça federal*.

Cada Estado tem o seu poder judicial, com um Supremo Tribunal e tribunais de 2.ª e 1.ª instância que julgam as questões civis e criminais entre os seus cidadãos aplicando as leis privativas desse Estado.

Mas além dos tribunais estaduais existem *tribunais federais* instituídos nos termos da secção II do artigo 3.º da Constituição dos Estados Unidos para julgar os casos a que sejam aplicáveis essa Constituição, as leis federais ou as normas do Direito internacional público; os casos em que a própria União seja autora ou ré; os casos em que um ou ambos os litigantes sejam Estados federados ou em que estejam interessados cidadãos de diversos Estados; bem como aqueles em que haja litígio entre interesses americanos e cidadãos ou Estados estrangeiros — isto é, em suma, as questões que, pelas partes intervenientes ou pelo direito a aplicar, transcendam o âmbito de um Estado federado.

Há *tribunais federais de distrito* (uns noventa e tal), que formam a primeira instância, *tribunais de apelação de circuito* (onze) que formam a segunda instância e um *Supremo Tribunal dos Estados Unidos*.

Todos os juizes federais são considerados «funcionários superiores» da União e, por isso, são nomeados pelo Presidente com a aprovação do Senado. São vitalícios, inamovíveis e os seus vencimentos não podem ser diminuídos enquanto exercerem funções.

69. O Supremo Tribunal e o equilíbrio federal. — Deste sistema interessa particularmente a instância superior pois tem tido uma função social, e até política, excepção na vida pública norte-americana.

O Supremo Tribunal foi criado em 1789, de harmonia com a Constituição, e tem um presidente (*Chief Justice*) e nove juizes, número este fixado em 1869. Deve-se a um dos seus primeiros presidentes, o Chief Justice MARSHALL (presidente desde 1801 a 1834), a preponderância que veio a tomar o Tribunal como árbitro das relações entre a União e os Estados. Na verdade, a Constituição criou um equilíbrio instável entre a União e os Estados que nos primeiros tempos teria sido muito fácil romper em benefício dos Estados, considerados fonte e origem da soberania federal, reduzindo a União à impotência. Era preciso que um órgão independente e imparcial velasse pela observância da Constituição e mantivesse nos seus papéis tanto o Poder federal como as autoridades dos Estados federados. O Supremo Tribunal chamou a si essa missão, que não lhe estava atribuída expressamente na Constituição, a partir do célebre caso *Marbury v/ Madison*. Mas com ela veio uma ideia nova, desconhecida em Inglaterra: a de que a *Constituição limita os poderes dos órgãos da soberania*.

As próprias leis só são válidas quando elaboradas de acordo com a Constituição. Uma lei em desacordo com a Constituição é *inconstitucional*; os tribunais podem recusar-se a aplicá-la porque, vendo-se entre duas normas em contradição — uma que está contida na Constituição e outra numa lei ordinária — têm de optar pela primeira, em virtude da supremacia da Constituição escrita sobre as restantes leis.

70. O «governo dos juizes». — Dentro desta doutrina o Supremo Tribunal foi desenvolvendo a ingerência da justiça federal na actividade legislativa quer da União quer dos Estados, sobretudo fundando-se em quatro regras que condensam os princípios basilares da Constituição. Este poder do Supremo Tribunal tem por vezes sido utilizado como arma política, originando conflitos com os Presidentes, o mais

célebre dos quais foi o que em 1935 colocou o Tribunal em oposição à política do *New Deal* do Presidente F. ROOSEVELT, por considerá-la contrária aos princípios de liberdade económica consagrados na Constituição. ROOSEVELT ameaçou de uma reforma o Supremo, depois de este ter declarado inconstitucionais várias leis, e então o Tribunal mudou de orientação, passando a usar com a maior prudência o seu poder de anulação das leis federais. O Tribunal concentrou a partir de 1937 a sua atenção na conformidade das leis dos Estados com a Constituição Federal, apoiando a política da supremacia da União sobre os Estados e prosseguindo na sua obra de constante protecção dos direitos individuais. Pertence a essa fase a célebre decisão de 17 de Maio de 1954 que aboliu a discriminação racial nas escolas.

Antes de 1936 havia quem falasse num *governo dos juizes* nos Estados Unidos, visto serem eles quem em última análise decidia quais as leis que podiam vigorar⁽¹⁾: mas hoje o Supremo Tribunal, não só por ter decaído muito em prestígio mas também por os seus juizes serem, na maioria, antigos políticos que consideram necessário não embarçar com escrúpulos jurídicos excessivos a orientação dos órgãos de governo, está longe de justificar tal afirmação.

71. As regras fundamentais do Direito Constitucional americano. — Convém conhecer as quatro principais regras em que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sintetizou os princípios basilares do Direito Constitucional norte-americano e às quais as leis da União e dos Estados devem obedecer. São elas: *a)* a regra da protecção dos direitos individuais; *b)* a regra do processo jurídico regular; *c)* a regra do razoável ou do equilíbrio de interesses; e *d)* a regra da igualdade de direito à protecção legal.

Regra da protecção dos direitos individuais. — Sabemos que as dez primeiras emendas à Constituição formam o *Bill of Rights* ou Declaração de direitos do cidadão americano.

⁽¹⁾ LAMBERT, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats Unis*, 1921.

Além disso a secção x do artigo 1.º da Constituição diz que «nenhum Estado poderá elaborar lei... que enfraqueça a força obrigatória dos contratos» (*Law impairing the obligation of contracts*). As leis que ofendam algum destes princípios são inconstitucionais.

Regra do processo jurídico regular (*due process of Law*). — A emenda xiv à Constituição (1868) determina que nenhum Estado possa privar uma pessoa da vida, liberdade ou propriedade sem observância do «devido processo» instaurado segundo o Direito. Este processo — o processo regular de privação da vida, da liberdade ou da propriedade dos indivíduos — não é um processo qualquer que o legislador estabeleça, e sim o processo organizado de acordo com as concepções tradicionais da Justiça, que assegure ao ameaçado eficazes garantias de defesa. O princípio do *due process* é aquele que os tribunais mais têm aplicado e, em seu nome, o Supremo mais de uma vez contrariou tendências socialistas da legislação, no tempo em que ainda não tinha cessado de procurar definir uma política constitucional.

Regra do razoável (*rule of reasonableness*). — O Governo não pode impor aos cidadãos sacrifícios que representem encargo para alguns apenas em benefício dos demais ou que estejam em desproporção manifesta com as vantagens auferidas da colectividade. Portanto, as leis que imponham sacrifícios não razoáveis infringem o princípio da Justiça e são inconstitucionais. Note-se que a regra do razoável não vem expressa na Constituição: mas entende-se que está implícita nos seus preceitos.

Regra da igualdade de direito à protecção legal (*equal protection of the Law*). — A emenda xiv, secção 1.ª, diz também que «nenhum Estado pode negar a qualquer pessoa sob a sua jurisdição a protecção por igual das leis». Esta regra, inicialmente destinada a proteger os negros, aplica-se hoje a todos os indivíduos, nacionais ou estrangeiros, bem como às associações.

CAPITULO III

A experiência constitucional francesa ⁽¹⁾

§ 1.º

Do antigo regime ao 1.º Império

72. Um povo que procura a sua Constituição. — Estudá-mos até aqui duas Constituições estáveis. A Constituição inglesa é um sistema vivo, produto da experiência de séculos e que traduz certas fórmulas usuais de governo ajustadas à mentalidade, modo de ser e condições sociais do povo britânico. A Constituição norte-americana é um texto breve que

(1) Na literatura jurídica francesa há que mencionar, em primeiro lugar, as obras que rasgaram os caminhos da teoria moderna do Direito Constitucional: DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., 5 vols., 1921-25 (há 3.ª edição dos vols. 1.º e 2.º), livro muito claro mas de orientação muito pessoal; ESMEIN, *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*, 8.ª ed., 2 vols., 1927, cuja 1.ª parte estuda magistralmente as origens históricas das instituições políticas liberais; e HAURIOU, cujo *Précis de Droit Constitutionnel*, 1923, veio a ser ponto de partida para o desenvolvimento de toda uma escola institucionalista.

Os textos das constituições até à de 1946 podem ver-se na colectânea de DUGUIT, MONNIER, BONNARD et BERLIA, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789* (7.ª ed. em 1952). Esses textos e o da Constituição de 1958 encontram-se também compilados na colectânea organizada por DUVERGER, *Constitutions et documents politiques* (3.ª ed., 1964), que inclui ainda diplomas constitucionais de vários países. Sobre a História constitucional veja-se DESLANDRES, *L'Histoire constitutionnelle de la France*, 3 vols., 1933. Sobre as constituições de 1946 e 1958 podem consultar-se os manuais de DUVERGER, BURDEAU, PRELOT e ANDRÉ HAURIOU.

aos olhos da Nação aparece como o repositório dos princípios fundamentais da soberania política, enobrecido pela idade e pelas provas dadas, respeitado e venerado quase religiosamente por todos os cidadãos mas adaptado dia a dia pela prática dos governantes às circunstâncias da vida pública. Ambas contêm um mínimo de princípios, ambas deixam margem a que empiricamente se apliquem esses princípios com enorme latitude, consoante as necessidades e conveniências.

O caso francês é completamente diferente. No final do século XVIII o movimento iluminista, cujo instrumento mais eficaz foi a Enciclopédia, espalhou a doutrina de que nos séculos anteriores o obscurantismo havia acumulado um acervo de erros grosseiros na forma de governar os povos, por efeito de uma prática rotineira. Ora a essa época de ignorância sucedia desde então a era da Ciência, «o século das luzes», e tornava-se mester fazer tábua rasa do passado para deixar que a razão humana, esclarecida pelos novos conhecimentos, traçasse as regras adequadas à sociedade política ideal onde os homens encontrariam a felicidade. Nasceu daqui a desconfiança pela tradição e a divinização da Razão-racionante, que levou os próceres da revolução francesa a redigir constituições segundo as teorias consideradas mais perfeitas. E quando uma constituição provava mal, procurava-se no arsenal filosófico nova doutrina para inspirar outra constituição.

Daqui nasceram textos sucessivos, de vida fugaz, muitas constituições, nenhuma das quais conseguiu ser a Constituição da Nação francesa. E viu-se o paradoxo de o texto que vigorou mais tempo — o de 1875 — ter sido justamente aquele que, elaborado sem preocupações doutrinárias, foi redigido na ideia de servir de lei provisória, por poucos anos, até ser feita a Constituição definitiva!

73. A Constituição de 1791. — Se percorrermos a história do período revolucionário, desde 1789 a 1804 (proclamação do Império), verificaremos que ela compreende várias fases desde a monarquia limitada, passando pela república democrática até à ditadura e à monarquia cesarista.

A *monarquia absoluta* do antigo regime passou a ser limitada pela *Constituição de 14 de Setembro de 1791* que reúne os textos da «declaração dos direitos do homem e do cidadão» e das leis orgânicas dos poderes do Estado votadas desde 1789 pela Assembleia Nacional Constituinte. Na elaboração destes textos notam-se: a *influência ideológica* de MONTESQUIEU (separação dos poderes) e de ROUSSEAU (soberania popular); a *influência da Revolução americana*, sobretudo na declaração dos direitos do homem; a *influência inglesa*, quanto à concepção de uma monarquia constitucional.

O carácter igualitário, antiaristocrático portanto, da revolução em marcha e a influência de ROUSSEAU levaram os constituintes a considerar único corpo representativo a Assembleia Nacional Legislativa, eleita por sufrágio censitário e indirecto. Quanto ao monarca, denominado não já Rei de França como outrora (o que denotava o senhorio sobre o território) mas tão-só *Rei dos Franceses*, a *Constituição confiava-lhe apenas, autoridade para executar as leis mediante ministros da sua escolha mas que a Assembleia podia acusar criminalmente*. Deixava de ser soberano por direito próprio, sendo considerado mero delegado da Nação cuja vontade constituía a fonte do seu poder.

74. A Convenção e a Primeira República. — A Constituição de 1791 foi uma simples transacção entre os revolucionários e os tradicionalistas, num momento de passageiro equilíbrio de forças. Mas a revolução seguiu o seu curso e, após os tumultos de 10 de Agosto de 1792, a Assembleia suspendeu o rei do exercício das suas funções (e julgou-se autorizada a fazê-lo por considerar o rei simples agente da soberania nacional), resolvendo que se reunisse uma nova assembleia constituinte.

Em Inglaterra o parlamento reunido sem ser por convocação régia (o que denotava um estado de crise e a intenção de modificação da ordem constitucional) chama-se *Convention* e essa designação foi adoptada na América do Norte para as assembleias constituintes das colónias que proclamaram a independência. Foi também esse o nome que tomou a assem-

bleia constituinte francesa eleita em Setembro de 1792, por sufrágio universal mas indirecto e com voto público.

Em 21 de Setembro de 1792 (data em que se inicia o Calendário Republicano como 1.º Vendinário do ano I) a Convenção aboliu a realeza e resolveu que a nova Constituição fosse submetida à aprovação popular. Tempo depois a comissão encarregada de elaborar o projecto da lei fundamental, cujo relator foi o sábio CONDORCET, apresentou um primeiro projecto, de inspiração girondina, que começou a ser discutido. Mas, por imposição da comuna de Paris, em 2 de Junho de 1793, os girondinos foram excluídos da Convenção e iniciou-se a ditadura jacobina.

Sob inspiração jacobina um segundo projecto de Constituição (em muitos pontos idêntico ao projecto girondino), foi rapidamente elaborado, discutido e votado pela Convenção. Submetido em seguida à ratificação popular obteve 1 750 000 votos em 7 000 000 de eleitores, porque os restantes se abstiveram. Nasceu assim a *Constituição de 1793* (ou do Ano I) também chamada constituição *jacobina* ou *montanhesa*.

Esta Constituição procurava realizar radicalmente o ideal da república democrática, segundo ROUSSEAU. Em princípio o soberano é o povo, que deve aprovar as leis. Não há separação dos poderes: à unidade da soberania corresponde um só órgão representativo, o *corpo legislativo*, formado por uma câmara única, renovada por sufrágio universal todos os anos. É esta assembleia que propõe as leis à aprovação popular e faz os decretos, elegendo um *conselho executivo* de 24 membros para superintender na execução dos seus diplomas. O Conselho nomeia os ministros e orienta a administração pública sob a vigilância da assembleia.

Esta Constituição foi o modelo das elaboradas no nosso tempo para as chamadas «democracias populares» dos Estados Socialistas-totalitários e daí o grande interesse que reveste.

Mas não chegou a vigorar.

A Convenção, enquanto não entrava em vigor a nova lei constitucional, exerceu, como órgão constituinte, a plenitude do poder soberano: elaborava leis, governava através de

comissões por ela eleitas (das quais a mais importante foi o célebre *comité de salut public*) e julgava pessoas, como sucedeu com Luís XVI que ela condenou à morte.

A aprovação da Constituição não pôs termo a esta ditadura: a pretexto de facilitar a condução da guerra contra a coligação monárquica, a Constituição foi suspensa dois meses depois de aprovada (10 de Outubro de 1793) e nunca vigorou de facto.

O Comité de Salut Public, dominado por ROBESPIERRE e pelos jacobinos, continuou a impor a sua vontade através do Terror, em nome da Convenção cuja maioria estava aterrorizada também...

O espírito deste período que inspirou a Constituição trazia o apelo à soberania popular, o regime de centralização do poder, e a supressão das liberdades em nome da supremacia da igualdade.

75. O Directório. — Os jacobinos acabaram, por seu turno, por ser vítimas do Terror e ROBESPIERRE foi executado: é o golpe de Estado de *Thermidor* (27 de Julho de 1794). A própria Convenção, liberta dos seus opressores e onde passaram a ter voz os deputados moderados do centro, tratou de elaborar novo texto constitucional e procurou aproveitar a lição desses anos trágicos: era preciso evitar a onipotência de uma câmara única e separar nitidamente as suas funções das que correspondem ao governo e aos tribunais.

Os convencionais tentaram-no fazer na *Constituição de 1795* ou do ano III (segundo o calendário revolucionário), extensíssimo texto de 377 artigos, tal a preocupação de regular bem o exercício de todas as atribuições e de nada deixar ao arbítrio dos governantes que pudesse fazer regressar ao despotismo das assembleias. Os convencionais, que em 1793 tinham feito anteceder a Constituição de uma liberalíssima declaração de direitos do homem cujo acento tónico residia na liberdade e na igualdade, antepunham agora à de 1795, após a experiência demagógica do Terror, uma severa declaração dos direitos e dos deveres do homem e do cidadão.

Para evitar o despotismo de uma assembleia, o poder legislativo foi repartido entre duas câmaras eleitas trienalmente por sufrágio censitário, com renovação anual de um terço: o *Conselho dos Quinhentos* propunha e discutia os projectos de lei que depois passavam para o *Conselho dos Anciãos*, com 250 membros de mais de 40 anos, casados ou viúvos, que só os votava em bloco. Os Conselhos não podiam eleger comissões permanentes, delegar atribuições ou praticar actos que devessem pertencer aos poderes executivo ou judicial. O exercício destes poderes era rigorosamente separado das atribuições das câmaras.

O poder executivo foi confiado ao *Directório*, composto por cinco directores, iguais em categoria, dos quais todos os anos era eleito um, por cinco anos, pelo Conselho dos Anciãos que escolhia de entre uma lista de dez nomes proposta pelo Conselho dos Quinhentos. O Directório nomeava os ministros que só perante ele eram responsáveis e não comparecia nas reuniões dos conselhos com os quais tinha de corresponder-se por escrito. Assim, nem os conselhos podiam destituir os directores, nem estes dissolver as assembleias.

Aprovada a Constituição em plebiscito fracamente corrido, a Convenção dissolveu-se (26 de Outubro de 1795) mas não sem determinar que nas primeiras eleições para os novos conselhos dois terços dos eleitos tivessem de ser escolhidos de entre os convencionais que assim procuravam prolongar o seu domínio ou fazer valer a sua dolorosa experiência.

A separação rígida de poderes estabelecida na nova Constituição deu maus resultados: como sucedeu que a maioria predominante nos Conselhos fosse, várias vezes, do partido contrário ao da maioria dos directores, nos quatro anos de vigência da Constituição houve quatro golpes de Estado, umas vezes vibrados pelo directório para submeter as câmaras, outras vezes por estas para modificar o directório. O último destes golpes de Estado foi o de 18 de Brumário, por virtude do qual foi suprimido o directório e criada uma *comissão provisória* composta por três cônsules sob a presidência do general BONAPARTE, com poderes para rever a Constituição, tarefa essa

logo cometida a uma comissão formada por membros dos dois conselhos.

76. O consulado. — O país achava-se exausto: a revolução, a guerra civil, a guerra exterior, o terror, a instabilidade política, os golpes de Estado... Havia sede de um mínimo de ordem e de estabilidade; o fogo de entusiasmo idealista cedia lugar ao desejo de segurança das vidas e dos bens. Por isso se aceitou a ditadura militar exercida por BONAPARTE e que teve por forma jurídica a *Constituição do ano VIII* (13 de Dezembro de 1799) também aprovada por votação popular.

O autor do projecto inicial, que o próprio BONAPARTE depois alterou, foi o célebre Padre SIEYÈS, antigo deputado aos Estados gerais e à Convenção e cujo opúsculo intitulado *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* tivera enorme influência nos acontecimentos de 1789.

A nova Constituição obedecia à ideia de que «a confiança deve vir de baixo, mas a autoridade tem de vir de cima». Assim, ao eleitorado não compete eleger os governantes mas apenas votar, em graus sucessivos, por circunscrições territoriais (comuna, departamento, Nação), *listas de confiança* em que estejam inscritos os nomes das pessoas que repete dignas de serem chamadas ao exercício das funções públicas. O órgão supremo do Estado era o *Senado Conservador*, formado por 80 senadores vitalícios e inamovíveis, cujas vagas seriam preenchidas por escolha dos próprios senadores restantes, a quem competia designar de entre a *lista nacional de confiança* os membros do Corpo legislativo e do Tribunado e os titulares dos mais altos cargos e velar pela observância da Constituição, anulando os actos inconstitucionais. Também o Senado escolhia três *Cônsules*, por dez anos, reelegíveis, dos quais o *Primeiro cônsul* detinha o poder executivo, exercido com o voto consultivo dos outros dois, competindo-lhe nomear os ministros.

Só os cônsules podiam propor leis depois de estudados e redigidos os projectos pelo *Conselho de Estado*. As propostas eram apresentadas no *Tribunado*, com 100 tribunos, para serem

discutidas. Finda a discussão, passavam para o *Corpo legislativo*, de 300 membros, em cujas reuniões compareciam, para cada caso, três *comissários do governo*, escolhidos no Conselho de Estado, e três tribunos, a fim de exporem o resumo das razões a favor ou contra a lei. No final da exposição o Corpo legislativo ajuizava das razões expostas e votava, sem poder discutir: era uma assembleia muda.

77. O consulado vitalício e o Império. — A Constituição do ano VIII encobria a realidade do poder pessoal do Primeiro Cônsul que se foi acentuando de ano para ano. Em Maio de 1802 um plebiscito conferiu a BONAPARTE o consulado vitalício e logo a seguir o Senado votou o *Senatusconsulto do ano X* (4 de Agosto de 1802) que altera a Constituição em vários pontos, dos quais os mais importantes são os seguintes: a) o Primeiro Cônsul passou a propor ao Senado os nomes a eleger para os lugares consulares e reservou-se o direito de designar o seu sucessor em caso de morte; b) o Senado recebeu poderes legislativos em matéria constitucional e colonial bem como a faculdade de dissolver o Tribunado e o Corpo Legislativo e de anular as sentenças judiciais atentatórias da segurança do Estado; c) os senadores só podiam ser escolhidos de entre uma lista de três nomes, para cada vaga, apresentada pelo Primeiro Cônsul; d) o Tribunado foi reduzido a 50 membros; e) as listas de confiança foram suprimidas e substituídas por assembleias e colégios eleitorais que propunham dois candidatos para cada lugar vago da sua competência e de entre os quais o Primeiro Cônsul fazia a escolha. O Senado, portanto, continuava aparentemente a ser uma espécie de chefe de Estado colegial mas, como o Primeiro Cônsul dispunha dele, o exercício das suas atribuições era sempre inspirado pelo ditador.

As formas republicanas ainda persistiam nalguns pontos: mas a realidade já se afastava muito delas. De modo que fácil foi ao *Senatusconsulto do ano XII* (19 de Maio de 1804) dar nova Constituição à França, ratificada por plebiscito, cujo artigo 1.º dizia: «O governo da República é confiado a um Imperador, com o título de Imperador dos Franceses», espe-

cificando-se a seguir que a dignidade imperial seria hereditária na família de NAPOLEÃO BONAPARTE. A *monarquia cesarista* rematava a evolução que vinha desde 1789.

O Imperador dispunha de um poder praticamente discricionário e passava a nomear os senadores. O Tribunado, órgão incómodo de discussão, ainda foi conservado mas passou a funcionar por secções até 1807, ano em que foi suprimido.

Com o Império encerra-se assim o ciclo revolucionário: a velha Monarquia francesa, assente no direito divino que conferia ao rei um poder pessoal e próprio, cedera lugar à soberania do povo e esta, depois de desordenadamente exercida pelas assembleias, acaba por ser delegada, mediante plebiscito, a um novo monarca saído da massa popular.

§ 2.º

Da Restauração ao 2.º Império

78. O segundo ciclo constitucional francês. — Já vários autores (HAURIOU, nomeadamente) notaram o carácter cíclico dos primeiros anos da moderna História constitucional francesa: de 1789 a 1804 sucedem-se a Monarquia absoluta, a Monarquia limitada, a República democrática, a República autoritária ou ditadura e por fim, novamente, a Monarquia absoluta. Ora de 1804 a 1852 nota-se a repetição fiel destas mesmas fases e pela mesma ordem. A Monarquia absoluta do Império napoleónico, segue-se a Monarquia limitada de 1814 e 1830; a esta sucede a 2.ª República em 1848, que marcha rapidamente da democracia para o autoritarismo, até acabar em 1851 na ditadura e em 1852 no 2.º Império.

A tendência para a adopção do figurino constitucional britânico ao fim do 1.º Império manifesta-se logo em 1814, aquando da primeira abdicação de NAPOLEÃO, na *Constituição senatorial de 1814* que LUÍS XVIII se recusou a aceitar e bem assim no *Acto adicional às Constituições do Império*, elaborado em 1815 quando NAPOLEÃO regressou da Ilha de Elba para o seu efémero governo dos Cem dias e que praticamente não entrou também em vigor. Mas a Monarquia limitada, à inglesa, só veio a ser efectivamente praticada na vigência das leis constitucionais da Restauração.

79. A Carta Constitucional de 1814 e a reforma de 1830. — Reposto pelos aliados no trono da França o rei Luís XVIII recusou-se a aceitar a *Constituição Senatorial* de 6 de Abril de 1814 e outorgou aos franceses, em Junho desse ano, uma Carta Constitucional. A outorga queria significar que o Soberano se considerava *rei por direito próprio* e nessa qualidade

detentor da plenitude da soberania cujo exercício só por livre vontade autolimitava mediante a concessão graciosa de uma lei que o regulasse: a Carta.

Esta atribuía o poder legislativo em conjunto ao Rei, à Câmara dos Pares composta pelos «pares de França» de nomeação régia e à «Câmara dos Deputados dos departamentos», mas só o Rei podia propor leis. Era ao Rei que pertencia o poder executivo, a exercer mediante ministros responsáveis, os quais deviam assistir às sessões parlamentares. Podia dissolver a Câmara dos Deputados, eleita pelos contribuintes com mais de 30 anos que pagassem de imposto quantia superior ao *censo* (mínimo legalmente fixado) de 300 francos anuais: *sufrágio censitário*.

A Carta de 1814 instituiu assim um sistema de governo parlamentar com predomínio governamental, que funcionou sob LUÍS XVIII e CARLOS X. Mas, entretanto, as ideias democráticas voltaram a exercer o seu império na opinião, sobretudo nos intelectuais e na pequena burguesia, e o conflito entre os democratas e a Coroa estalou: foi a *revolução de Julho de 1830*, que depôs o Monarca e determinou, nas duas Câmaras, a alteração da Carta Constitucional em nome da soberania nacional. A *Carta outorgada* em 1814, com fundamento exclusivo no direito próprio do Rei, passou a ser a *Carta reformada* pelo voto da Nação em 1830.

A reforma reduz o poder real, aumenta a supremacia parlamentar concedendo às Câmaras a faculdade de propor leis, volta a chamar ao Monarca «Rei dos Franceses». Uma lei de 1831 aboliu o pariato hereditário, devendo o Rei escolher pares vitalícios de entre as notabilidades nacionais. Uma vez reformada a Carta, as Câmaras aclamaram como novo rei o Duque de ORLÉANS, de reputação liberal e filho de um antigo convencional regicida, que trocara o título nobiliárquico pelo nome de PHILIPPE ÉGALITÉ. O novo rei, LUÍS FILIPE, firmou por juramento a aceitação do pacto constitucional, reconhecendo que devia o trono, não à graça de Deus e ao direito derivado da herança como os Bourbons, mas à vontade soberana da Nação expressa revolucionariamente e formalizada pelas duas Câmaras.

O reinado de LUÍS FILIPE acentuou a experiência parlamentar efectivando a responsabilidade do gabinete perante as Câmaras e tomando um carácter mais democrata, o que então significava o predomínio da pequena burguesia. A legislação eleitoral foi alterada, baixando a idade mínima dos eleitores para 25 anos e o censo para 200 francos, o que duplicou o número das pessoas com direito de voto.

80. A segunda República. — A Monarquia burguesa de LUÍS FILIPE caiu em 1848 perante um tumulto popular. A Revolução de 1848 não foi, porém, um simples caso da rua parisiense: breve se revelou como um movimento romântico de intenção social que teve repercussões em toda a Europa. O seu *romantismo* traduz-se no propósito de reproduzir a Revolução francesa mas através de rasgos de uma sensibilidade desordenada e de um humanitarismo ingénuo de que o poeta LAMARTINE ficou sendo o símbolo. A sua *intenção social* é mais séria. A liberdade económica desejada em 1789, desorganizando os antigos quadros corporativos, tinha abandonado os trabalhadores aos efeitos da concorrência dominada pelo interesse egoísta dos patrões e que os primórdios do industrialismo moderno tornara áspera; daí resultou uma classe operária explorada e mal paga, que vivia na miséria, muito pior do que o povo antes de 1789. A reivindicação de melhores condições de trabalho, maior dignidade e mais igualdade social para essa classe começa a constituir o tema de um *movimento socialista*. É de 1848 que data, por coincidência, o *Manifesto comunista* de CARLOS MARX. Mas os franceses limitavam-se a desejar uma democracia de largo sentido igualitário e social.

Um dos primeiros actos do governo provisório saído da Revolução foi decretar o *sufrágio universal e directo*: todos os cidadãos com as condições mínimas de idade (21 anos) e instrução tiveram o direito de votar para eleger os deputados à Assembleia Nacional Constituinte. Esta providência, porém, veio a produzir resultados contrários aos desejados pelos dirigentes da Revolução porque os meios rurais não aprovaram o socialismo de Paris e a grande maioria da Assembleia eleita foi constituída por republicanos moderados, monárquicos da

véspera. Em 4 de Maio de 1848 essa Assembleia proclamou a República, ratificando o acto revolucionário: assim se entrou na 2.^a República Francesa, cuja lei fundamental veio a ser a *Constituição de 1848* (4 de Novembro).

O preâmbulo da Constituição, «na presença de Deus e em nome do povo francês», proclama os seus princípios fundamentais, onde as afirmações democráticas e uma ou outra concessão feita ao socialismo se casam com reivindicações burguesas. É típico o IV artigo: a república «... tem por princípios a Liberdade, a Igualdade e a Fraternidade; tem por base a Família, o Trabalho, a Propriedade e a Ordem pública».

As instituições eram do tipo americano: havia um *Presidente da República* eleito por sufrágio universal e directo, por quatro anos, chefe do Estado e do Governo exercendo o poder executivo mediante ministros da sua exclusiva confiança e uma *Assembleia Nacional*, órgão legislativo, eleita por três anos, permanente e indissolúvel.

Existiam, pois, duas autoridades cujo poder brotava da mesma fonte — o sufrágio universal — e que eram independentes uma da outra. O choque deu-se como no tempo do Directório: eleito presidente, o Príncipe LUÍS NAPOLEÃO, antigo conspirador socialista, sobrinho do Imperador, quis ser reeleito no termo do seu mandato e, como a Constituição não permitia a reeleição, pretendeu que a Assembleia a alterasse. A Assembleia resistiu e o Príncipe-Presidente dissolveu-a pelo golpe de Estado de 2 de Dezembro de 1851, que suspendeu a Constituição de 1848.

81. Da Presidência decenal ao Segundo Império. — Em seguida ao golpe de Estado um plebiscito afirmou a confiança popular no Príncipe e delegou nele «os poderes necessários para fazer uma Constituição» de acordo com cinco bases expressas na consulta ao eleitorado. Uma comissão redigiu, em seguida, o projecto constitucional que, inspirado na Constituição do ano VIII, foi decretado em 14 de Janeiro de 1852 (*Constituição de 1852*). O governo da República foi confiado, por 10 anos, ao príncipe LUÍS NAPOLEÃO BONAPARTE, como Presidente, para o exercer através de Ministros da sua confiança,

do Conselho de Estado, do Senado e do Corpo Legislativo (arts. 2.^o e 3.^o). Os poderes do *Presidente da República* foram aumentados, reservando-se-lhe a iniciativa das leis, cujos projectos eram redigidos pelo *Conselho de Estado* e submetidos à discussão e votação do *Corpo Legislativo* eleito por sufrágio universal e que podia ser dissolvido pelo Príncipe-Presidente. O *Senado*, com o máximo de 150 senadores, era composto pelos cardeais, marechais e almirantes e pelas pessoas que o Presidente nomeasse vitaliciamente. As atribuições destes órgãos eram sensivelmente as mesmas que lhes davam as leis constitucionais do 1.^o Império.

Tudo estava, pois, preparado para ressuscitar o regime imperial, tanto mais que na imaginação dos franceses a figura e a epopeia napoleónica tinham adquirido um prestígio extraordinário e o príncipe gozava de enorme popularidade. O *Senatusconsulto de 7 de Novembro de 1852* restabeleceu a dignidade imperial, investiu nela o Príncipe com o nome de NAPOLEÃO III e regulou a ordem de sucessão no trono. Submetido este acto do Senado a plebiscito popular, foi aprovado por enorme maioria de votos e considerado em vigor em seguida, por *Decreto imperial de 2 de Dezembro de 1852*. Assim surgiu o *Segundo Império* cuja Constituição foi depois completada e, nalguns pontos, retocada por vários *Senatusconsultos*.

Através dos plebiscitos, chegara-se, pois, a uma «monarquia cesarista» ou, como outros dizem, a uma «democracia imperial».

§ 3.º

Do Império liberal à 5.ª República

82. O Império liberal. — O Segundo Império, como o Primeiro, começou por ser um regime autoritário, em que a vontade do Imperador era praticamente a suprema lei. Mas dir-se-ia que recomeçava um novo ciclo, com as mesmas fases dos anteriores, quando, a partir de 1860, a política imperial evoluiu no sentido da limitação do poder: é a fase chamada do *Império liberal* que se acentua em 1869, tendendo para o sistema parlamentar. O *Senatusconsulto de 21 de Maio de 1870* constitucionalizou essa evolução, depois de aprovado plebiscitariamente. Estabeleceu-se um sistema bicameral — *Corpo legislativo* e *Senado* — podendo os membros das duas Câmaras tomar a iniciativa das leis. Os Ministros passaram a poder assistir às reuniões das Câmaras e a ter o dever de se justificar perante elas. Mas esta Constituição não pôde dar as suas provas porque em Setembro desse mesmo ano, em consequência da derrota sofrida na guerra franco-prussiana, o Império tombou pela insurreição de Paris.

83. A crise de 1871-75. — Após a queda do Império constituiu-se um *governo provisório de defesa nacional* para continuar a guerra, exercendo plenos poderes em ditadura, até que em Fevereiro de 1871 se reuniu em Bordéus a *Assembleia Nacional* entretanto eleita, a qual em Março seguinte passaria a funcionar em Versalhes. Compunha-se esta de grande maioria monárquica e todos pensavam que se restauraria a Monarquia. Mas qual? a *legitimista*, dos Bourbons, representada pelo velho Conde de CHAMBORD? a *orleanista*, na pessoa do neto de LUÍS FILIPE, o Conde de PARIS? As opiniões dividiram-se e a

Assembleia ficou perplexa, embaraçada em negociações entre os partidos e com os pretendentes, pronta a fazer um Rei e sem saber qual.

Enquanto não se elaborava a Constituição monárquica, dependente dessa questão prévia (a escolha do rei), a Assembleia constituinte detinha, conforme a tradição, todos os poderes do Estado, mas para evitar a repetição do que se passara com a Convenção delegou as funções executivas em THIERS, com o título de *Chefe do Poder Executivo da República Francesa* (Fevereiro de 1871) que meses depois mudou no de *Presidente da República* (Agosto de 1871). Este era mero delegado da Assembleia e perante ela responsável, desempenhando as funções de Chefe do Estado e do governo. Demitiu-se em 1873, sendo substituído pelo Marechal de MAC MAHON.

Até aí tudo se mantivera em regime provisório, sem Constituição, sem regras, à espera da solução monárquica: mas como, sobretudo em consequência das condições postas pelo Conde de CHAMBORD (outorga de uma Carta Constitucional e proscrição da bandeira tricolor) tal solução demorasse, foi resolvido por Lei de 20 de Novembro de 1873 que o mandato do Presidente durasse sete anos: tal é a primeira lei constitucional saída da Assembleia. Ainda passou mais algum tempo antes que se iniciasse o trabalho de elaborar a Constituição. Só quatro anos decorridos sobre a sua eleição a Assembleia Nacional se resolveu a cumprir a missão constituinte, de má vontade e sempre na ideia de não passar além de uma plataforma para a próxima restauração monárquica.

84. Constituição de 1875. — Foi neste ambiente e com este estado de espírito que a Assembleia Nacional empreendeu em 1875 regular a estrutura e o funcionamento do Estado. E assim não elaborou uma Constituição, votou apenas *três leis constitucionais* (de 24 e 25 de Fevereiro e de 16 de Julho) sobre pontos concretos. Absteve-se de toda e qualquer afirmação doutrinária: as leis são puramente orgânicas. Evitou o espírito de sistema: as instituições criadas foram o resultado de uma transacção entre monárquicos e republicanos, aqueles a procurar conservar as condições bastantes para que a monar-

quia pudesse vir oportunamente e estes contentando-se com um mínimo que permitisse estabelecer desde logo a república. Por isso as leis constitucionais da 3.ª República afastam-se das tradições republicanas francesas (da tradição da câmara única por exemplo) e contêm muitas características da monarquia parlamentar — da monarquia de Luís FILIPE, sobretudo. O *Presidente da República* tinha funções semelhantes às dos reis constitucionais nas monarquias parlamentares, e era eleito de sete em sete anos em sessão conjunta das duas Câmaras formando a *Assemblée Nacional*. As câmaras eram a *Câmara dos Deputados* e o *Senado*, sendo os deputados eleitos por sufrágio directo por 4 anos e os senadores por 9 anos e por eleição indirecta, com renovação da terça parte do Senado todos os triénios. A Câmara dos Deputados podia ser dissolvida pelo Presidente da República desde que este obtivesse o acordo do Senado, condição que na prática se revelou difficilima de realizar. Os *ministros* nomeados pelo Presidente da República eram responsáveis perante as Câmaras, dependendo da confiança delas.

O funcionamento destas instituições corresponde a duas fases, a primeira das quais, até à *questão Dreyfus*, na última década do século XIX, é de predomínio conservador, estando a segunda sob a influência radical-socialista, maçónica e anticlerical.

A supremacia do Parlamento (e, neste, da Câmara dos Deputados, segundo a tendência que nas democracias existe para conferir a supremacia ao órgão proveniente do sufrágio universal e directo) foi-se acentuando, sobretudo depois da guerra, e tornou difficil a estabilidade ministerial: 100 governos passaram pelo Poder entre 1875 e 1940. Os partidos multiplicaram-se. E à margem dos textos constitucionais (que pela sua latitude o permitiam) foram-se criando muitas praxes, tais como as que firmaram e consolidaram a função do Presidente do Conselho.

No activo desta Constituição (chamada da *Terceira República*) há porém a averbar o facto de que, enquanto das treze constituições francesas anteriores completas e harmoniosas, elaboradas na ideia de que perdurariam por séculos e quase

todas ratificadas pelo *referendum* popular, nenhuma havia resistido mais de dezoito anos e algumas apenas tinham vigorado durante breves dias, — a Constituição de 1875, contida em três leis secas e sumárias, feitas na ideia de que seria por pouco tempo, e apenas votadas pela Assembleia Nacional, durou quase sem alterações setenta anos!

85. Constituição de 1946. — A 3.ª República findou quando, vencida a França em 1940, a Assembleia Nacional (composta pelo Senado e pela Câmara dos Deputados em exercício), reunida em Vichy, votou a lei de 10 de Julho que investia o Marechal PÉTAIN em plenos poderes, delegando nele a competência para elaborar nova Constituição que seria depois sujeita a *referendum* popular. O *Governo de Vichy* (1940-1944) não estava, porém, em condições de decretar a Constituição prevista enquanto durasse a guerra e a ocupação alemã do país.

Logo que os alemães saíram de Paris (Agosto de 1944) instalou-se na capital o *Governo provisório da República francesa*, presidido pelo General DE GAULLE, que governou em Ditadura, assistido por uma Assembleia consultiva, até à reunião da *Assemblée Nacional Constituinte* em Novembro de 1945.

A eleição desta Assembleia foi feita simultaneamente com um *referendum* ou consulta popular acerca do projecto de lei proposto pelo Governo para reger os poderes públicos até à aprovação da futura Constituição: com essa lei procurava-se evitar que a Assembleia Constituinte se arrogasse o exercício de toda a autoridade soberana e repetisse a experiência desastrosa da Convenção, precaução tanto mais necessária quanto é certo que à libertação se seguira um curto mas violento período de Terror, no qual o partido comunista pretendeu desempenhar o papel dos jacobinos.

A lei constitucional de 2 de Novembro de 1945 aprovada pelo referido *referendum* dispõe fundamentalmente o seguinte: o governo conservava o poder executivo; a assembleia tinha a missão fundamental de elaborar a Constituição para o que dispunha do prazo máximo de sete meses, pois o seu mandato não podia exceder esse período (e isto para evitar as

demoras de 1870); o projecto elaborado pela Assembleia constituinte seria submetido à aprovação do eleitorado (*referendum*) e, caso fosse rejeitado, proceder-se-ia imediatamente à eleição de nova Assembleia.

A Assembleia eleita em Outubro de 1945 tinha maioria socialista e comunista e o projecto de Constituição que elaborou (Abril de 1946) estabelecia um sistema muito semelhante ao da Constituição de 1793 (governo eleito por uma câmara única). Submetido à votação dos eleitores, foi rejeitado.

Em Junho de 1946 foi eleita nova Assembleia constituinte que acusou um ligeiro desvio para a direita (maioria socialista e democrata cristã). Esta elaborou novo texto que o eleitorado aprovou sem entusiasmo, apenas por 35,33 % de votos em relação ao total dos eleitores recenseados, convertendo-o na Constituição de 27 de Outubro de 1946 que criou a IV República francesa.

86. A Quarta República. — A preocupação dos constituintes de 1946 foi a de instaurar um regime liberal democrata em cujo governo predominasse a vontade dos representantes do eleitorado. Assim, a Constituição consagrou a supremacia parlamentar exercida por uma única assembleia política deliberativa, a Assembleia Nacional, embora assistida por mais três assembleias: o Conselho da República, «câmara de reflexão», cujo papel era o de estudar as leis votadas em primeira leitura pela Assembleia Nacional, aprovando-as para promulgação se concordasse com elas, ou devolvendo-as com o seu parecer à Assembleia para nova discussão e votação, se tivesse reparos a opor-lhes; o Conselho Económico, órgão de estudo e consulta, de tipo corporativo, para se pronunciar acerca dos diplomas que envolvessem interesses económicos e lhe fossem submetidos pelo Governo ou pela Assembleia Nacional; e a Assembleia da União Francesa para resolver questões de interesse do Ultramar, correspondendo à transformação do antigo Conselho Superior das Colónias.

A Assembleia Nacional era, porém, o órgão supremo, pois que só a ela competia votar as leis, investir na Presidência do

Conselho de Ministros o candidato que após apresentação e discussão do seu programa reunisse número superior à metade dos votos dos deputados presentes e discutir a política governamental, podendo obrigar o governo a demitir-se mediante a votação de uma moção de desconfiança. A Assembleia funcionava durante todo o ano, não podendo as suas interrupções exceder o máximo de quatro meses por ano.

A Constituição não se referia ao governo e sim ao *Conselho de Ministros*. O traço mais saliente neste ponto, além da já referida submissão à fiscalização e à confiança parlamentar, é o papel preponderante reconhecido ao *Presidente do Conselho* no seio do governo.

Quanto ao *Presidente da República*, eleito pelo *Parlamento* em sessão conjunta da Assembleia Nacional e do Conselho da República, a Constituição atribui-lhe a possibilidade de presidir à reunião de diversos órgãos (Conselho de Ministros, Conselho Superior da Magistratura, Comissão Constitucional) mas sem poderes efectivos de nenhuma espécie. Na nomeação do *Presidente do Conselho* apenas intervém para *designar* as pessoas que hão-de apresentar-se a pedir a investidura à Assembleia Nacional.

Inovação importante foi a criação do *Conselho Superior da Magistratura* presidido pelo Chefe do Estado, como órgão supremo do Poder Judicial e ao qual competia a nomeação, deslocação e disciplina dos juizes.

A França, os Estados e territórios associados e os territórios ultramarinos constituíam a *União francesa*, fórmula mista de confederação, federação e império colonial.

Logo que a Constituição de 1946 foi aprovada, uma larga corrente da opinião francesa manifestou-se contra ela destacando-se o movimento chefiado pelo general DE GAULLE. A prática veio confirmar a razão de ser de tais críticas. A formação dos ministérios revelou-se difícil, originando crises prolongadas. Os governos, sem maiorias homogêneas e sólidas na Assembleia, não tinham consistência, nem autoridade, nem estabilidade. A Assembleia não dava conta do trabalho legislativo que lhe pertencia nem podia delegar no governo a faculdade de publicar decretos-leis por tal delegação lhe ser

proibida constitucionalmente. O Conselho da República não exercia qualquer função útil.

O artigo 90.º da Constituição previu o processo de revisão constitucional: esta devia ser deliberada por maioria absoluta na Assembleia Nacional mediante *resolução* que indicasse os artigos a rever. Após duas leituras desta resolução ou a aprovação, também por maioria absoluta, pelo Conselho da República, passava-se à elaboração do *projecto de lei* de revisão o qual, aprovado pela Assembleia, era posteriormente submetido à discussão e votação do *Parlamento*, constituído pela Assembleia e pelo Conselho da República. Se não obtivesse a maioria de dois terços dos votos da Assembleia ou de três quintos em ambas (contados separadamente) o *projecto* teria de ser submetido a *referendum*.

O processo era, pois, muito demorado e complicado. Assim se explica que a *resolução de revisão*, votada em 1950 pela Assembleia, só houvesse sido concretizada no *projecto de lei* votado em 22 de Julho de 1953 e que este só se convertesse em lei em 7 de Dezembro de 1954. Os pontos sobre que incidiu a reforma foram principalmente os seguintes: a) possibilidade de o Presidente do Conselho encerrar a sessão legislativa do Parlamento logo que em cada ano este estivesse reunido durante sete meses; b) alargamento dos poderes do Conselho da República ao qual foi conferido o direito de iniciativa de *projectos de lei*, e cujo acordo acerca do texto definitivo das leis a aprovar poderia ser tentado durante cem dias, só sendo permitido à Assembleia Nacional impor a sua vontade passado esse prazo; c) substituição do sistema de investidura do Presidente do Conselho: organizava o seu governo e só depois se apresentava na Assembleia a solicitar a confiança que era decidida em escrutínio público e por maioria simples (ou relativa) (¹).

Como o deficiente funcionamento das instituições continuasse, foi votado em 21 de Março de 1958 um novo *projecto de lei de revisão constitucional* para alteração de 5 artigos, de

(¹) Sobre esta revisão, v. a *Revue de Droit Public*, 1955, pág. 164.

modo a restringir ainda mais as atribuições parlamentares; e em 23 de Maio era aprovada nova resolução destinada a acrescentar a essa revisão em curso mais 4 artigos. A Constituição de 1946 entrara verdadeiramente em crise.

87. A Constituição de 1958. — A instabilidade dos governos e o tumulto parlamentar conduziram a IV República a um colapso, precipitado pela rebelião da Argélia para cuja resolução o regime se mostrou impotente. Ao descontentamento interno juntou-se a revolta dos franceses da Argélia em 13 de Maio de 1958, reclamando um governo de autoridade. As forças armadas apoiaram esta reclamação e o Presidente da República apelou para o General DE GAULLE que em 1 de Junho obteve da Assembleia Nacional, em condições dramáticas, a investidura na Presidência do Conselho com plenos poderes para legislar por decretos-leis por seis meses e o encargo, dado pela *lei constitucional de 3 de Junho*, de submeter ao *referendum* popular uma nova Constituição que respeitasse os princípios fundamentais consagrados em cinco alíneas do artigo único da lei. O Parlamento, a seguir, entrou em férias.

Em fins de Julho de 1958 foi submetido o *projecto* de constituição elaborado pelo governo ao exame de uma comissão em que participavam parlamentares designados pelas Câmaras e peritos designados pelo Presidente do Conselho.

Com as alterações introduzidas pela Comissão e aceites pelo Governo com a colaboração do Conselho de Estado, veio o *projecto* definitivo a ser impresso no jornal oficial de 5 de Setembro de 1958, para ser submetido ao *referendum* do eleitorado em 28 de Setembro. Aprovada, por enorme maioria (31 000 000 de votos afirmativos na metrópole e no ultramar, em 36 500 000 sufrágios expressos), a *Constituição de 1958* entrou em vigor em 5 de Outubro, assim se iniciando um novo regime que logo foi crismado de V República.

A nova Constituição visa o robustecimento da autoridade do Chefe do Estado e do Governo.

O *Presidente da República* era eleito por 7 anos por um colégio eleitoral que compreendia os membros do Parlamento,

dos conselhos gerais e das assembleias dos territórios ultramarinos e os representantes dos conselhos municipais. Nomeia o Primeiro Ministro e, sob proposta deste, os outros membros do governo, preside aos conselhos de ministros, promulga as leis, podendo devolvê-las antes da promulgação à Assembleia para serem sujeitas a nova votação (*veto*) e assina as *ordonnances* e decretos, pode dissolver a Assembleia Nacional e nomeia os titulares dos altos cargos do Estado. É o chefe dos exércitos e pode, em caso de crise grave nacional, assumir poderes extraordinários.

O governo é dirigido pelo Primeiro Ministro que nomeia os funcionários civis e militares e tem o poder de fazer regulamentos. O governo determina e conduz a política da Nação, dispõe da administração e das forças armadas e é responsável perante o Parlamento, mas a nomeação de um parlamentar para o governo implica a perda do seu mandato.

O Parlamento é constituído pela Assembleia Nacional, cuja legislatura dura cinco anos e que é composta de deputados eleitos por sufrágio directo, e pelo Senado composto de senadores eleitos por sufrágio indirecto, por nove anos, com renovação trienal de um terço e que representa «as colectividades territoriais da República». O parlamento tem duas sessões ordinárias anuais, uma de Outubro a Dezembro e outra a partir de Maio mas sem poder exceder três meses. Pode reunir extraordinariamente.

A Constituição fixa as matérias que têm de constar de lei votada pelo Parlamento. Todas as outras matérias podem ser reguladas por decretos (*ordonnances*) da competência do Governo.

Na Assembleia Nacional podem ser apresentadas moções de censura ao governo desde que estejam assinadas, pelo menos, por um décimo dos deputados. A votação faz-se 48 horas depois e só é considerada aprovada a moção que reunir a maioria do número de deputados que compõem a Assembleia. No caso de aprovação o Governo deve demitir-se; no caso de rejeição, não pode ser apresentada outra moção de censura dentro do período da mesma sessão legislativa.

Um Conselho constitucional composto por nove mem-

bro (três nomeados pelo Presidente da República, três pelo Presidente da Assembleia Nacional e três pelo Presidente do Senado) zela pela regularidade da eleição presidencial, funciona como supremo tribunal eleitoral e examina a constitucionalidade das leis podendo impedir a promulgação dos diplomas que declare inconstitucionais.

Manteve-se o Conselho Superior da Magistratura presidido pelo Presidente da República.

O Conselho Económico e Social é um órgão consultivo que dá parecer sobre projectos de leis, de decretos e de regulamentos que versem matéria da sua competência.

Finalmente a Constituição institui a Comunidade francesa formada por Estados autónomos do Ultramar.

A Constituição pode ser revista pelo Parlamento com aprovação popular em *referendum* ou, por iniciativa do Presidente da República, só pelo Parlamento se neste reunir três quintos dos votos.

Tal é, pois, a décima sexta constituição francesa.

88. A Quinta República. — Com a entrada em vigor da Constituição de 1958, o Presidente da República até então em exercício renunciou ao cargo, sendo eleito em seu lugar o General DE GAULLE. A breve trecho se verificou que a forte e prestigiosa personalidade do Chefe do Estado passava a dominar a política francesa, subalternizando o Parlamento, minimizando a acção dos partidos políticos e convertendo o Governo em mero executor do pensamento presidencial. Assim, a ideia inicial de que poderiam coexistir um sistema parlamentar e um forte Executivo em breve se mostrou lograda. Para mais, o caso da Argélia, que o Presidente da República pessoalmente se propôs conduzir ao arripio da vontade dos que o haviam levado ao poder, forçou a um fortalecimento da autoridade pessoal de DE GAULLE, que reivindicou durante largo período o exercício dos poderes excepcionais previstos no artigo 16.º da Constituição e não hesitou em apelar para o plebiscito popular em Abril de 1962 a fim de obter a confirmação da sua política argelina. O presidencialismo foi-se, pois, acentuando.

Por decreto de 2 de Outubro de 1962 foi submetida ao *referendum* popular uma alteração da Constituição no sentido de modificar a eleição do Presidente da República. Essa alteração foi aprovada na votação realizada em 26 de Outubro. Em consequência dessa alteração, o Presidente passou a ser eleito por sete anos, por sufrágio universal directo. Se no 1.º escrutínio nenhum candidato conseguir obter a maioria absoluta dos votos emitidos (foi o que sucedeu em Dezembro de 1965 e em Junho de 1969) realiza-se um 2.º escrutínio dois domingos depois, ao qual só podem apresentar-se os dois candidatos mais votados no primeiro que queiram manter-se em competição.

A eleição directa foi justificada pelo próprio Presidente como solução necessária para evitar o «retorno do desgraçado regime dos partidos» (alocução de 18 de Outubro de 1962) e visa o esforço da autoridade do Chefe do Estado.

Em Abril de 1969 o Presidente da República submeteu a *referendum* um projecto, que envolvia alteração de alguns preceitos constitucionais, sobre a instituição e organização das *Regiões* e a reforma do *Senado*. Este último passaria a ter funções simplesmente consultivas e os seus membros representariam não só as «colectividades territoriais» como também as actividades económicas, sociais e culturais. Além disso, a substituição do Chefe do Estado, nas suas faltas e impedimentos, ficaria a pertencer ao Primeiro Ministro e não já ao Presidente do Senado.

O projecto foi rejeitado pelo povo e o General DE GAULLE, conforme havia ameaçado, renunciou ao exercício das suas funções. Foi eleito para lhe suceder o seu antigo primeiro ministro, o Senhor POMPIDOU.

Não existe ainda tempo para saber as alterações que este evento provocará na prática da Constituição. Mas considera-se provável que se verifique uma nova definição das relações entre o Chefe do Estado, o Governo e o Parlamento, com restrição da autoridade do primeiro, sobretudo se vier a reduzir-se a ampla maioria que o Governo conseguiu na Câmara dos Deputados, após os acontecimentos de Maio de 1968.

89. Conclusão sobre as Constituições francesas. — Como acabámos de ver a França, em século e meio, experimentou as mais diversas formas de regime e de sistema político. A sua História constitucional, mais do que qualquer outra, corresponde à imagem de um «laboratório» em que se podem estudar as origens, a evolução, o termo e a sucessão dos regimes. Todas as doutrinas e ideologias têm repercutido nas suas tentativas constitucionais e, dir-se-ia que para assinalar bem o perigo e a inconveniência das aventuras ideológicas, a Constituição que mais tempo durou intacta foi a que permitiu mais livre desenvolvimento das instituições, fora de doutrinas preconcebidas e apenas segundo alguns princípios fundamentais firmemente assentes: a de 1875.

Nota-se claramente a regularidade de uma repetição cíclica, em que um poder pessoal puro começa por ser limitado, para depois se passar a uma república democrática com governo de assembleia que evolui para a república autoritária e o cesarismo, embora com o tempo se tenha alargado a duração dos ciclos e atenuado a intensidade dos seus pontos extremos na busca de um equilíbrio que ainda não foi conseguido. E verifica-se ainda que na sucessão dessas fórmulas enquanto a república acentuadamente democrática surge por *ruptura*, o poder pessoal é engendrado por ela própria e reforça-se depois através do golpe de Estado e do apelo para o Povo.

Ao longo de 180 anos desta experiência defrontaram-se dois regimes originais, filhos da Revolução: o jacobino, cujo paradigma em França ficou sempre sendo a fórmula ensaiada em 1793, e o autoritário, traduzido no Império e que pode denominar-se genericamente cesarista.

A *democracia jacobina*, de cuja herança blasonam as numerosas *esquerdas* francesas, tem por princípios fundamentais: a) a soberania nacional detida pelo eleitorado; b) a representação da Nação soberana por uma assembleia única, que não pode ser fiscalizada por nenhum outro órgão de governo, donde resulta a inadmissibilidade da declaração judicial da inconstitucionalidade das leis; c) a submissão do governo à Assembleia; d) o apagamento do papel do chefe do

Estado, pois que não se deve deixar sobressair na vida política nenhuma personalidade. Nos períodos constituintes a Assembleia encarregada de elaborar a Constituição possui a plenitude do exercício de todos os poderes, mas na prática a França tem procurado evitar a repetição do totalitarismo da Convenção.

O *cesarismo*, que imprimiu profunda marca na administração francesa, tem por princípios fundamentais: a) o reconhecimento do princípio da soberania nacional; b) a delegação da soberania, por meio de plebiscito, num chefe do Estado; c) o livre exercício do poder pelo chefe do Estado com a colaboração de conselhos e assembleias mas sem depender destas; d) a forte hierarquia do governo e da administração, para obedecer ao comando do chefe do Estado.

A parte estes dois regimes extremos, ambos filhos da Revolução francesa, ensaiaram-se e experimentaram-se outras fórmulas, especialmente as que procuram equilibrar a autoridade das assembleias com a dos governos e da qual a principal é o *parlamentarismo* de origem britânica, que pode tender para o tipo autoritário (quando a influência principal pertence ao Gabinete) ou para o tipo jacobino (quando a balança pende para a Assembleia). Mas a experiência parece demonstrar que os latinos são pouco hábeis para manter equilíbrios tão delicados. Não há, na verdade, um protótipo de constituição que seja a panaceia universal da felicidade dos povos: cada povo tem a sua maneira de ser e de viver à qual se ajustam constituições adequadas e só com essas logrará a ordem e o progresso. Uma constituição excelente em certo país e em certa época pode, noutras condições ecológicas e noutra período histórico, ser um factor de desordem social. Essa é a lição da observação dos factos através dos tempos e no mundo dos nossos dias.

Apêndice: Relação das Constituições francesas

- 1.^a Constituição de 1791: tentativa de Monarquia parlamentar.

- 2.^a Constituição de 1793: 1.^a República (governo de assembleia) — Convenção.
- 3.^a Constituição de 1795 (ano III): Directório (separação rigorosa dos poderes com executivo colegial).
- 4.^a Constituição de 1799 (ano VIII): Consulado (governo autoritário — poder pessoal «encoberto»).
- 5.^a Constituição de 1802 (ano X): Consulado vitalício (poder pessoal).
- 6.^a Constituição de 1804 (ano XII): Primeiro Império (Monarquia cesarista).
- 7.^a Constituição senatorial de 1814: tentativa de Monarquia parlamentar.
- 8.^a Carta Constitucional de 1814: Restauração (Monarquia auto-limitada ou constitucional).
- 9.^a Acto adicional às Constituições do Império de 1815: Primeiro Império liberal (tendência parlamentar).
- 10.^a Carta Constitucional de 1830: Monarquia de Julho (parlamentar).
- 11.^a Constituição de 1848: 2.^a República (presidencialista, depois de tentativa de república democrática e socialista).
- 12.^a Constituição de 1852: Janeiro: governo autoritário e poder pessoal; e logo a seguir (Dezembro): Segundo Império (Monarquia cesarista).
- 13.^a Constituição de 1870: Segundo Império liberal (tendência parlamentar).
- 14.^a Constituição de 1875: 3.^a República (parlamentar).
- 15.^a Constituição de 1946: 4.^a República (parlamentar com franco predomínio da assembleia).
16. Constituição de 1958: 5.^a República (presidencialista com algumas instituições parlamentares; prática — até Abril de 1969, poder pessoal).