

# Direito Constitucional Português – Professor Doutor Tiago Duarte

António Garcia 2016-2017

## SISTEMAS DE GOVERNO

O sistema de governo engloba as diferentes modalidades de relacionamento institucional entre os vários órgãos de exercício do poder político.

Os principais sistemas de governo conhecidos são:

- Sistema Presidencial;
- Sistema Parlamentar;
- Sistema Semipresidencial.

Em democracia representativa de Estado Constitucional, a Constituição determina os órgãos de exercício do poder político, o modo de designação dos seus titulares, as suas competências e as relações que estabelecem entre si. Por outras palavras, é a Constituição que determina o sistema de governo, o qual só pode ser, por isso, alterado através de uma revisão constitucional.

A qualificação de um sistema de governo como parlamentar, presidencial ou semipresidencial tem por base os seguintes critérios:

1. Poderes exercidos pelo Chefe de Estado e análise da relevância do papel que desempenha no exercício do poder político, bem como a sua legitimidade democrática, ou seja, perguntamos à Constituição: **qual o papel/ relevância do Chefe de Estado no funcionamento do sistema?**
2. Responsabilidade política do Governo perante o Parlamento – **ser politicamente responsável** significa que, por um lado, o Governo é nomeado tendo de acordo com os resultados das eleições legislativas, sendo assim, uma emanação do Parlamento, por outro lado, no eventual caso de os deputados deixarem de suportar o Governo, este podem fazer cessar a sua atividade, através da aprovação de uma **moção de censura** fundamentada por discordâncias políticas. Aqui o Parlamento exerce uma fiscalização política sobre a atividade do Governo e, neste caso, perguntamos à Constituição: **o governo é ou não politicamente responsável perante o Parlamento?**

## MODELO PRESIDENCIAL

Este sistema surgiu pela primeira vez nos EUA. Neste caso, a figura tradicionalmente europeia do rei é substituída por um presidente democraticamente eleito que lidera o executivo. Desta forma, todo o sistema de governo adquire uma configuração diferente e alternativa ao sistema parlamentar.

Temos assim dois polos de exercício do poder político, sendo que ambos são democraticamente escolhidos pelo povo, através de duas eleições distintas e independentes.

- **O Chefe de Estado tem um papel relevante na vida política do país? Sim**, o chefe de Estado tem um papel muito relevante, por ser eleito pelo povo. É o caso dos EUA e do Brasil.

**No caso dos EUA** cada eleitor vota nos chamados “grandes eleitores”, distribuídos pelos vários círculos eleitorais dos Estados. Estes “grandes eleitores” pertencem ao colégio eleitoral que, por sua vez, elege o chefe de Estado. Formalmente é uma eleição indireta, mas materialmente é uma eleição direta, ou seja, os “grandes eleitores” pertencem aos partidos e sabem que, quando eleitos, terão de seguir a orientação do seu partido.

O problema dos EUA é que mistura dois sistemas que, à partida, não se poderiam misturar. Cada Estado é um círculo plurinominal, mas depois a distribuição dos “grandes eleitores” é feita através de um sistema maioritário.

Neste caso é possível que o Chefe de Estado eleito tenha menos votos que o que ficou em segundo lugar:

- Estado 1
  - Elege 50
  - Partido A tem 500 votos
  - Partido B tem 450 votos
  - Vence o partido A
- Estado 2
  - Elege 50
  - Partido A tem 50 votos
  - Partido B tem 500 votos
  - Vence o partido B
- Estado 3
  - Elege 20
  - Partido A tem 200 votos
  - Partido B tem 150 votos
  - Vence o partido A
- Estado 4
  - Elege 20
  - Partido A tem 50 votos
  - Partido B tem 300 votos
  - Vende o partido B
- Estado 5
  - Elege 10
  - Partido A tem 301 votos
  - Partido B tem 300 votos

- Vence o partido A
  - Resultado
    - O partido A vence com por ter elegido mais “grandes eleitores” (80>70), apesar de ter saído das eleições com menos votos (1101<1700).
- **O Governo é politicamente responsável perante o Parlamento? Não**, o facto de o **Presidente e o Congresso saírem de eleições populares distintas** faz com que ambos tenham uma legitimidade democrática própria e, por isso, não existe entre eles qualquer relação de dependência. Desta forma, **o parlamento não pode demitir o governo** (não existe a figura da moção de censura ou moção de censura construtiva), dado que este é escolhido pelo Presidente eleito que acumula os cargos de Chefe de Estado e Chefe de Governo.

### Principais problemas deste modelo

- Tomando como exemplo os EUA, temos a questão dos **bloqueios institucionais**: um dos principais problemas deste sistema é a separação entre o Congresso e o Presidente, dois órgãos com a mesma legitimidade democrática direta. Isto significa que nenhum se pode sobrepor ao outro, sendo que o Congresso não pode fazer cessar as funções do Governo e o Governo não pode dissolver o Congresso.
- Falta de relevância dos partidos enquanto controladores dos deputados, ou seja, os deputados do mesmo partido votam individualmente e não segundo a orientação do seu partido.

### Soluções para estes bloqueios

Para evitar estas situações, a legislatura dos EUA apresenta a característica particular de **repetição de eleições por períodos relativamente curtos**: a Câmara dos Representantes é integralmente renovada de dois em dois anos e, na mesma altura, é renovado um terço do Senado (ainda que o mandato dos senadores seja de seis anos). Este procedimento pode servir para os eleitores permitirem **eventualmente ultrapassar uma anterior situação de oposição entre Presidente e Congresso**, mas também exatamente o oposto, ou seja, como há sempre eleições para o Congresso a meio do mandato do Presidente (*midterm elections*), tal pode ser ocasião para o eleitorado **desfazer uma anterior convergência de maioria e criar objetivamente uma situação de possível conflito entre os dois órgãos**.

### Resumindo

Sistema presidencial é aquele em que o **Chefe de Estado é simultaneamente Chefe de Governo, é eleito democraticamente e tem poderes políticos significativos**. Outro traço fundamental deste modelo é a **separação e interdependência entre o executivo e o legislativo, entre o Presidente e o Congresso**. A sua relação institucional é inquebrável, sendo que, durante a legislatura de um e outro são independentes, apesar de não se poderem separar por maiores que sejam os conflitos políticos. Desta

forma, ao ser eleito, o Presidente tem a garantia de que vai cumprir a sua legislatura, sem que esta possa ser interrompida por outrem.

## MODELO PARLAMENTAR

O modelo parlamentar é um modelo originário da Europa e cujo berço foi o Reino Unido. Este sistema político institucionalizou-se com o progressivo afastamento do rei do exercício do poder executivo em favor do Primeiro Ministro e do seu gabinete apoiados por uma maioria parlamentar. Estes dois órgãos emergem do parlamento e são politicamente responsáveis perante este.

- **O Chefe de Estado tem um papel relevante no funcionamento do sistema? Não**, o Chefe de Estado tem um poder bastante diminuto porque não tem legitimidade democrática:
  - No caso das monarquias o chefe ascende dinasticamente. Os monarcas não têm grande relevância no sistema, tendo um papel meramente representativo.
  - No caso das repúblicas, o chefe é eleito através do parlamento, colégio eleitoral restrito sendo assim uma eleição indireta.
- **O Governo é politicamente responsável perante o Parlamento? Sim**, o Governo emana do Parlamento, desta feita, é inevitavelmente **politicamente responsável** perante o mesmo. Neste modelo o Parlamento pode exigir explicações, fazer perguntas, inspeções e, no limite, fazer cessar as funções do Governo, no caso de não existir concordância política entre ambos.

Apesar do sistema parlamentar ser um modelo único, há várias nuances mais ou menos racionais. Dado que a característica que mais identifica é a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento, **importa saber se o Governo dispõe ou não**, à partida e durante o seu mandato, **de um apoio parlamentar sólido** ou se, pelo contrário, esse apoio não existe ou tende a vacilar. Desta feita, há países que funcionam com o **sistema parlamentar de assembleia** e outros com o **sistema parlamentar de gabinete**, sendo que isto tem a ver com o próprio funcionamento do sistema:

- **Sistema parlamentar de gabinete** - No caso de o governo ser apoiado por uma maioria parlamentar é um sistema parlamentar de gabinete, ou seja, os deputados do seu próprio partido não vão derrubá-lo. Isto irá traduzir-se num **governo forte e estável** que governará com total liberdade e condições de eficácia durante toda a legislatura. Nestas situações, apesar do governo depender da confiança política do parlamento, essa confiança é dada como adquirida, sendo que este, **o governo, é o órgão e figura central da vida política**.
- **Sistema parlamentar de Assembleia** - No caso de não haver uma maioria absoluta podemos ter dos cenários: ou se forma um **governo minoritário** – um governo que não dispõe do apoio de mais de 50% dos deputados – ou se forma

um governo apoiado por uma **coligação parlamentar** que lhe proporcione a tal maioria absoluta de apoio. Ora, em qualquer um destes casos, o governo terá de saber lidar com oposição (situação de governo minoritário), ou com os seus aliados (situação de coligação), sendo que o seu próprio programa poderá ter de ser negociado e terá, inevitavelmente, que ceder a algumas das exigências dos restantes partidos. Isto traduz-se num **governo fraco**, dependente e instável que a qualquer momento pode cessar funções. Aqui é o **parlamento que domina**, que impõe as regras e, em última análise, decide com efetividade a subsistência ou demissão do governo.

Como já se disse, não é o facto de um sistema funcionar conjunturalmente como de gabinete ou de assembleia que altera a sua natureza estrutural como sistema parlamentar, é uma questão de saber onde está o centro do poder que, no primeiro caso está no governo e, no segundo caso, está no parlamento.

### Racionalização do Modelo Parlamentar

Um sistema de governo depende, além da sua definição constitucional, da existência de determinadas regras jurídicas que tendem a influenciar o seu funcionamento, moldando-o de acordo com orientações dos sistemas de gabinete ou de assembleia.

Dado que os Governos deste modelo emanam do Parlamento, pode haver aqui lugar para uma certa **instabilidade governativa** motivada por uma possível constituição minoritária do Parlamento (**exemplo** – instabilidade e grande sucessão de governos no período subsequente à entrada em vigor da Constituição de 1911 em Portugal).

Como **solução para este problema** temos o recurso ao **sistema eleitoral maioritário a uma volta**, o que aumenta a probabilidade de um partido obter a maioria absoluta e, desta forma, **empurrando o sistema diretamente para o parlamentarismo de gabinete**. Quanto mais proporcional for o sistema eleitoral, mais hipótese há de os lugares no Parlamento serem distribuídos por vários partidos. Disto resulta uma menor probabilidade de um partido obter mais de 50% dos deputados e, conseqüentemente, uma maior probabilidade de o Governo ser minoritário.

Conscientes de que determinadas regras jurídicas podem potenciar a presença ou ausência de determinadas conseqüências de ordem prática, surge a tendência para, através da chamada **engenharia constitucional**, procurar, **sem pôr em causa a natureza estrutural de um dado sistema de governo**, orientar o seu funcionamento prático num outro sentido.

No que toca diretamente ao sistema parlamentar, verificou-se a vantagem em **bloquear juridicamente as possibilidades dos seus aspetos menos convenientes**, sobretudo a tal instabilidade governamental acima descrita que resulta do livre funcionamento do sistema.

A expressão utilizada neste assunto em concreto é **racionalizar o parlamentarismo**. Deste modo, no plano jurídico-constitucional, surge, ao lado do sistema parlamentar *clássico*, um novo sistema, dito **racionalizado**, caracterizado pela **adoção de mecanismos jurídico-constitucionais que proporcionam uma maior estabilidade governativa**.

De entre os mecanismos adotados para este fim, podemos destacar como exemplos as seguintes medidas:

- **Moção de censura construtiva ou positiva** – Na Espanha e na Alemanha, para que a aprovação parlamentar de uma moção de censura possua a virtualidade de provocar a demissão do Governo, é exigido ao Parlamento que, ao mesmo que aprova a moção de censura, apresente uma alternativa governativa que substitua o executivo que até aí vigorava. **Esta exigência dificulta muito mais a possibilidade de o Parlamento derrubar o Governo**, dado que muito facilmente os deputados se unem para aprovar a moção, mas muito dificilmente serão capazes de se entender para apoiar um governo alternativo. Desta forma, mesmo que o governo seja minoritário, continuará a exercer as suas funções, já que a simples aprovação de uma moção de censura não é suficiente para o depor. **O problema da moção de censura construtiva** é que, no caso de funcionar, o PM alternativo não terá a mesma legitimidade democrática que o seu antecessor no governo.
- **Fixação de barreiras eleitorais** – Na Alemanha encontramos o melhor exemplo desta medida, que é a **cláusula barreira/travão**. Esta cláusula consiste na exigência da **obtenção de um mínimo nacional de 5% dos votos para que o partido possa ter representação parlamentar**. Este tipo de medidas leva à exclusão dos partidos mais pequenos da vida política, isto porque, matematicamente, quanto menos partidos tiverem assento no parlamento, maior será a possibilidade de algum obter maioria absoluta. **O problema deste tipo de medidas** é que estamos a mexer com o direito de voto dos cidadãos, sendo que pode não estar a ser representada a real vontade destes com a exclusão destes pequenos partidos.
- **Outras** - no caso da Grécia e da Itália, foi encontrada uma outra solução. Imaginemos uma situação hipotética em que o Parlamento destes países elege apenas 300 deputados, em que 50 ficam, à partida, reservados. Sendo assim, os restantes 250 lugares são distribuídos igualmente por todos os partidos políticos, enquanto que os 50 previamente reservados são atribuídos ao partido vencedor das eleições. Esta é uma forma de forçar/fomentar que este partido tenha a maioria do Parlamento.
- **Concluindo** – do ponto de vista jurídico, um sistema parlamentar pode ser **clássico** ou **racionalizado**, sendo que, em termos práticos, qualquer um deles pode funcionar em moldes de gabinete ou de assembleia.

## Desvantagens do parlamentarismo

Elimina o Chefe de Estado do sistema, pela sua irrelevância na vida política do país, consequência da falta de legitimidade democrática, sendo que o Governo passa então a ser responsável perante o Parlamento, órgão que concentra a totalidade do poder.

## Resumindo

Sistema parlamentar é aquele em que o Governo (o executivo) é politicamente responsável perante o Parlamento, isto é, a subsistência do executivo depende da confiança política do parlamento, e em que o Chefe de Estado, não sendo eleito, não pode exercer efetivamente poderes políticos. Neste sistema há, portanto, dois polos de exercício do poder político: o Governo, liderado por um PM, e o Parlamento.

## MODELO PRESIDENCIAL VS MODELO PARLAMENTAR

1. Enquanto que o **Governo, em sistema parlamentar, depende politicamente do Parlamento**, no modelo presidencial responde politicamente perante o **Presidente**.
2. Enquanto que, **no modelo parlamentar, o Chefe de Estado é uma figura sem poderes executivos, apagada, representativa e sem legitimidade democrática**, no modelo presidencial, o **Presidente é o órgão central na vida política do Estado**.

## MODELO SEMIPRESIDENCIAL

**Durante muito tempo, presidencialismo e parlamentarismo dividiram entre si o domínio dos sistemas de governo adotados pelas diferentes democracias representativas:** sistema parlamentar na Europa e presidencialismo a América, tendo como respetivos paradigmas o Reino Unido e os EUA.

O surgimento originário deste modelo remonta a **1919, ano em que foi aprovada a Constituição do Weimar**, na Alemanha. Aqui ainda não era utilizada a expressão *semipresidencialismo*, nem muito menos se fazia a comparação com os outros sistemas. Apesar de tudo, não é um exemplo de boa memória, por ter sido com esta Constituição que Hitler chegou ao poder, tendo desaparecido logo após à II Guerra Mundial, cedendo o seu lugar à *Lei Constitucional de Bona* (capital da RFA)

A expressão prática do semipresidencialismo ocorreu em França a partir de **1958**, momento em que se iniciou a **V República**. A versão originária da Constituição de 1958 integra-se na tendência ou esforço de **racionalização das instituições típicas do sistema parlamentar**, o que não era inovador ou desconhecido no panorama constitucional da altura.

Apesar disso, não existia concórdia, sendo que **largos setores políticos e sociais defendiam uma transferência da tónica política para o Executivo em detrimento das funções parlamentares**, permanecendo, apesar disso, a indefinição quanto ao órgão que deveria constituir o centro da vida política. Estava em causa se o Presidente da República deveria ser o centro do poder do Estado, tal como propunha o general Charles de Gaulle (figura preponderante na libertação da França durante a II Guerra Mundial que assumiu as funções de Presidente da República, na altura eleito pelo Parlamento), ou se, ao invés, deveria ser o Governo, liderado por um PM. Aqui percebe-se que não faz sentido um Presidente com tantos poderes não ser eleito diretamente pelo povo e foi a reforma constitucional de 1962 que veio esclarecer definitivamente a dúvida em favor da primeira alternativa. Através da **instituição da eleição presidencial direta, por sufrágio universal a duas voltas**, a Constituição confere ao Presidente da República a **legitimidade democrática** de que ele carecia para desenvolver aquilo que o General Charles De Gaulle vinha já praticando desde 1958 nesse período indefinido de transição.

Podemos, portanto, definir o semipresidencialismo como o **sistema de governo de democracia representativa que conjuga as seguintes características:**

- Presidente eleito por sufrágio popular e que exerce poderes constitucionais significativos.
- Governo politicamente responsável perante o Parlamento.

Esta designação, proposta e divulgada por Duverger (cientista político) a partir de 1970 não é, contudo, muito explícita, uma vez que sugere, erroneamente, que este sistema de governo é uma espécie de presidencialismo atenuado. Além disso, acoplar um prefixo à designação de um sistema de governo já conhecida para designar outro que se pretende novo é, desde logo, diminuir à partida o alcance da autonomia deste novo sistema e minorá-lo em relação aos restantes.

Apesar de ser o mais recente (surge pela primeira vez em 1970) é o modelo utilizado nas novas democracias, por exemplo, nos países da Europa de leste e nos países da chamada primavera árabe. Como já se disse, o grande país pioneiro deste sistema foi a França, embora hoje em dia Portugal seja também considerado como um dos grandes modelos do semipresidencialismo.

Este modelo é um misto parlamentar e presidencial, ou seja, tem elementos de ambos. Apesar disso, é um sistema à parte que não se dissolve em nenhum dos dois. Não pode ser confundido com um presidencialismo racionalizado.

Este é o sistema que mais divide o poder e que mais permite a fiscalização mútua dos vários órgãos.

- **O Chefe de Estado tem um papel relevante no funcionamento do sistema? Sim**, fruto da sua legitimidade democrática direta. Podemos considerar que o seu poder máximo é a possibilidade de **dissolver o parlamento**. Ao executar este poder, o Presidente da República chama o eleitorado a decidir, a escolher, adá uma nova configuração ao Parlamento, renovando e atualizando a sua



legitimidade democrática. Pode recorrer a este poder com objetivo de resolver uma crise institucional, superar um bloqueio, ou para fins menos nobres, como por exemplo para a obtenção de determinados resultados políticos.

- **O governo é politicamente responsável perante o parlamento? Sim.** Neste sistema, a relação do Governo com o Parlamento é semelhante à do modelo parlamentar, ou seja, uma **relação assente na dependência política, na confiança e na responsabilidade política do Governo face ao Parlamento**. Desta forma podemos afirmar que este modelo tem, efetivamente, dois centros de poder: o chefe de Estado (Presidente) e o Parlamento (de onde vem o governo).

Deste modo, se das eleições parlamentares resulta a **vitória de um partido político com maioria absoluta no Parlamento ou a possibilidade de formação, pré ou pós-eleitoral, de uma coligação interpartidária que garanta uma igual maioria absoluta**, verifica-se a seguinte situação:

- Governo formado por esse partido ou coligação;
- Primeiro-Ministro líder do partido maioritário ou do partido de maior peso na coligação;
- Governo forte, estável, com fortes possibilidades de desempenhar funções durante toda a legislatura e com ampla margem para a execução do respetivo programa de governo.

Pelo contrário, **se o resultado das eleições não permite a formação de um governo maioritário**, a situação é inversa ao exposto anteriormente:

- Dificuldades na formação do governo;
- Instabilidade governativa;
- Constrangimentos da ação do governo e da sua capacidade de execução do programa eleitoral;
- Necessidade de compromisso e composição com a oposição e eventual necessidade de celebrar alianças;
- Maior possibilidade de interrupção do mandato e de substituição do Primeiro-Ministro ou do Governo no decorrer da legislatura.

Logo, tal como acontecia no parlamentarismo, a existência – ou inexistência – de uma maioria absoluta saída das eleições parlamentares determina um funcionamento do governo em termos de sistema parlamentar de gabinete ou de assembleia.

Contudo, importa ter em consideração a existência de outro polo de exercício de poder em semipresidencialismo, um outro centro de poder com possibilidades reais de

interferência e intervenção no exercício do poder político e de relacionamento com o Governo e Parlamento, ou seja, por outras palavras, o papel e a intervenção do Presidente da República. Contudo a existência ou não de maioria absoluta no Parlamento condiciona a margem de intervenção do Presidente da República:

- Sempre que no Parlamento há uma maioria absoluta, a capacidade de intervenção do Presidente da República pode sofrer objetivamente uma redução drástica. Por exemplo, o efeito do poder de veto sofre uma diminuição evidente, na medida em que a maioria absoluta parlamentar pode superar qualquer objeção que o Presidente pretenda ativar através da recusa da promulgação;
- Sem essa maioria, as próprias dificuldades e insuficiências da relação Governo-Parlamento contribuem para reforçar o protagonismo presidencial, ampliando a margem de intervenção do Presidente da República.

### Diferenças do presidencialismo

- Afasta-se do presidencialismo pelo facto de o Chefe de Estado não ser Chefe de Governo.
- O presidente pode dissolver o parlamento.

### Diferenças do parlamentarismo

O Chefe de Estado pode vetar as leis da assembleia, bem como os decretos-leis do governo.

## SEMIPRESIDENCIALISMO PORTUGUÊS

### Origem

*“Foi porque uns temiam pelas liberdades, outros pelos direitos dos trabalhadores, outros pelas nacionalizações e pela reforma agrária, outros pelo parlamento e pela separação dos poderes, outros ainda pela descentralização regional e local que a Constituição acabou por ficar como ficou.”* Jorge Miranda

Isto mostra que a nossa Constituição é um mosaico onde se misturam várias ideias e preocupações muito diversas. É uma Constituição “infantil” pela ideia de se querer ter um bocadinho de tudo (tal como as crianças). Exemplo disso é também a fiscalização da constitucionalidade, pelo facto de combinarmos muitos mecanismos diversos.

Relativamente à sua origem, a forma de governo semipresidencial, consagrada na Constituição de 1976 apenas se entende à luz dos **traços de memória interna** e dos **traços de memória externa**. Isto acontece porque quando partimos para a elaboração de um novo texto constitucional, nunca começamos com uma folha em branco, ou seja, há sempre experiências jurídico-constitucionais que, sendo boas ou más, condicionam as escolhas que se fazem na elaboração de uma nova Constituição.

Os **traços de memória interna** recortam algumas experiências jurídico-constitucionais positivamente valoradas pelo poder constituinte de 1976. De entre estes devemos salientar a **dimensão partidário-parlamentar da Constituição de 1911** e a **dimensão presidencial da Constituição de 1933**. Neste sentido, a forma de governo explanada no diploma constitucional de 1976 procurou:

- **Recuperar a centralidade do Parlamento e a responsabilidade política do Governo perante o mesmo, rejeitando-se a herança de Salazar**, caracterizada pela personificação do poder executivo, ou seja, pela sua concentração num único indivíduo, mas também **rejeitar o parlamentarismo**, dada a enorme **instabilidade política**, que vigorou no período da I República (entre 1910 e 1926)
- **Restabelecer a eleição direta do Presidente da República** consagrada inicialmente na Constituição de 1933 e **eliminada na revisão de 1959 após o sobressalto causado pela campanha eleitoral de Humberto Delgado**. Esta nuance é de boa memória para o povo português, sobretudo se recordarmos a campanha de Humberto Delgado (já acima referido) e Norton de Matos, que conseguiram mobilizar o país de norte a sul.

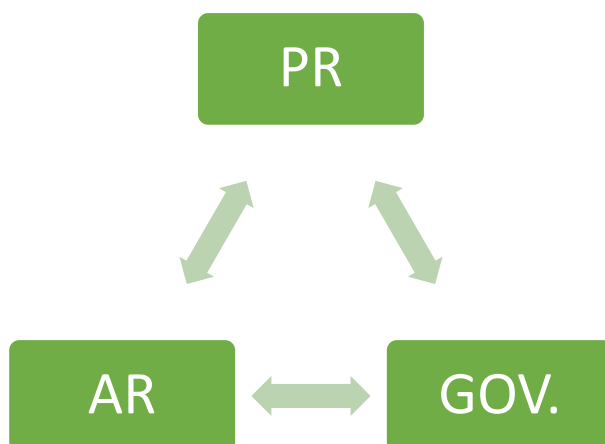
Quanto aos **traços de memória externa** importa notar que algumas experiências jurídico-constitucionais estrangeiras influenciam a estrutura político-organizatória definida pela Constituição de 1976, destacando-se nomeadamente:

- O **parlamento racionalizado** segundo o esquema alemão da **Constituição de Weimar de 1919**.
- A do **semipresidencialismo** segundo o figurino francês da **Constituição “gaullista” de 1959**. A escolha do modelo semipresidencial francês tem também a ver com o facto de que muitos dos deputados que estavam à frente dos partidos estiveram exilados em Paris. Além disso, estamos numa época em que tudo o que era francês era moderno e Paris era o centro do desenvolvimento, não Londres (parlamentarismo) ou Washington (presidencialismo).

## QUADRO SÍNTESE

	Parlamentarismo	Presidencialismo	Semipresidencialismo
<b>Papel relevante do chefe de Estado?</b>	Não	Sim	Sim
<b>Governo responsável perante o parlamento?</b>	Sim	Não	Sim

## A CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976



### PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Tendo em conta o disposto no Art.º 110 da CRP, o Presidente da República é tido como um órgão de soberania que, enquanto órgão unipessoal, desempenha, em termos gerais, três funções principais (Art.º 120 CRP):

1. Representar a República Portuguesa;
2. Garantir o núcleo político da Constituição, identificado com os seguintes propósitos: independência nacional, unidade do Estado, o regular funcionamento das instituições democráticas.
3. Desempenhar o cargo de comandante supremo das forças armadas.

### Eleição

**Art.º 121 n.º1** – O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, direto e secreto de todos os cidadãos que se encontrem recenseados no território nacional e ainda dos emigrantes.

#### **Art.º 125**

- **N.º1** – A eleição ocorre nos sessenta dias anteriores ao termo do mandato do Presidente da República que se encontre em exercício de funções ou, tendo o corrido vagatura do cargo, a eleição realizar-se-á nos sessenta dias subseqüentes à vagatura.
- **N.º2** – Excetuam-se os casos em que se tenham realizado eleições para a AR, nos quais não poderá haver eleição presidencial nos noventa dias anteriores e posteriores às eleições parlamentares.

## Quem é elegível para o cargo

**Art.º 122** - Cidadão eleitor, português de origem, maior de 35 anos e que esteja no pleno uso das suas capacidades mentais;

### **Art.º 124**

- **Nº1** – É necessário que tenha mostrado vontade em candidatar-se e que a respetiva candidatura seja proposta por um mínimo de 7500 e um máximo de 15000 cidadãos eleitores;
- **Nº2** – A candidatura terá que ser apresentada ao Tribunal Constitucional até trinta dias antes da data marcada para as eleições.

**Não é elegível** o cidadão que, sendo ou já tendo sido Presidente da República:

- **Art.º 123 nº1** - Se encontre a completar dois mandatos consecutivos ou, tendo-os já completado, tenha terminado o seu segundo mandato nos últimos cinco anos.
- **Art.º 123 nº2** – Tiver renunciado ao cargo, desde que se tratem de eleições presidenciais realizadas nos cinco anos subsequentes à renúncia.
- **Art.º 130 nº2** – Tiver sido condenado pela prática de crimes no exercício das suas funções como PR.

## Sistema eleitoral

Quanto ao sistema eleitoral, a Constituição prevê que será eleito PR o candidato que, na sequência do ato eleitoral, obtiver a maioria absoluta dos votos validamente expressos, descontando-se nesse cálculo os votos brancos e nulos (**Art.º 126 nº1** – exemplo se de 120 votos 20 forem brancos, passamos a calcular a maioria em relação a 100 [51] e não em relação a 120 [61]).

**Art.º 126 nº2 e 3** – Se nenhum tiver essa maioria, a Constituição estipula que, no prazo de vinte dias após a realização da primeira votação, haverá uma segunda volta com apenas os dois candidatos mais votados.

## Mandato e tomada de posse

O mandato do PR dura cinco anos (**Art.º 128 nº1**), iniciando-se cm a sua tomada de posse perante a AR (**Art.º 127 nº1**), fazendo indispensavelmente parte desta cerimónia uma declaração de compromisso que consubstancia um juramento (**Art.º 127 nº3**).

O Presidente eleito toma posse no último dia do mandato do Presidente cessante ou, no caso de ter ocorrido a vagatura do cargo, a tomada de posse passa para o oitavo dia posterior à publicação dos resultados eleitorais (**Art.º 127 nº2**).

O PR cessa funções com a tomada de posse do Presidente eleito (**Art.º 128 nº1**).

### Competências do Presidente da República

São os **Art.º 133 a 135** que procuram especificar as suas faculdades.

Apesar de não ser politicamente responsável perante o PR, o Governo é institucionalmente responsável perante o mesmo (**Art.º 190**). Isto concede ao PR o poder de, respeitando a **alínea g) do Art.º 133**, demitir o Governo nos termos do **Art.º 195 nº2**.

#### **Art.º 195 nº2:**

- O PR apenas pode demitir o governo se estiver em causa o normal funcionamento das instituições democráticas, isto é, não o pode demitir por motivos políticos. É uma responsabilidade institucional e não política.
- Este artigo é uma mistura entre o artigo sobre a responsabilidade política do governo perante o PR e o artigo sobre o Conselho da Revolução que tinha como função “Assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas”. *Esta expressão serviu para tapar o buraco que ficou quando se retirou a responsabilidade política.*
- NOTA: desde 1982 nenhum governo pôs em causa o regular funcionamento das instituições democráticas. Quem faz a apreciação de ser necessário ou não demitir o governo por esta razão é o PR. Temos tido sempre presidentes sensatos que não invocaram este artigo para demitir o governo.

**Art.º 133 f)** – O mesmo PR que demitiu o Governo, tem agora a função de nomear um novo Primeiro Ministro que, de acordo com o Art.º 187, nomeará de sua vontade os ministros que irão compor o novo conselho de ministros.

É muito difícil que a demissão do governo possa resolver qualquer problema porque se o governo não tivesse apoio da maioria dos deputados da AR teria sido alvo de uma moção de censura, não chegaria ao ponto de ser necessário o PR o demitir. Se depois da demissão, o PR pedir um novo governo à maioria, essa maioria em principio continuará a indicar o mesmo governo. Se for a minoria a indicar o governo alternativo, esse novo governo será chumbado pela maioria. Entrámos numa situação de impasse. **A demissão do governo é um falso poder do PR.**

#### **A solução passa por dissolver a AR, o que está previsto pela alínea e) do Art.º 133:**

- A dissolução do Parlamento está prevista para resolver situações em que a composição do Parlamento resultante das eleições não permite uma estabilidade governativa. Podem ser os casos de o Parlamento não sustentar o governo ou de a maioria parlamentar já não corresponder à maioria do povo, ou seja, quando o Parlamento já não representa o país.

- A dissolução do parlamento implica novas eleições legislativas e consequentemente um novo governo.
- **Exemplo** - Quando Durão Barroso, primeiro-ministro nessa altura, se dispôs a responder afirmativamente a um convite para presidir à Comissão Europeia, o Presidente da República, Jorge Sampaio, tinha duas alternativas: substituir apenas o Governo e manter o Parlamento, nomeando um outro membro do mesmo partido, neste caso, o vice-presidente do PSD da altura, Pedro Santana Lopes; ou convocava novas eleições legislativas. Sampaio optou pela primeira opção; contudo, pouco tempo depois, descontente com o governo de Santana Lopes, resolveu dissolver a Assembleia da República, o que provocou a demissão automática do Primeiro-Ministro.

Como já vimos, **a dissolução do parlamento é uma solução que implica uma mudança radical na vida política do país** e, é por essa razão que não pode ser levada a cabo em qualquer circunstância. Assim sendo, **existem três requisitos que têm de ser preenchidos antes de que possa acontecer:**

**1. Artigo 172º N.º1:**

- **Não pode ser dissolvida nos 6 meses posteriores à sua eleição.** Este critério visa forçar os deputados a apoiar o governo e, além disso, o resultado eleitoral, decorrido tão pouco tempo, seria semelhante. Pode, no entanto, ser problemático na medida em que, caso a composição parlamentar não permitir formar um governo, o país ficará num impasse durante aqueles 6 meses até ser possível a sua dissolução.
- **Não pode ser dissolvida nos últimos 6 meses do mandato do PR em funções.** Este serve para evitar que o PR, no caso de ser reeleito, possa querer que sejam feitas eleições legislativas, das quais pode emergir um PM da sua linha política, ficando com a maioria em tudo. Basicamente, o objetivo é evitar que as eleições presidenciais e legislativas coincidam.
- **Não pode ser dissolvida durante a vigência do Estado de sítio ou Estado de emergência** (estes provocam a limitação da vida normal do país, devido a catástrofes naturais, conflitos armados ou graves perturbações a nível social).

**2. Ouvir os partidos representados na AR, justificando a sua decisão (Art.º 133 e));**

**3. Ouvir o Conselho de Estado (Art.º 133 e)) – Art.º 141 e seguintes:**

- Órgão consultivo do PR, cuja opinião não é vinculativa.
- Nos casos mais importantes (como este), o PR é obrigado a ouvir o Conselho de Estado.
- Composto por três tipos de membros (**Art.º 142**):

- **Por inerência** – por funções que desempenham ou desempenharam (Primeiro Ministro, ex-PR, Provedor de Justiça, Presidente da AR, Presidentes dos governos regionais);
- **Por designação do PR** – 5 cidadãos designados pelo PR;
- **Por eleição da AR** – 5 cidadãos eleitos pela AR, de acordo com o princípio da representação proporcional, pelo período correspondente à duração da legislatura.

Até à atualidade, o Governo constitui uma emanção da AR, sendo o PM nomeado com base nos resultados das eleições legislativas e na composição política do Parlamento, tal como o **Art.º 187 nº1** o determina.

Ora, se o governo depende da confiança política da AR, de nada serviria ao PR escolher um PM que não tivesse a seu favor a maioria parlamentar. Neste quadro, é evidente que a obtenção de maioria absoluta no Parlamento por um determinado partido político limita o campo de ação do PR. Pelo contrário, se nenhuma força política (um único partido ou coligação) obtiver maioria absoluta no Parlamento, a margem de escolha e de ação do PR aumenta automaticamente.

- Neste contexto, importa lembrar os chamados “governos de iniciativa presidencial” nomeados por Ramalho Eanes como forma de não dissolver a Assembleia da República após ter demitido o II Governo Constitucional por falta de apoio parlamentar “estável e coerente”. Tratavam-se de Governos compostos exclusivamente por pessoas politicamente próximas do Presidente da República e “independentes” a nível partidário. Portugal teve três Governos “de iniciativa presidencial”, tendo como Primeiros-Ministros, sucessivamente, Nobre da Costa, Mota Pinto e Maria de Lurdes Pintassilgo. O primeiro não chegou, sequer, a exercer plenamente as suas funções, pois a Assembleia da República apresentou uma moção de rejeição do seu programa.

Existe uma opinião bastante comum, segundo a qual se acredita que, quer no sistema parlamentar, quer no sistema semipresidencial, deve ser nomeado PM o “líder do partido mais votado”. No entanto, isto é falso, dado que, em primeiro lugar, importa mais o número de deputados eleitos do que o número de votos e, em segundo lugar, este não tem que ser obrigatoriamente o sistema adotado.

- **Exemplo** - Imaginemos que, após a realização de eleições legislativas, os partidos A B C e D obtiveram representação parlamentar e que, num total de 100 deputados, a distribuição dos lugares é a seguinte: A-40, B-30, C-18, D-12. De acordo com a opinião comum acima exposta, o Presidente da República nomearia, neste cenário, o líder do partido A, o partido mais votado. Contudo, bastaria que os restantes partidos se unissem contra o A e o manifestassem junto do Presidente da República para que este fosse “obrigado” a escolher outro Primeiro-Ministro. **Isto é, aliás, o que sucede com o governo de António Costa atualmente no nosso país.**



- **Posto isto**, podemos concluir que o Presidente da República se confronta com duas alternativas: **ou nomeia o líder do partido vencedor** ou, pelo contrário, **opta por uma eventual coligação entre B e C que lhe confira maioria parlamentar**.

### **Art.º 136 – Promulgação e veto**

Importa ainda destacar, por fim, que uma das competências mais importantes do PR está no processo de entrada em vigor de uma lei. Aqui o PR tem duas hipóteses: **ou promulga a lei** (etapa necessária para a sua entrada em vigor), **ou veta o diploma legislativo**, requerendo uma nova apreciação do mesmo, após fundamentar a sua decisão. O veto pode, no entanto, ser ultrapassado por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, sendo que, desta forma, o PR não tem outra escolha senão promulgar o diploma.

#### **Concluindo**

Apesar dos poderes relevantes e singulares que o PR possui, este não é o cargo mais ambicionado pelos líderes dos partidos políticos – o papel político central é atribuído ao Primeiro Ministro. No contexto do pós-25 de abril, alguns autores reconhecem que havia no segundo Pacto MFA-Partidos e na versão originária da Constituição uma “cláusula militar implícita”, não escrita, mas de vinculação reconhecida, segundo a qual o primeiro Presidente da República eleito na vigência da Constituição de 1976 deveria ser um militar, garantindo-se assim a representação do MFA. Tratar-se-ia de um compromisso entre militares e partidos políticos que se traduzia num acordo que se prolongaria durante o período de transição que estava previsto no Pacto e que terminaria apenas com a concretização da primeira revisão constitucional. Consequentemente, os líderes dos partidos perceberam que tinham de mudar de foco, uma vez que o cargo de Presidente da República estava já reservado. Consequentemente, Mário Soares, candidato nessa época, passou a ter como ambição o cargo de Primeiro-Ministro, deixando a disputa do cargo de Presidente da República para os militares.

### **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Art.º 147** – A Assembleia da República é uma “assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses.” Constitui-se assim como um órgão constitucional de soberania que nos representa a todos enquanto cidadãos portugueses.

**Art.º148** – A Constituição não diz ao certo quantos deputados tem a AR, mas, estipula um máximo de 230 e um mínimo 180. Esta informação mais detalhada está presente na lei eleitoral que neste momento determina que são 230, pelo que se pode

concluir que o **Governo possui a maioria dos deputados do Parlamento quando é apoiado por, pelo menos, 116 deputados.**

**Art.º 116, nº2** - O facto de a AR ser composta por 230 deputados não significa que estejam lá todos permanentemente sentados, mas a AR está sempre a funcionar devido ao *quórum*, ou seja, o número mínimo deputados para que a AR possa deliberar (votar/decidir), não discutir (são coisas diferentes). Para que haja *quórum* tem que lá estar pelo menos a maioria dos deputados em efetividade de funções, ou seja, pelo menos 116 deputados. Na AR não é feito tudo no mesmo dia, ou seja, há os dias próprios para as discussões dos diplomas legais e os dias próprios para as votações.

### Eleição dos deputados:

**Art.º 149 nº1** – Sistema proporcional. Eleitos por círculos eleitorais, plurinominais, geograficamente definidos pela lei, e distribuídos pelos partidos segundo o método de Hondt. Este ainda é o modelo original, apesar de a revisão de 1997 ter aberto portas a uma mudança (a lei “pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais”, desde que sejam sempre asseguradas as condições acima).

**Art.º 149 nº2** – O número de deputados eleitos por cada círculo eleitoral é proporcional ao número de eleitores recenseados.

O modelo proporcional e o sufrágio secreto, universal e periódico não podem ser alterados em qualquer revisão, dado que estão presentes na alínea h) do Art.º 288 (limites materiais à revisão constitucional).

**Art.º 152 nº1** – Proibição da “cláusula barreira” como na Alemanha, ou seja, não há uma percentagem mínima para que um partido possa ter assento na AR.

**Art.º 152 nº2** – Os deputados representam todo o país e não apenas o círculo pelo qual foram eleitos.

### EXEMPLO – eleição de 6 deputados (mandatos)

	/1	/2	/3	/4
Partido A	180	90	60	45
Partido B	120	60	40	30
Partido C	60	30	20	15
Partido D	28	14	9,5	7

Neste caso, e tendo em conta o método acima descrito, o partido A elege 3 Deputados, o B 2 Deputados e o C 1 Deputado.

Imaginemos agora um cenário em que o Partido B decide coligar-se com o Partido D:

	/1	/2	/3
Partido A	180	90	60
Partido B+D	148	74	49.3
Partido C	60	30	20

Neste cenário, a coligação entre o Partido B e D seria irrelevante. Contudo, se apenas houvesse 4 mandatos para distribuir, esta coligação seria vantajosa, uma vez que, em separado, o quociente 60 atribuiria um mandato ao C ao invés do B, dado que aquele tinha menor número de deputados.

**Conclusão** – o sistema eleitoral português caracteriza-se pela adoção de círculos eleitorais plurinominais e da representação proporcional, recorrendo, neste último caso, ao método da média mais alta de Hondt.

### Competência da Assembleia da República

Um dos poderes que a AR detém é o de fazer cessar a atividade do Governo com base em discordâncias políticas. Este poder decorre de uma das características definidoras do nosso modelo semipresidencial: **a responsabilidade política do Governo perante a AR**. Desta forma, podemos concluir que a AR detém um poder considerável sobre o Governo, podendo interromper as suas funções de três maneiras distintas:

- **Art.º 195 d)** – Rejeição do programa de Governo
- **Art.º 195 e)** – Não aprovação de uma moção de confiança
- **Art.º 195 f)** – Aprovação de uma moção de censura por maioria dos Deputados em efetividade de funções.

Nos termos do Art.º 188 da CRP, o programa de Governo integra as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos vários domínios da atividade governamental. Por sua vez, e tendo por base o **Art.º 192, o programa de Governo é submetido à apreciação da AR** no prazo máximo de dez dias após a nomeação do mesmo. Apreciar o programa do Governo não é votá-lo, passa por debatê-lo, no caso de não haver nenhuma proposta de rejeição, termina a apreciação do programa (Art.º 192 nº3) e, desta forma, o Governo termina o seu período de gestão (período antes da aprovação do programa) e entra em funções. A apreciação do programa de Governo poderá ter um dos três resultados:

- I. O programa é apreciado e não se chegou sequer a realizar uma votação – isto corre sobretudo quando se trata de um Governo minoritário.
- II. O Governo – maioritário – propõe uma votação, ou seja, solicita a aprovação de um voto de confiança (Art.º 192, nº3).
- III. Um grupo parlamentar propõe a rejeição do programa de Governo. Para tal, e de acordo com o disposto no nº 4 do Art.º 192, é necessário que vote a favor a maioria dos Deputados em efetividade de funções.

Ao contrário do sistema parlamentar, onde o governo apresenta o seu programa para que seja votado no parlamento (investidura parlamentar), no modelo semipresidencial, não chega a haver uma votação.

Esta particularidade nacional histórica vem das eleições para a Assembleia Constituinte (eleita por apenas 1 ano para que a elaboração da Constituição fosse terminada), em que ganhou o PS sem maioria absoluta. Mário Soares (na altura líder do PS) disse que, se dali a 1 ano, o PS vencesse as eleições legislativas sem a maioria, não iria coligar-se com nenhum outro partido. Isto fez com que os deputados constituintes pensassem que se pusessem na Constituição que teria de haver uma votação para o programa do Governo esse iria ser chumbado imediatamente pela oposição maioritária e assim teríamos uma Constituição que daria problemas logo na primeira curva. Desta forma, optaram por deixar a votação de fora, sendo que a AR passa a apreciar o programa de Governo. Nas eleições não houve maioria, mas Mário Soares foi nomeado Primeiro Ministro do primeiro governo minoritário.

Em qualquer momento posterior à apreciação do programa do Governo, os deputados podem suscitar a aprovação de uma moção de censura com o poder de fazer cessar o executivo:

- **Art.º 194 – Moção de censura:**

- **Nº1** – Os Deputados podem votar moções de censura sobre a execução do programa do Governo ou qualquer outro assunto relevante e de interesse nacional. A iniciativa da moção de censura tem de ser levada a cabo por, pelo menos, ¼ da AR.
- **Nº2** – As moções só podem ser aprovadas 48 horas após a sua apresentação, mediante um debate de, no máximo, três dias. Isto faz com que o grupo que apresentou a moção ganhe tempo de visibilidade no parlamento, coisa que é extremamente vantajosa para quem está na oposição.
- **Nº3** – Se a moção não for aprovada, os mesmos deputados não podem apresentar outra durante a mesma sessão legislativa (são quatro sessões legislativas por cada legislatura, equivalem ao período de um ano letivo).
- As moções de censura no nosso país desde 1987, têm sido mais usadas para que os partidos possam ganhar tempo para debate político dentro do parlamento, do que para demitir o governo. Isto acontece porque, no caso de a moção ser aprovada, o eleitorado pode punir os partidos responsáveis nas urnas e favorecer o partido do governo demitido.
- **Art.º 195 f)** – A moção de censura tem de ser aprovada pela maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções e, quando aprovada, implica a demissão do Governo.
- **Porque não a moção de censura construtiva no nosso país?**

Faz sentido ponderar esta hipótese em sistemas puramente parlamentares, dado que é no parlamento que se fazem e desfazem os governos, o que significa que nenhum outro órgão tem um papel determinante na construção do governo (Espanha e

Alemanha). “Se os deputados estão unidos para derrubar o governo, também se podem unir para formar um novo.” Esta moção representa um papel acrescido para o parlamento.

No nosso país quem desfaz os governos é o parlamento, mas, quem os nomeia é o PR. Se existissem as moções de censura construtivas estaríamos a passar por cima desta função fundamental do PR, o que, por si só, não faria sentido algum. Para que fosse possível introduzir este mecanismo na Constituição teríamos que reduzir os poderes do PR, estaríamos assim a parlamentarizar o nosso sistema.

Esta moção não é um pequeno pormenor fácil de alterar, mas sim um fator que poderia mudar a natureza do nosso sistema de governo.

- **Art.º 193 - Moção de confiança:**

O Governo pode solicitar à AR a aprovação de uma moção de confiança sobre uma declaração de política geral ou qualquer outro assunto relevante e de interesse nacional. Esta aprovação não segue nenhum regime específico, aplicando-se, por isso, o princípio geral de maioria simples. Como já tínhamos estudado antes e de acordo com a alínea e) do Art.º 195, a rejeição de uma moção de confiança implica a demissão do Governo.

#### **EXEMPLO – Proposta de Rejeição do Programa do Governo**

Em primeiro lugar temos de verificar se há *Quórum*, o que se verifica porque temos 180 dos 230 Deputados em efetividade de funções. Imaginemos agora um cenário em que 100 votam a favor da rejeição, 70 contra a rejeição e 10 abstêm-se. Não há dúvidas de que a maioria do Parlamento não apoia este programa de Governo, mas, **no entanto, este não se vai demitir, dado que a maioria dos deputados em efetividade de funções não votou a favor desta rejeição.** Isto significa que a maioria dos deputados em efetividade de funções não é verificada pelos que lá estão presentes, mas sim pelo total.

#### **Modos que a AR pode fiscalizar a atividade do governo:**

##### **1. Art.º 178 - Comissões parlamentares de inquérito:**

**As comissões parlamentares de inquérito constituem um dos poderes dos Deputados (Art.º 156, f)).** Servem para perceber qual a responsabilidade do governo numa dada situação (por exemplo ver se a legislação funcionou bem nos casos concretos, se houve algum tipo de negligência por parte das autoridades, etc.). O objetivo final é perceber se o Governo pode ser responsabilizado (consequências políticas) pelos danos que resultaram de uma catástrofe natural, acidente, falência de um banco, entre outros.

Estas comissões são constituídas por um número de deputados previsto na lei, nomeados pelos grupos parlamentares e cuja representação equivale à do parlamento. Os temas que aí se discutem são escolhidos por aqueles que propõem, em primeiro lugar, a formação da comissão.

Trata-se de um direito potestativo (*erga omnes*), sendo que basta 1/5 dos deputados para que se constitua uma comissão parlamentar de inquérito. Cada deputado só pode assinar uma proposta de comissão de inquérito uma vez em cada sessão legislativa (Art.º 178 n.º4). Resta ainda acrescentar que estas comissões têm poderes de investigação semelhantes aos dos órgãos judiciais (Art.º 178 n.º5).

## 2. Perguntas ao Governo:

De acordo com o disposto na **alínea d) do Art.º 156, os deputados podem fazer perguntas ao governo**. Estas perguntas podem ser colocadas nos debates quinzenais, ou em reuniões marcadas especificamente com este propósito.

**Na realidade**, quem fiscaliza a atividade do governo é a oposição, ou seja, é a oposição que pretende “controlar” a atividade do governo. É lógico que os deputados que apoiam o governo não coloquem questões delicadas ou que “incomodem” o governo, até porque isso poderia demonstrar alguma instabilidade dentro da maioria que apoia o governo.

## 3. Determinação da ordem do dia no parlamento:

De acordo com o **n.º 3 do Art.º 176, todos os grupos parlamentares têm direito a determinar a ordem do dia**. Isto serve também para proteger os partidos pequenos, ou seja, se esta ordem fosse sempre determinada pela maioria os projetos da minoria nunca seriam apresentados e votados na AR. Mesmo assim, é lógico que os maiores grupos apresentem mais projetos porque representam mais eleitorado.

## GOVERNO

**Art.º 182** – O Governo é um órgão autónomo que, estando dependente da confiança política de pelo menos a maioria dos Deputados em efetividade de funções na AR, é o responsável por conduzir a política geral do país e exercer as funções de órgão superior da Administração Pública.

**Art.º 183** – O Governo é composto pelos seguintes membros:

- Primeiro-Ministro
- Vice ou Vices Primeiros-Ministros
- Ministros
- Secretários e subsecretários de Estado

**Art.º 187 n.º1 e n.º2** – O Governo é nomeado pelo PR tendo em conta os resultados eleitorais. Uma das competências do PM é a de propor ao PR os nomes dos restantes membros do Governo, o que significa, desde logo, que a Constituição lhe atribui, de certa forma, o poder de organização intragovernamental. Contudo, cabe ao PR a aprovação e nomeação dos ministros, podendo discordar da proposta do PM.

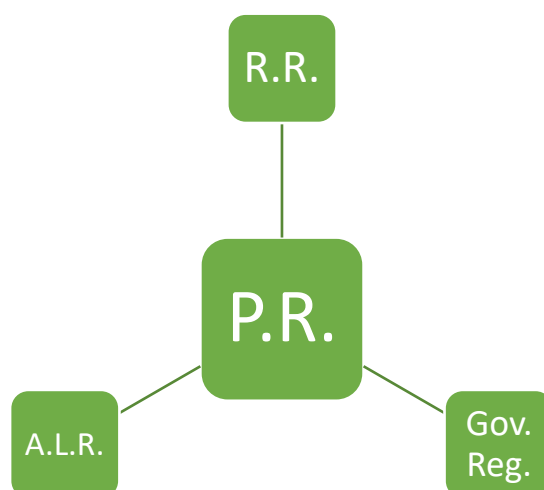
**Art.º 186 n.º5** – Nos casos em que a demissão do Governo implica a dissolução da AR e a convocação de novas eleições legislativas, o PM continua a exercer o seu cargo até

ser substituído. Neste sentido, **após a demissão do Governo ou antes da apreciação do seu programa, este limita-se a praticar “atos estritamente necessários”**. Isto significa que o **Governo está em gestão**.

**EXEMPLO** – Em 2011, a assinatura do acordo com a Troika levantou a questão da legitimidade de José Sócrates para tomar tal decisão mesmo após ter sido demitido.

Até à revisão constitucional de 1982, a CRP reconhecia a dupla responsabilidade política ao Governo perante a AR e o PR. Isto concedia ao PR a possibilidade de formar os chamados governos de iniciativa presidencial, o que afligia alguns partidos, por considerarem que isto era uma redução dos poderes do Parlamento. Desta forma, esta revisão pôs termo à responsabilidade política do Governo perante o PR, passando esta para uma responsabilidade institucional (Art.º 195 n.º2).

### REGIÕES AUTÓNOMAS (Art.º 225 e seguintes)



**Art.º 231** – As ALR e os Governos regionais são órgãos próprios das regiões autónomas. Apesar de terem poderes legislativos, as Assembleias Legislativas Regionais não são órgãos de soberania. Tendo em conta os resultados das eleições para a ALR, é nomeado o Governo regional, ato este da responsabilidade do Representante da República. O Governo Regional tem poderes executivos, mas não legislativos.

### Representante da República

**Art.º 230** – O Representante da República é o representante do PR nas regiões autónomas.

- **N.º1** – Para cada região autónoma há um Representante da República. Esta nunca foi uma figura muito bem vista pelos órgãos regionais, era vista como uma figura paternalista, como que se exercesse um certo controlo sobre os órgãos regionais. É nomeado e exonerado pelo PR.
- **N.º2** – O mandato equivale ao do PR.

Algumas das suas principais funções são:

- Promulga ou veta os decretos-leis regionais.
- Pode requisitar fiscalização da constitucionalidade.
- O RR toma as suas decisões em nome próprio, não é uma “corrente” do PR.

Apesar do RR ser uma representação do PR e de substituir os seus poderes, não substitui o PR em tudo, ou seja, não podemos dizer que o substitui em todos os atos que têm que ver com as Regiões:

- **Art.º 234 N.º1** – As Assembleias Legislativas Regionais apenas podem ser dissolvidas pelo PR, ouvido o Conselho de Estado e os partidos nela representados.
  - **E porquê?** Tem a ver com a legitimidade democrática. A Assembleia tem uma legitimidade democrática direta (eleita pelos cidadãos recenseados nas regiões autónomas) e, por esta razão, não faria sentido que o RR tivesse esse poder, dado que não é um órgão com legitimidade democrática direta.

### Particularidades da Assembleia Legislativa Regional

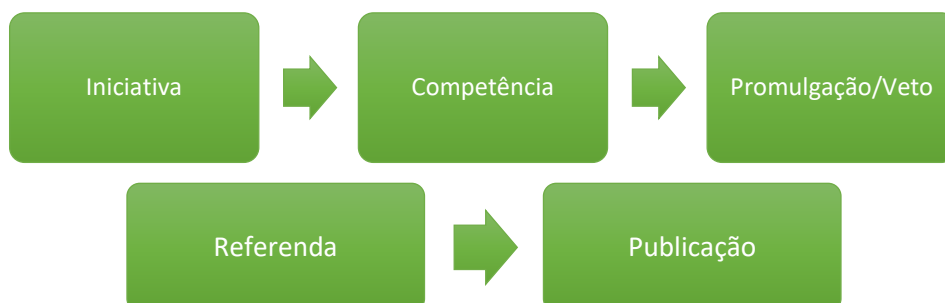
**Art.º 234 n.º2** - Tal como a nível nacional, a dissolução da Assembleia implica a demissão do Executivo e a convocação de novas eleições legislativas regionais.

Não existe a nível regional a possibilidade de o PR demitir o Governo Regional, isto é um traço que mostra uma maior aproximação do modelo parlamentar nas regiões.

Tal como na Assembleia Nacional, podem ser aprovadas moções de censura ou rejeitadas moções de confiança.

### COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

No seu processo de formação, a lei passa por várias etapas. Este processo está, como é claro, explanado na Constituição e, muito sucintamente, apresenta-se desta forma:



Em Portugal, a definição do poder legislativo importa algumas nuances da Constituição de 1933, o que se traduz sobretudo no facto de o Governo ter poder



legislativo. Portugal é dos países da Europa em que o Governo tem mais poderes legislativos.

Quando se elaborou a Constituição de 1976, todos os partidos presentes na Assembleia Constituinte expectavam poder vir a ser Governo. Pensasse que essa foi uma das razões que levou a esta atribuição de poderes legislativos ao Governo, isto porque, para um Governo minoritário, seria muito difícil aprovar uma lei no Parlamento. Já se o Governo tiver competência legislativa própria, tornasse muito mais fácil, dado que estes diplomas não têm de passar pela AR.

Os **atos legislativos da AR são as leis**, enquanto que os **atos legislativos do Governo são os decretos-leis**. Já se vier das **Assembleias Regionais são os decretos legislativos regionais**. Quando usamos a palavra lei podemos estar a referir-nos às leis da AR (principal opção), mas há situações em que usamos a palavra lei com o objetivo de abranger qualquer uma das situações supracitadas (para distinguirmos dos regulamentos, por exemplo). Trata-se de usar a palavra no seu sentido mais amplo, neste caso.

## INICIATIVA

A **primeira fase da formulação da lei é a iniciativa**, esta não consiste apenas em dizer “faça-se uma lei sobre isto”, quem propõe a lei tem que apresentar já a proposta por escrito, ou seja, o ciclo acima inicia-se com o projeto já pronto para discussão.

### Art.º 167 CRP

- **Nº1** – A iniciativa da lei compete aos deputados, grupos parlamentares, Governo, grupos de cidadãos eleitores e às respetivas ALR.

A possibilidade de os cidadãos proporem leis surgiu numa revisão constitucional mais recente. Isto não pode ser individualmente e está regulado por uma lei, nomeadamente no que toca ao número mínimo de cidadãos que possam apresentar a proposta.

Quanto às ALR, vêm à AR pelo facto de só poderem legislar internamente sobre matérias relacionadas com as RA. Mas podem haver matérias relevantes para as RA, mas que estão fora do domínio legislativo das ALR (Exemplo – alteração para permitir que o regime de alojamento local esteja sujeito a impostos mais baixos do que no resto do país para fomentar o turismo).

## Projeto de lei ≠ Proposta de lei

**Projeto de lei** – Quando a origem é “da casa”, ou seja, é o resultado da iniciativa provinda dos Deputados e grupos parlamentares.

**Proposta de lei** – É o resultado da iniciativa provinda do exterior da AR, ou seja, do Governo, grupos de cidadãos eleitores ou das ALR.

Esta distinção é meramente terminológica, dado que ambos os diplomas têm o mesmo peso.

### No que toca à competência legislativa, há diversos tipos de matérias em que:

- Apenas a AR pode legislar (reserva absoluta).
- Tanto a AR como o Governo podem legislar, sendo que este último apenas o pode fazer mediante autorização prévia da primeira (reserva legislativa).
- Apenas o Governo pode legislar (organização e funcionamento e desenvolvimento das leis de bases).
- A competência é partilhada, ou seja, a AR legisla sobre o quadro geral de uma determinada lei (lei de bases), enquanto que ao Governo compete o seu aprofundamento e caracterização.
- Não sendo reserva absoluta nem da AR nem do Governo, podem ser legisladas por ambos (domínio concorrencial).

## COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Reserva absoluta de competência Assembleia da República

**Art.º 164** - Há uma **reserva absoluta de competência legislativa**, na qual estão as matérias sobre as quais só a AR pode legislar. Isto aplica-se à produção, revogação, alteração ou suspensão de leis acerca destas matérias. Agora, o facto de haverem matérias sobre as quais só a AR pode legislar, não quer dizer que os outros órgãos, nomeadamente o Governo, não possam ter a iniciativa legislativa. O que podemos dizer acerca disto é que esta **reserva diz respeito à competência e não à iniciativa**, são coisas diferentes.

- **EXEMPLO** – O Governo apresenta uma proposta sobre os partidos políticos (matéria que consta da reserva absoluta). Neste caso, o Governo não poderia aprovar um decreto-lei, mas pode perfeitamente apresentar uma proposta de lei à AR, para que esta a possa discutir e, talvez, aprovar.

**Art.º 161** - No entanto, nem todas as matérias de reserva absoluta estão no Art.º 164. Neste artigo juntam-se **atos políticos e leis com uma forte componente política**, o que complica as coisas, dado que todas as leis, mesmo as mais políticas, deviam de estar no Art.º 164, como por exemplo a alínea b), e aqui apenas deviam constar os atos políticos, como por exemplo a alínea a).

- A grande diferença é que **todas as matérias do Art.º 164 são para sere tratadas através de lei e nem todas os do Art.º 161 são para ser tratadas através de leis.**

**Art.º 293** – É outro exemplo de uma matéria da competência exclusiva da AR. Não está lá explícito, mas subentende-se na expressão “aprovada por maioria dos Deputados em efetividade de funções”.

## Reserva Relativa de competência da Assembleia da República

**Art.º 165** - São matérias reservadas à AR, **salvo se permitir que seja o Governo** a legislar sobre essas matérias, ou seja, permitir que sejam emitidos decretos-lei sobre estas matérias.

- No caso de ser a **AR a querer legislar** é tudo como se fossem matérias do 164º, **o processo segue normalmente desde a iniciativa até ao fim.**
- No caso de a **AR conceder ao Governo a possibilidade de legislar** sobre essas matérias (autorização legislativa):

Terá que conceder ao Governo uma **lei de autorização legislativa**, cujo conteúdo é apenas a autorização para que o Governo possa legislar sobre as respetivas matérias. Esta lei **não deixa de ser aprovada e fazer o mesmo percurso que todas as outras leis.** O que normalmente acontece é o Governo tomar a iniciativa e apresentar uma proposta de lei de autorização legislativa à AR.

A AR só pode conceder ao Governo autorização para legislar sobre as matérias presentes no Art.º 165 e não pode autorizar o Governo a aprovar a própria autorização legislativa, o que, desde logo, seria um contrassenso (Art.º 161 d)).

Esta lei de autorização apenas contém os **termos da autorização (objeto, sentido, extensão e a duração da autorização)**, de acordo com o **nº2 do Art.º 165**, e não a lei em si. Se a lei de autorização não tiver presentes estes elementos, será ela própria inconstitucional. O decreto de lei que sairá daqui chamar-se-á de **Decreto-Lei autorizado.**

**Se o Governo não legislar nos temas da proposta de autorização**, nomeadamente no que toca ao prazo, **a autorização caduca.** Isto significa que, mesmo que todos os outros parâmetros sejam respeitados, o decreto-lei autorizado não chegará a ver a luz do dia. Daqui não podem ser retiradas consequências jurídicas (não houve legislação) mas podem ser retiradas consequências políticas (um conflito entre os dois órgãos que pode, em último caso, levar a uma moção de censura). Nas situações de fronteira, apesar de haverem várias maneiras de ver o assunto, aquela que hoje em dia merece o consenso pacífico da maioria dos autores: o prazo ideal é quando o decreto-lei chega ao Palácio de Belém para ser entregue ao PR. É aqui que o Governo se desliga da sua tarefa, sendo também um prazo fácil de provar

## Outras particularidades do Art.º 165

**Art.º 165 nº3** – Imaginemos que o Governo é autorizado a aumentar os impostos sobre os combustíveis e álcool em 10%, no prazo de 90 dias. O Governo aprovou um decreto-lei que aumenta os impostos sobre os combustíveis em 5%, no prazo de 45 dias. Ainda dentro do prazo publica outro decreto que revoga o primeiro, aumentando o imposto em +5% do que o decreto anterior. **Isto não é possível, mesmo estando em vigor a autorização e mesmo não excedendo os 10% autorizados**, isto porque **uma autorização legislativa só dá para uma vez.** No entanto, o Governo **pode ainda aprovar um novo decreto-lei sobre o álcool** (se ainda estiver dentro do prazo e não exceder os 10% autorizados), isto porque, **a autorização se destinava a dois fins.** A isto se chama **utilização parcelada da autorização legislativa.**

**Art.º 165 n.º4** - Imaginemos que a AR é dissolvida, ou o Governo demite-se, será que esta lei de autorização continua válida? **Se durante a vida da autorização houver alguma vicissitude que ponha termo à AR (dissolução ou fim da legislatura), ou se o Governo finda por alguma das possíveis vicissitudes já estudadas, quer num caso, quer no outro, a autorização legislativa caduca.** A caducidade desta lei só é relevante se esta ainda não tiver sido utilizada pelo Governo.

**Art.º 165 n.º5** – Exceção à regra do n.º4. Este n.º5 diz respeito a uma autorização específica, as que são incluídas na lei do orçamento. Muitas vezes aproveita-se esta lei para integrar autorizações legislativas que estão fora deste âmbito (cavaleiros orçamentais – à boleia da lei do orçamento). Estas leis, apesar de tudo, respeitam o disposto no artigo todo, sendo que a única diferença é que o prazo é mais flexível (ano económico). **Basicamente** o objetivo é aproveitar o prazo muito maior, ou seja, a lei do orçamento tem a validade de 1 ano. Se o legislador não meter na autorização o prazo explicitamente, é porque quer que seja igual ao da lei do orçamento, onde a autorização se insere.

- Se a autorização estiver inserida na lei do orçamento e **for sobre matéria fiscal**, a dissolução da AR ou qualquer outra vicissitude que afete tanto o Governo como a AR não vão afetar a validade desta autorização.

### Domínio concorrencial

Matérias em que pode legislar tanto a AR como o Governo. Não estão em nenhuma das reservas, nem estão reservadas ao Governo.

### Leis de bases

Pressupõe-se que a legislação será feita a 2 tempos:

- **Art.º 164 i)** – “bases do sistema de ensino” – lei de bases
- Desenvolvimento da lei de bases. Neste caso, **o desenvolvimento desta lei de bases do sistema de ensino, já não fará parte da competência exclusiva da AR.**

Existe aqui um problema: **quem deverá desenvolver essas bases?**

- Alguns autores defendem que está no regime concorrencial.
- O Tiago Duarte acha que, se assim fosse, a alínea c) do artigo 198º seria inútil e, desta forma deve se o Governo o único a ter a competência de desenvolver esta lei de bases (Art.º 198 c)).
  - Quem critica argumenta que, se esta competência de desenvolver as leis de base é exclusiva do Governo, deveria de estar designada no n.º2 do artigo 198º. **A explicação** é que, quando o Governo legisla no âmbito do 198º n.º2 não está condicionado por nenhum outro órgão. Já quando está a desenvolver as leis de bases está a desenvolver uma lei que já existe (lei base) e terá, obviamente, que respeitar as suas matrizes.

Se houver uma contradição entre a lei de bases e o decreto-lei de desenvolvimento, **este último será inconstitucional**. Digamos assim que a lei de base tem maior peso do que os decretos-leis de desenvolvimento que, por sua vez, têm que respeitar as bases.

A mesma lei de bases pode dar origem a vários decretos-leis, de acordo também com as suas especificações.

**Art.º 165 f)** – É interessante observar que a aprovação da lei de bases da Segurança Social esteja na reserva relativa, ou seja, **ao contrário do que é normal, podemos ter uma lei de autorização legislativa que autoriza o Governo a fazer um decreto-lei de bases**.

- Pode haver uma iniciativa legislativa em que o Governo faz uma proposta de lei de autorização legislativa, por sua vez aprovada pela AR, autorizando o Governo a aprovar um decreto-lei de bases.
- Logo a seguir a entrar em vigor, o Governo vai desenvolver o seu próprio trabalho. Teremos assim um decreto-lei de bases e um (ou mais) decreto-lei de desenvolvimento.



## COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO GOVERNO

**Art.º 198** – Competência legislativa

- **A)** Decretos-leis em matérias não reservadas à AR (domínio concorrencial)
- **B)** Decretos-leis autorizados (reserva relativa)
- **C)** Decreto-lei de desenvolvimento de leis de bases

**Art.º 198 nº2** – É o Governo, no âmbito da sua competência legislativa, que decide sobre a sua própria organização e funcionamento (número de ministérios, organização dos mesmos, número de efetivos, etc.).

O **Governo é o grande motor legislativo em Portugal** em dois níveis: decretos-lei e propostas de lei. É claro que a competência da AR é mais vasta, o que mostra que o Governo ainda “pedala” mais, sendo que, tendo menos matéria para legislar, legisla mais. Daí o Tiago Duarte não concordar com a frase: *“Em Portugal, o órgão legislativo por excelência é a AR”*.

O facto de o Governo não ser um órgão aberto como a AR faz com que o processo de feitura dos decretos-leis seja mais opaco. Resta acrescentar que o processo que a baixo de descreve não consta da Constituição:

1. Um Ministro acha que deve ser aprovado um decreto-lei sobre uma matéria que diz respeito ao seu Ministérios.
2. Redige o projeto e manda para presidência do Conselho de Ministros.
3. O presidente do Conselho reúne vários projetos e fá-los circular por todos os ministros para ver se não há impedimentos e se todos aprovam.

4. Os restantes ministros podem reunir-se, comentar e propor alterações ao decreto-lei originário. Outras vezes, as divergências são tão profundas que não conseguem entender-se.
5. Se for aceite por todos vai à reunião dos Secretários de Estado, onde em princípio já só se faz uma análise política.
6. Se tudo correr bem vai à reunião do Conselho de Ministros, onde em princípio será aprovado sem dificuldades. É raríssimo um diploma chegar a esta etapa e não ser aprovado.

## COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO GOVERNO E DA ASSEMBLEIA – TABELA SÍNTESE

Competência Legislativa	
Assembleia da República	Governo
Reserva absoluta Art.º 161, 164, 293	Reserva exclusiva Art.º 198 nº2
Reserva Relativa Art.º 165	Decreto-lei autorizado Art.º 198 b)
Domínio concorrencial	Domínio concorrencial
Lei de bases (aquelas que estão na reserva absoluta)	Decreto-lei desenvolvimento das leis de bases Art.º 198 c)

## PATOLOGIAS NA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ENTRE AMBOS OS ÓRGÃOS

### 1. Lei de Autorização Legislativa no âmbito das matérias em domínio concorrencial

Apesar de o Governo estar livre para legislar como quiser sobre as matérias que constam do domínio concorrencial, pode acontecer que a AR aprove uma lei de autorização legislativa relativa a estas matérias.

Por um lado, esta lei de autorização legislativa é, à partida, juridicamente inútil, mas, por outro, temos de ter em mente que um dos propósitos destes diplomas é também condicionar a ação legislativa do Governo. Neste caso temos três cenários possíveis:

- I. O Governo aceita os termos da autorização e legisla.
- II. O Governo deixa a autorização caducar e não faz nada.
- III. O Governo ignora a autorização e legisla de acordo com os seus próprios termos.

### 2. Lei de bases no domínio concorrencial

Imaginemos que a AR aprova uma lei de bases sobre uma determinada matéria que pertence ao domínio concorrencial. Como já vimos, o Governo é o responsável por desenvolver esta lei de bases e é certo que os decretos-leis que irão surgir deste processo terão de respeitar a lei de base, ou seja, esta vale mais que aqueles.

A particularidade neste caso é que, estando a matéria em causa no domínio concorrencial e tendo em mente que a AR não pode condicionar a ação legislativa do Governo nestes termos, a lei de bases não vale mais que os decretos-lei de desenvolvimento. É por esta razão que o Governo pode alterá-la ou até revogá-la.

Nestas situações podemos considerar que estas são “falsas” leis de bases e “falsos” decretos-lei de desenvolvimento, dado que só usamos estes conceitos com o seu real significado técnico nos Art.º 164 e 165.

### 3. Lei de bases e outras matérias em geral na reserva absoluta

Vamos agora supor que a AR aprova uma lei de bases sobre a alínea h) do Art.º 164, *associações e partidos políticos*. O Governo pode desenvolver esta lei de bases?

A resposta é não. Dado que esta matéria pertence à reserva absoluta da AR, cabe a este órgão desenvolver a respetiva lei de bases.

**Contraexemplo** – Não é o mesmo que sucede com as “bases do sistema de ensino”, isto é, se a Constituição quisesse que toda a matéria relativa ao sistema de ensino fosse da reserva absoluta, estaria lá escrito “sistema de ensino”, à semelhança da alínea h) do Art.º 164, o caso dos partidos políticos.

### 4. Leis que tratam de uma ou mais matérias

Por norma, as leis tratam apenas de uma matéria, mas nem sempre é o que acontece.

Vamos supor que a AR aprova uma lei de bases do sistema de ensino. Aqui, como já vimos, o Governo vai desenvolver estas bases sem necessitar de autorização legislativa, é da sua competência.

Agora suponhamos que, nessa mesma lei de bases do sistema de ensino, temos uma matéria que consta do domínio concorrencial. Neste caso, o Governo terá que respeitar a orientação da AR acerca do sistema de ensino, mas, já na matéria concorrencial, não tem que obedecer a nenhuma orientação da AR.

Daqui concluímos que não é o título da lei que determina o regime jurídico a seguir, mas sim o seu conteúdo, ou seja, a matéria de que trata.

## DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DAS LEIS NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Após a fase de iniciativa legislativa, segue-se a discussão e votação da lei. Um dos elementos essenciais para a AR proceder à votação é a existência de **quórum**, isto é, a presença da maioria dos Deputados. O artigo que trata deste assunto na Constituição é o:

**Art.º 168:** duas fases, discussão e votação

- **Nº1** – A discussão dos projetos compreende um debate na especialidade e um na generalidade
- **Nº2** – Três votações, uma na generalidade, outra na especialidade e outra final global.
- **Processo:**

#### 1. Discussão na generalidade

- a. Apresentação por parte do autor do projeto/ proposta de lei para que seja discutida perante o Plenário.
- b. Este debate baseia-se num esquema de tempos (grelha).

- c. Discussão mais global e política sobre a lei. “Faz ou não sentido legislar sobre determinada matéria”.
- d. Não é necessário que haja *quórum*.

## 2. Votação na generalidade

- a. Tem que haver *quórum*
- b. O regime geral para a aprovação da lei é que hajam mais votos a favor do que contra, sem se contar com as abstenções.
- c. Se não for aprovada na generalidade, já não passa à fase seguinte, morre por ali.

## 3. Discussão na especialidade

- a. Analisar a lei no seu detalhe, artigo a artigo, número a número, para se perceber se o acordo da generalidade mantém-se quanto aos detalhes.
- b. Podem ser apresentados aditamentos, eliminações ou emendas.
- c. Discussões de cariz mais técnico e, é por essa razão, que faz todo o sentido que seja uma discussão mais fechada e num grupo muito mais pequeno.
- d. O Parlamento tem permanentemente comissões. Os Deputados dividem o seu tempo no Parlamento entre o plenário e as comissões. Esta discussão na especialidade é uma das principais funções destas comissões.

## 4. Votação na especialidade

- a. Geralmente é feita mesmo na comissão
- b. Pode ser feita no Plenário se for uma matéria muito polémica, mas é muito raro. Isto é decidido pelos deputados na votação geral.
- c. Votação artigo a artigo, ou capítulo a capítulo, consoante haja concórdia ou não.
- d. Para haver votação na especialidade também há que haver *quórum*, neste caso, a maioria dos deputados que pertencem àquela comissão.

## 5. Votação final global

- a. É feita no plenário
- b. Esta votação serve para apresentar a todos os deputados o resultado final da lei. Pode acontecer que alguns deputados mudem o sentido do seu voto da votação global para esta que é feita depois da comissão de trabalho.
- c. Aqui já não há discussão.

- **Nº3** – Quando se usa a expressão “Assembleia” está a referir-se ao Plenário (isto porque as comissões também fazem parte da Assembleia).
  - “Textos” porque, por vezes, há mais que um projeto sobre a mesma matéria.
  - Serão discutidos e votados e não só votados
  - Não é nas comissões, é só numa
  - Sem prejuízo do poder de avocação da AR. Avocar é chamar a si, neste caso está-se a dizer que a AR pode delegar na comissão o poder de discutir determinada matéria, mas, a qualquer momento, a AR pode



chamar a si essa mesma matéria. **Exemplo** – quando os deputados não se conseguem entender na comissão.

### Exceções a este regime – Leis de valor reforçado (Art.º 168)

- **Nº4** – Exceções à regra geral – são obrigatoriamente votadas na especialidade pelo Plenário:
  - A) a F), H), N) e O) do Art.º 164
  - Q) do nº1 do Art.º 165

Ora, se estes diplomas são votados na especialidade no Plenário, está implícito neste artigo que a discussão que precede a votação especial é também realizada no Plenário. Podemos concluir que toda a tramitação deste processo pertence ao Plenário.

- **Nº5** – Em primeiro lugar **importa saber o que é uma lei orgânica e em que contexto é que surgiu:**

A revisão constitucional de 1989 deu-se em pleno período de maioria absoluta do Governo de Cavaco Silva. Nesta revisão, o PS apresentou uma proposta de introdução da figura das “leis paraconstitucionais”, ou seja, leis que exigiam a mesma maioria de 2/3, exigida para aprovar uma alteração à Constituição.

Como já sabemos o Governo de Cavaco Siva era apoiado pela maioria absoluta do Parlamento e, por essa razão, tinha a capacidade de fazer passar ou chumbar os diplomas legislativos como quisesse. Esta proposta do PS surge com o intuito de combater esta tendência, ora vejamos porquê: existindo leis que exigem uma maioria de 2/3 de votos favoráveis, significa que o PSD, apesar de ter a maioria absoluta, não conseguiria aprovar estes diplomas sozinho, tendo de recorrer à negociação com os outros partidos. Isto, obviamente, não ia de encontro com os interesses do PSD que chumbou esta proposta.

Os partidos acabaram por chegar a um consenso e foi deste que resultaram as **leis orgânicas**: matérias de grande importância que estão sob um regime especial de legislação, com o intuito de encontrar um consenso alargado no Parlamento e na sociedade para a sua aprovação.

Passaram a ter uma designação própria (**leis orgânicas**) e uma numeração especial (em vez de *lei nº1 de 2017* como os restantes atos normativos são **lei orgânica nº1 de 2017**). De acordo com os termos do **nº5 do Art.º 168** estas leis carecem de a aprovação da maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções **apenas na votação final global**.

Outra particularidade destas leis reside na **superação do veto**: se o PR vetar uma lei orgânica, **é necessária a confirmação por parte da maioria de 2/3 do Parlamento**. Este foi o verdadeiro “bónus” que o PSD concedeu ao PS sendo que, desta forma, o PSD não seria capaz de impingir ao PR estas leis sozinhas.

O Tiago Duarte acha que esta designação deveria de ser extinta, dado que já existe hoje um conjunto de outras matérias com estas mesmas especificidades, ou mais, que não têm nenhuma designação específica. **Todas as leis que não seguem o regime regra de maioria simples, devem ser chamadas de leis reforçadas.**

Onde estão designadas quais as matérias que pertencem a este grupo? De acordo com o **Art.º 166 nº2**: “*Revestem a forma de lei orgânica os atos previstos nas alíneas a) a f), h), j) primeira parte da alínea l), q) e t) do artigo 164º e no artigo 255º.*”

- **Primeira parte da alínea l)** – *eleições dos titulares dos órgãos do poder local ou outras realizadas por sufrágio direto universal* – é só a primeira parte desta alínea, mas já o texto completo das alíneas q) e t).
- **Este artigo 255º** diz respeito à questão da regionalização. Há que ter atenção ainda ao facto de os artigos desta lei terem que ser aprovados pela maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções. O processo seria:
  - Discussão na generalidade – Plenário
  - Votação geral – Plenário
  - Discussão e votação na especialidade
    - Comissão (maioria simples)
    - Plenário (“*disposições relativas á delimitação territorial das regiões*”) e, além disso, tem de ser aprovada por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.
  - Votação final global (maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, por ser uma lei orgânica).

**No caso de a tramitação do processo pertencer toda ao Plenário**, apenas as matérias relativas à disposição territorial é que carecem de aprovação por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, as restantes podem ser aprovadas por maioria simples.

- **Art.º 293 – Reprivatização de bens nacionalizados depois do 25 de abril de 1974**

Este artigo encontra-se mal colocado na parte final da CRP, dado que não se trata de uma disposição transitória, mas sim um artigo muito atual e que, segundo se prevê, continuará a ser preciso por muitos mais anos.

Como já vimos anteriormente, os dispostos deste artigo pertencem à reserva absoluta da AR, sendo por essa razão que deveria estar contido no artigo 164º. Esta matéria deveria ainda ser mencionada no nº5 do artigo 168º, pelo facto de exigir os mesmos requisitos de aprovação que uma lei orgânica (maioria absoluta).

Um aspeto que o separa das leis orgânicas é o facto de que nestas a Constituição é muito clara quando nos indica que carecem da aprovação da maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções na votação final global. No caso do artigo 293º a Constituição apenas diz que “*Lei-quadro, aprovada pela maioria dos deputados em efetividade de funções*”, ou seja, **quando está assim escrito, subentende-se que esta lei carece de uma aprovação da maioria dos deputados em efetividade de funções em todas as votações. Isto também significa que este diploma não pode ser discutido ou votado na comissão.**

- **Nº6** - Não têm as mesmas especificidades que as leis orgânicas em termos de nome e numeração, mas exigem uma maioria ainda maior para que possam ser aprovadas.

As matérias às quais as alíneas deste artigo se referem exigem **aprovação por parte da maioria de 2/3 do Parlamento**, mas tenhamos em conta que não é a mesma maioria exigida para a aprovação de uma revisão constitucional. Ora vejamos:

**Para a revisão constitucional** são 2/3 dos deputados em efetividade de funções, 2/3 dos 230 deputados, ou seja 154.

**Para as matérias deste número** são 2/3 dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta, ou seja, pelo menos 116.

**Exemplo 1** – Se estiverem presentes 180, terão de votar a favor 120 (2/3 dos presentes). Estes 120 são menos que os 2/3 dos 230, mas são o suficiente, tendo em conta o número de deputados que se encontram no Plenário. Aqui a lei seria aprovada, dado que votaram a favor os 2/3 daqueles que estavam presentes e esse número é superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (120>116).

**Exemplo 2** – Estão presentes 120, votam a favor 80 (2/3). Aqui, apesar de termos 2/3 a favor, a lei não seria aprovada, dado que o número de deputados que votou a favor não é superior que a maioria absoluta dos deputados em funções (80<116)

É por isso que se diz que esta votação implica uma **dupla maioria**:

- 2/3 dos presentes
- Esse número tem que ser superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (2/3>116).

### Situações possíveis

Uma das matérias que consta neste nº6 do artigo 168º é *a lei respeitante à entidade de regulação da Comunicação Social*.

Imaginemos agora que na lei do Orçamento de Estado, o Governo aproveita para incluir um capítulo sobre a regulação da Comunicação Social, lei esta do orçamento que segue o regime regra da maioria simples.

O que aconteceria aqui é que, por causa deste capítulo, **toda a lei teria de seguir o regime jurídico previsto no nº6 do artigo 168º** na votação geral, isto porque, nas votações gerais (tanto na primeira, como na final global) os deputados votam o projeto todo, sendo que este não pode ser partido aos bocados. Já no que toca às votações na especialidade, as que são feitas capítulo a capítulo, apenas o capítulo referente à entidade reguladora da Comunicação Social é que teria que seguir o regime para ele previsto no nº6 do artigo 168º. Este é um bom exemplo de um cavaleiro orçamental e do efeito que pode ter sobre toda a lei do Orçamento de Estado. O ideal a fazer aqui seria não incluir este capítulo na lei do Orçamento de Estado e legislar sobre o mesmo separadamente.

**A conclusão que se tira daqui é que, como já foi dito, não é o título do artigo que nos indica qual o regime jurídico a seguir, mas sim a matéria que dele consta.**

### Majorias previstas pela CRP

Importa agora perceber quais são os tipos de maioria que a nossa Constituição prevê:

- I. Maioria simples
- II. Maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (leis orgânicas)
- III. Maioria de 2/3 dos deputados em efetividade de funções (revisões constitucionais)
- IV. Maioria de 2/3 dos deputados presentes, desde que superior à maioria dos deputados em efetividade de funções (Nº6 do Art.º 168)
- V. Maioria de 4/5 dos deputados em efetividade de funções (para revisões constitucionais extraordinárias)

### Outras exceções ao processo legislativo comum

Há outros procedimentos especiais exigidos pela Constituição que não têm que ver com as maiorias.

- **Art.º 161**

- **G) Leis das grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento de Estado, sob proposta do Governo.**

A lei do Orçamento de Estado traduz as opções políticas do Governo, mas, apesar disso, não pode ser aprovado sob forma de decreto-lei, isto é, tem que ser aprovado pela AR. É por essa razão que, caso o Governo não tenha maioria absoluta no Parlamento, estará sujeito às questões e possíveis propostas de alteração por parte dos outros partidos.

Esta lei é, no fundo, um conjunto de mapas que contém as previsões de despesas nos vários setores públicos e receitas que o Estado vai receber dos impostos. Apenas no final do ao é que é possível verificar a veracidade destas previsões.

Ao mesmo tempo que a CRP atribui competência exclusiva à AR para aprovar a lei do OE, também prevê que apenas o Governo pode ter a iniciativa de propor esta lei, sendo esta uma especificidade procedimental (contrário ao Art.º 167).

Além desta especificidade orçamental, importa realçar que esta é uma lei que tem de ser aprovada anualmente, ou seja, todos os anos aprovamos uma nova lei do OE. Desta forma, é necessário que esta lei siga uma estrutura semelhante, de modo a facilitar a sua comparação.

Como já se disse, esta lei contém apenas previsões e, é por isso mesmo, que surgem os **orçamentos retificativos**. Imaginemos que num determinado ano o Governo prevê gastar x na defesa (valor na lei do OE aprovada pela AR) e que, mais ou menos a meio desse ano, o Governo percebe que vai necessitar de pelo menos o dobro desse valor. Terá então que propor um orçamento retificativo, com vista a alterar os valores previstos para a defesa. Isto também acontece nos casos de ser necessário pedir mais dinheiro emprestado.

Outra especificidade desta matéria é a **lei de enquadramento do Orçamento de Estado** que estipula como é que deve ser organizada a lei do OE, ou seja, qual deverá

ser a sua estrutura. Esta lei está presente na **alínea r) do Art.º 164**. Não deve, no entanto, ser confundida com a lei do OE porque, ao contrário desta, não é anual e vigora indefinidamente e não carece de nenhum procedimento específico para a sua aprovação. O aspeto relevante desta lei é que **o seu conteúdo visa condicionar a elaboração de outra lei, a lei do OE**.

## RELAÇÕES ENTRE AS VÁRIAS LEIS

### Art.º 112 – Atos normativos

- **Nº1** – *São atos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais.*
- **Nº2** – Regra geral, as leis e os decretos-leis têm o mesmo valor, o que se justifica por terem o mesmo âmbito de aplicação. No entanto, há duas exceções:

No âmbito dos **decretos-leis autorizados**, a ação legislativa do Governo é condicionada pelos termos que estão presentes na lei de autorização legislativa. Desta forma não podemos afirmar que estes dois diplomas têm o mesmo valor, dando que **a lei de autorização legislativa é superior aos decretos leis-autorizados** que dela advêm.

A outra exceção é o caso das **leis de bases** (leis no Art.º 164 e decretos-leis no Art.º 165). À semelhança do que acontece na relação lei de autorização legislativa – decreto-lei autorizado, as opções feitas na lei de bases condicionam o desenvolvimento realizado através dos decretos-leis de desenvolvimento. É por esta razão que se diz que **as leis de bases têm valor superior aos decretos-leis de desenvolvimento**.

- **Nº3** – Leis de valor reforçado

Foi aqui que, pela primeira vez, se introduziu na Constituição a expressão *“leis de valor reforçado”*, na revisão constitucional de 1989. *Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.*

Desta forma, há dois critérios para perceber se uma lei é de valor reforçado, ou não:

1. **Critério da especificidade procedimental** – leis que tenham um procedimento de aprovação especial, quer pelo facto de terem um processo de aprovação, alteração e revogação mais exigente, quer porque necessitam de uma maioria reforçada para a sua aprovação, ou porque são leis votada na especialidade pelo plenário (Art.º 168 nº4), leis cuja iniciativa é reservada ao Governo (lei do OE) ou à Assembleia Legislativa Regional (alteração ao estatuto), leis que antes de serem aprovadas necessitem de obter pareceres, entre outras eis que têm um procedimento especial de aprovação. **Exemplos** – leis orgânicas, leis cuja aprovação exija a maioria de 2/3 dos Deputados presentes, lei relativa à reprivatização (Art.º 293), leis das grandes opções dos planos nacionais e

Orçamento de Estado (estas não podem ser alteradas ou revogadas nem mesmo por unanimidade dos Deputados visto que, por serem da iniciativa do Governo, necessitam de uma indicação do mesmo).

- 2. O critério da parametricidade** – reconhece como leis de valor reforçado aquelas que sejam pressuposto necessário de outras leis ou que por outras leis devam ser respeitadas. No primeiro caso indicam-se como exemplos paradigmáticos as leis de autorização legislativa e as leis de bases, as quais estabelecem parâmetros, critérios que têm que ser seguidos por outras leis. No que toca à segunda categoria enunciada, refere-se, geralmente, como exemplo a lei de enquadramento do Orçamento de Estado (Art.º 164, e)). A lei de enquadramento não pode ser enquadrada no primeiro critério porque, na hipótese de vir a ser revogada, terá que continuar a haver lei de OE todos os anos, daí dizer-se que não é pressuposto necessário, mas sim como lei que tem que ser respeitada por outra.

### Qual a verdadeira relevância das leis de valor reforçado?

Como todos sabemos, existem no nosso ordenamento jurídico vários atos normativos que estão organizados hierarquicamente. Não podemos afirmar que as leis de valor reforçado são hierarquicamente superiores em relação às outras que pertencem à mesma categoria hierárquica (legal), mas, não podem ser violadas por estas. Aliás, a sua violação por parte das leis que não são reforçadas gera situações de ilegalidade dentro da própria lei.

**Exemplo** – Temos uma lei de autorização legislativa A que dá autorização ao Governo para aumentar o IRS e dessa lei surge um decreto-lei autorizado que baixa o IRS. Este decreto-lei é ilegal por violar a lei de autorização legislativa que é uma lei de valor reforçado.

A posição hierárquica das leis é-lhes atribuída em função do sítio onde estão localizadas, não em função do seu conteúdo. Por exemplo, tudo o que está na Constituição tem valor constitucional e tem que ser respeitado pelas outras leis, sob pena de ser inconstitucional.

**Isto significa que a forma dá a força, ou seja, não interessa o conteúdo, interessa o sítio da pirâmide hierárquica do ordenamento jurídico português onde está colocado.**

É por essa razão que não podemos dizer que as leis de valor reforçado são hierarquicamente superiores às restantes leis, isto porque neste caso já importa o conteúdo destas.

Notemos que **não é o legislador que decide ou não se uma lei tem valor reforçado, é a própria Constituição.**

### Exemplos relativos às leis reforçadas e possíveis situações

1. Não há leis reforçadas, há matérias reforçadas, mas, pode dar-se o caso de haver uma lei de autorização legislativa que autoriza o Governo a legislar sobre o regime dos bens do domínio público e também sobre restrições à construção em matérias de domínio privado.

Esta lei de autorização, só na parte que diz respeito ao regime dos bens públicos é que é uma lei de valor reforçado, porque está no Art.º 165, alínea v). Como sabemos, todos os decretos-leis que nascerem desta autorização são de valor inferior e têm que estar de acordo com os parâmetros desta, sob pena de serem ilegais. Estamos por isso no âmbito das exceções ao nº2 do Art.º 112.

Já a segunda parte desta lei de autorização legislativa não pode ser considerada uma verdadeira lei de autorização legislativa, dado que a matéria relativa aos bens do domínio privado encontra-se no domínio concorrencial.

**Conclui-se, portanto, que** o Governo terá obrigatoriamente que respeitar os termos da autorização legislativa no que diz respeito à matéria dos bens do domínio públicos, mas, já no que toca aos bens do domínio privado, a sua ação legislativa não pode de maneira alguma ser condicionada pela AR. Este exemplo refere-se a uma das patologias legislativas entre estes dois órgãos já estudadas.

2. Imaginemos agora que a AR aprova uma lei que estipula que não podem haver duas eleições para órgãos de soberania no mesmo semestre e que dentro dessa mesma lei está um capítulo que estende essa regra a todas as eleições de órgãos colegiais.

A primeira matéria reveste a forma de lei orgânica, de acordo com os termos do nº2 do Art.º 166 (por referência à alínea a) do Art.º 164). A primeira estipulação desta lei não causa problema nenhum, ou seja, não é difícil fazer com que não coincidam duas eleições para órgãos de soberania no mesmo semestre, visto que só existem no total três eleições deste género. Já no que toca ao capítulo que estende a aplicação desta lei a todas as eleições de órgãos colegiais, há muita contestação, dada a quantidade enorme deste tipo de órgãos que existem pelo país fora.

No caso de a AR querer alterar ou até revogar este capítulo, não terá que o fazer de acordo com o procedimento aplicado às leis orgânicas, isto porque só a primeira matéria é que é reforçada.

**Concluimos que**, apesar de este capítulo estar presente numa lei orgânica que por si só é uma lei de valor reforçado, não muda o regime ao qual a matéria deste obedece (regime comum de aprovação por maioria simples). A estas situações foi atribuído o nome de **cavaleiros de lei reforçada**, ou seja, matérias que não são constitucionalmente reforçadas, mas que vão “à boleia” nas leis reforçadas.

### O porquê destes cavaleiros

Como já vimos anteriormente, onde surgem mais estes cavaleiros é na lei do OE, sendo chamados de cavaleiros orçamentais. No entanto, há também os cavaleiros de

leis reforçada. Para qualquer um dos dois, as situações mais comuns que os originam são as seguintes:

### **1. Necessidade de aprovar rápida e despercebidamente uma lei sobre determinada matéria.**

A lei do OE deveria apenas conter as previsões de despesa e receitas para um determinado ano, mas acontece que, uma vez que o Governo apresenta a proposta da lei do OE (lei de valor reforçado pelo critério procedimental), os deputados ficam apenas concentrados na discussão das matérias orçamentais, sendo que nesta altura (mais ou menos de outubro a janeiro) não se discute mais nada no Parlamento.

Esta é a oportunidade perfeita para que o Governo leve à AR matérias que quer aprovar rapidamente pelo facto de os deputados poderem nem sequer prestar atenção às novas leis ou alterações que o Governo pretenda aprovar e porque, legislando sobre estas matérias separadamente, nunca iria conseguir fazer com que entrassem em vigor tão rapidamente como “à boleia da lei do orçamento”.

### **2. Cavaleiros não intencionais**

Muitas vezes encontramos cavaleiros, sobretudo de lei reforçada, que não são intencionais, ou seja, ao inserir uma determinada matéria não reforçada num diploma de valor reforçado, o legislador pode ter pensado que seriam ambas as matérias que estava a juntar de valor reforçado. Basicamente, o legislador está a misturar dois regimes jurídicos diferentes sem da conta disso.

### **3. Alterações aos diplomas que contêm cavaleiros**

Como já vimos, não é o título da lei que indica se esta é ou não de valor reforçado, é o seu conteúdo. Desta forma, tomemos como exemplo mais uma vez a lei do OE: esta lei é de valor reforçado por força do critério procedimental, isto é, só o Governo pode tomar a iniciativa legislativa. No caso de se pretender alterar essa lei, só ao Governo é que compete essa iniciativa. Imaginemos agora que, inserido na lei do OE, vem um capítulo relativo à agricultura. No caso de mais tarde se querer alterar apenas e só esse capítulo, apesar de estar inserido na lei do OE que é um diploma de valor reforçado, esta alteração não carecerá do procedimento específico de feitura da lei do OE, sendo então alterada normalmente.

## **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DAS REGIÕES AUTÓNOMAS**

O nosso país tem três órgãos que possuem poder legislativos, sendo estes a AR, o Governo e as Assembleias Legislativas Regionais (ALR). Enquanto que para a República têm competência legislativa a AR e o Governo, no panorama regional só a ALR é que possui este poder.

**Art.º 227** – Podemos afirmar que este artigo é uma réplica do Art.º 198 que trata da competência legislativa do Governo.

- **Nº1, A) – Domínio concorrencial**



As ALR apenas podem legislar no âmbito regional, ou seja, a ALR dos Açores só pode legislar sobre matérias relacionadas com os Açores e a ALR da Madeira só pode legislar sobre matérias relacionadas com a Madeira. Isto acontece **sempre** que se fala em poder legislativo regional.

Esta alínea trata do domínio concorrencial, isto é, as ALR só podem legislar sobre matérias que não estejam ao abrigo da competência legislativa ou da AR, o do Governo. O artigo acrescenta ainda que as ALR apenas podem legislar sobre as matérias presentes no **estatuto político-administrativo da região**. Este estatuto aqui referido é uma lei de valor reforçado que é por muitas vezes erroneamente considerado pelas regiões autónomas como uma espécie de “Constituição da Região Autónoma”. Esta ideia é errada, dado que estamos a atribuir uma importância constitucional a estes estatutos que eles realmente não têm. Trata-se de uma lei da AR que tem que ser respeitada pelas ALR tal como todas as outras. O artigo mais importante destes estatutos é aquele em que se enumeram as matérias sobre as quais as ALR podem legislar.

- **Nº1, B) – Reserva Relativa**

À semelhança do Governo, as ALR podem aprovar decretos legislativos regionais sobre as matérias que constam da reserva relativa (Art.º 165), sob autorização da AR. É claro que, quando a AR concede uma autorização ao Governo para legislar, este fá-lo para todo o território nacional, enquanto que as ALR só legislam no âmbito regional.

O Governo pode ser autorizado a legislar sobre qualquer das matérias que está presente neste artigo, já a ALR não pode ser autorizada a legislar sobre as matérias das alíneas que estão descritas neste artigo.

- **Art.º 227º nº2**

As autorizações legislativas que a AR concede às ALR seguem os mesmos requisitos que aquelas que concede ao Governo (nº 2 e 3 do Art.º 165).

A grande diferença em relação ao Governo que aqui se regista é que, anexo à proposta de autorização legislativa, deve estar já um anteprojeto do decreto legislativo regional autorizado pretendido. É uma maneira um bocadinho estranha de por as coisas, pelo simples facto de estarmos a partir do fim para o início, ou seja, na realização deste anteprojeto ainda não há os parâmetros a respeitar, impostos pela lei de autorização legislativa. **Concluimos** que isto é uma exigência constitucional feita às ALR, da qual o Governo não é alvo.

- **Art.º 227º nº3**

Este número representa uma adaptação daquilo que existe na relação AR – Governo. No caso de, por alguma vicissitude, a AR ou a ALR cessarem funções, as leis de autorização legislativa não utilizados caducam.

- **Art.º 227º nº4**

Esta regra é também aplicada aos decretos-leis autorizados provenientes do Governo. Os diplomas autorizados têm que respeitar os parâmetros das leis de autorização e, por essa razão, têm que mencionar qual a lei de autorização que estão a seguir. **Exemplo** – decreto legislativo regional autorizado aprovado no âmbito da lei de autorização legislativa x.

- **Nº1 C) – Leis de bases**

Atribui as mesmas competências que o Art.º 198 nº1 alínea c) atribui ao Governo, sendo que as ALR apenas podem desenvolver as bases no domínio regional.

Estes desenvolvimentos feitos pelas ALR têm que seguir os princípios estabelecidos na lei de bases, mas, no caso de o Governo já ter desenvolvido também essa lei, não tem que respeitar esse desenvolvimento feito pelo Governo. Para mais facilmente compreendermos esta nuance, temos que ter em mente que os decretos-leis autorizados e os decretos legislativos regionais têm o mesmo valor. Assim, estes últimos revestem a forma de lei especial, enquanto que os primeiros são a lei geral.

**Art.º 226:**

- **Nº1** – Cabe à ALR propor alterações aos estatutos político-administrativos.
- **Nº2** – Se a AR não concordar ou propuser alterações, o projeto é novamente remetido para a ALR para apreciação e emissão de um parecer. Este parecer não é vinculativo, mas serve para convencer a AR a aceitar a proposta inicial.
- **Nº3** – Após a elaboração deste parecer, a AR decide livremente.
- **Nº4** – Estas regras aplicam-se para a aprovação ou qualquer alteração dos estatutos.

Como já entendemos, os estatutos político administrativos das regiões autónomas são leis de valor reforçado pelo seu procedimento específico, mas não só. Há também uma parte destes estatutos que carece de uma maioria de 2/3 dos deputados presentes na AR, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, de acordo com a **alínea f) do nº6 do Art.º 168:**

*“f) As disposições dos estatutos político administrativos das regiões autónomas que enunciem **matérias que integram o respetivo poder legislativo.**”*

Há ainda outro aspeto importante a ter em conta relativamente aos estatutos político administrativos: no início do estudo do poder legislativo nas regiões autónomas vimos que o artigo mais importante dos estatutos era aquele que enunciava as matérias sobre as quais as ALR podiam legislar. Desta forma, podemos considerar que o conteúdo deste estatuto condiciona todos os decretos legislativos regionais e, por conseguinte, considerar que aqui também se aplica o critério da parametricidade.

**Conclui-se que** os estatutos político administrativos das regiões autónomas são leis de valor reforçado de acordo com o critério procedimental (iniciativa e aprovação), mas também de acordo com o critério da parametricidade (condicionam os decretos legislativos regionais).

## Para fechar a competência legislativa

A nossa Constituição tem um mecanismo que faz com que atos que não tenham passado pelo Parlamento sejam passíveis de ser chamados ao Parlamento para efeitos de apreciação, de acordo com os termos do Art.º 169.

Os atos legislativos que podem ser alvo deste mecanismo são os decretos-leis (domínio concorrencial e decretos-leis autorizados), salvo os feitos no domínio da competência exclusiva (Art.º 198, nº2 e os decretos-leis de desenvolvimento de bases do 198 nº1 c)), os decretos legislativos regionais (apenas os aprovados no âmbito da autorização legislativa, dado que são os únicos que têm uma relação direta com a AR) e não os decretos legislativos regionais de desenvolvimento por serem da competência exclusiva das ALR.

### Art.º 169

Geralmente a AR chama estes diplomas a si ou para fazer cessar a sua vigência ou para alterá-los, daí não fazer sentido que a AR utilize estes mecanismos para diplomas que não pode alterar (competência exclusiva). Preferível seria simplesmente revogá-lo, mas, por razões céleres (devido ao tempo que demoraria normalmente) prefere fazê-lo desta forma. Isto no caso de querer por termo ao diploma.

Como já se disse, também pode utilizar este mecanismo para alterar a lei. Aqui poderia também criar uma lei de alteração, mas, ao invés, utiliza este mecanismo por facilitar e diminuir a mora deste processo. Há, novamente, uma preferência por este mecanismo célere.

- **Nº1 – Requisitos**
  - Requerimento de 10 deputados e nos 30 dias depois do decreto-lei entrar em vigor.

## PROMULGAÇÃO/VETO

O PR não é um órgão legislativo, ou seja, não faz parte da sua competência fazer leis, mas, de qualquer forma, é um ativo indispensável no processo legislativo. Ao invocarmos o PR no processo legislativo, trazemos também o próprio tribunal constitucional, órgão competente para apreciar a constitucionalidade das leis.

Ao PR podem chegar dois tipos de diplomas: **lei** ou **decreto-lei**. Tecnicamente, antes da promulgação, os diplomas ainda não têm o nome de lei ou decreto-lei, são antes chamados de **decretos da AR** ou de **decretos do Governo**.

De acordo com os termos do **Art.º 136**, após a aprovação de um determinado decreto pela AR ou pelo Governo, este é enviado ao PR que, ao receber estes diplomas dispõe de três **hipóteses**:

- **Promulgação** – A promulgação traduz-se basicamente numa assinatura. É um sinal de assentimento ou concordância do PR perante os diplomas que chegam às suas mãos. Apesar de parecer contraditório, o facto de o PR promulgar uma lei, não se traduz numa aceitação do texto na sua íntegra. A questão aqui é que os diplomas não podem ser promulgados parcelarmente, isto é, o PR não pode apenas promulgar as partes da lei com as quais concorda e vetar as restantes. O que acontece estas situações é que, aos olhos do PR, os pontos negativos não são suficientes para se sobrepor aos positivos.
  
- **Veto** – O veto é também conhecido como veto político, denominação esta que não consta do texto constitucional. Ao contrário da promulgação, o veto representa um sinal de discordância política por parte do PR. O Tiago Duarte acha que o veto não deve ser acompanhado de críticas públicas ao diploma vetado. O veto não implica uma discordância jurídica, ou seja, um diploma vetado não é sinónimo de um diploma inconstitucional, apesar de que, no passado, já alguns PR terem vetado diplomas, apoiando-se na sua possível inconstitucionalidade. Nas situações de dúvida, o PR deve sempre remeter o diploma para o Tribunal Constitucional (TC), que é o verdadeiro órgão competente para apreciar a inconstitucionalidade do documento.
  
- **Suscitar a fiscalização preventiva da constitucionalidade** – Chama-se de fiscalização preventiva dado que a intervenção do TC é prévia à entrada em vigor do diploma. De acordo com os termos do **nº1 do artigo 278º**, o PR pode requerer a fiscalização prévia da constitucionalidade ao TC, não no sentido de ser obrigado a, mas, em caso de dúvidas sobre a validade constitucional de certos artigos do decreto, é o que deve fazer. A apreciação do TC é sempre sobre normas e não “ao pacote”, ou seja, ao enviar para o TC o PR deve enunciar quais os artigos do diploma que julga serem inconstitucionais e porquê. Nesta matéria é, pois, importante fazer a distinção entre o **pedido** e a **causa do pedido**:
  - **Pedido** – por exemplo o PR pede ao TC para apreciar o Art.º 3.
  - **Causa do pedido** – fundamento do pedido, ou seja, quais os princípios constitucionais que estão a ser postos em causa.

**O TC está vinculado ao pedido do PR**, ou seja, se o PR pede a apreciação do Art.º 3, o TC não pode apreciar qualquer outro que conste do diploma. Já **a causa do pedido não vincula o TC**, isto é, o PR pode invocar uma determinada causa que justifique a inconstitucionalidade e o TC pode discordar, invocando outra ou outras causas.

**Em que casos é que o PR pode pedir a apreciação do diploma na íntegra?** Pode acontecer no caso de ser uma **inconstitucionalidade orgânica**, ou seja, numa dada situação em que chegue ao TC um decreto do Governo sobre uma matéria da reserva absoluta da AR. Neste caso, todo o diploma será declarado inconstitucional.

Durante algum tempo discutiu-se que o PR tinha uma quarta opção, a de não fazer nada ao diploma, mais conhecido como veto de bolso. Em última análise, esta tomada de posição do PR revelar-se-ia num veto absoluto, o que não existe por não estar consagrado na nossa Constituição.

## Prazos para apreciação por parte do PR e consequências da promulgação/veto

### Decretos da AR

De acordo com os termos do **nº1 do Art.º 136**, o PR tem **20 dias para apreciar um decreto da AR**, sendo que poderá promulgar o diploma ou exercer o seu direito de veto.

**No caso de o PR promulgar** o decreto seguirá para a **referenda ministerial**.

**No caso de o PR vetar** a lei será remetida novamente para AR e, neste caso, a AR terá várias hipóteses:

- **Não faz nada** e o diploma morre aqui.
- **Decide alterar a lei** consoante a opinião do PR.
- **Confirma**, ou seja, volta a aprovar o diploma sem mexer nele. Há aqui uma espécie de braço de ferro entre o PR e o Parlamento, um conflito entre dois órgãos com a mesma legitimidade democrática.

No caso de a AR confirmar o diploma por uma **maioria qualificada (2/3 ou absoluta)**, nos termos do **nº2 do Art.º 136**, o PR é **obrigado a promulgar o diploma no prazo de 8 dias**. Este diploma foi originalmente aprovado por maioria simples, mas, neste contexto de confirmação a AR está a ir contra a vontade do PR, o que exige uma maioria mais significativa por parte do Parlamento. Isto não representa nenhum desprestígio para o PR e não deve ser utilizado como motivo para não vetar.

De acordo com os termos do **nº3 do Art.º 136** será exigida a maioria de 2/3, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções para superar o veto às leis orgânicas e às alíneas a), b) e c) do artigo.

### Decretos do Governo

De acordo com os termos do **nº4 do Art.º 136** o PR tem 40 dias para promulgar ou exercer o seu direito de veto, sendo que neste segundo caso, terá que comunicar por escrito o sentido do veto ao Governo.

**No caso de o PR promulgar** o decreto seguirá para a **referenda ministerial**.

**No caso de o PR vetar**, o diploma volta ao Governo e o diploma morre aí. Nestes casos dizemos que o **veto político sobre os diplomas do Governo é absoluto**. Voltamos aqui à questão das legitimidades democráticas já abordada na questão do veto aos decretos da AR, a diferença aqui é que a **Constituição entende que deve prevalecer a opinião do PR, pela sua legitimidade democrática direta**.

### **No caso de o PR suscitar a fiscalização prévia da constitucionalidade do diploma**

De acordo com o disposto no **nº3 do artigo 278º**, o PR tem apenas **8 dias para enviar o diploma ao TC**, ou seja, estes 8 dias são os primeiros dos 20 dias (no caso de ser um decreto da AR) ou dos 40 dias (no caso de ser um decreto do Governo). No caso de passarem estes 8 dias e o PR não fazer nada, esta hipótese está descartada.

Por sua vez e como está disposto no **nº8 do artigo 278º**, o TC tem 25 dias para decidir emitir um acórdão com a sua decisão. Pode o PR pedir ao TC que demore menos, justificando o seu pedido. **Temos aqui duas hipóteses então:**

- 1) O TC diz que não há inconstitucionalidade** e neste caso o diploma volta ao PR e este volta a poder decidir entre promulgar ou vetar. Em termos de prazos são descontados apenas os dias que o PR demorou a enviar para o TC, sendo que do prazo original (20 ou 40 dias) não contam os 25 dias do TC.
- 2) O TC diz que há inconstitucionalidade**, nesta situação e como está previsto no **nº1 do artigo 279º**, o PR já não pode promulgar o diploma e deixa de estar em causa o veto político. O PR é obrigado a **vetar o diploma por inconstitucionalidade**, pelo facto de passarem a estar aqui em causa motivos jurídicos e não políticos. O diploma é então devolvido ao órgão legislativo que o aprovou juntamente com o acórdão do TC que explica os fundamentos para a inconstitucionalidade. Aqui não interessa se o PR concorda com o diploma ou não porque, como já vimos, está em causa o veto por inconstitucionalidade e não político.

**Perante uma declaração de inconstitucionalidade de alguns artigos de um decreto do Governo, este pode:**

- **Não fazer nada e o diploma morre aqui.**
- **Alterar o diploma** e desta forma iniciar um novo processo legislativo com um diploma diferente.
- **Expurgar a norma ou normas inconstitucionais de acordo com o nº2 do artigo 279º**, ou seja, retirar do diploma a norma ou normas declaradas inconstitucionais. Apesar de se manterem os outros artigos, o expurgo implica pequenas alterações, de forma a garantir que o diploma continue coerente após terem sido expurgadas os artigos declarados inconstitucionais. Neste caso, **o diploma não é tratado como um diploma novo e cabe novamente ao PR promulgar ou vetar politicamente**. Depois do expurgo, o PR não pode voltar a suscitar a fiscalização preventiva, sendo que, no caso de o PR ter dúvidas no que

toca aos outros artigos, devia tê-lo feito antes. No caso de o PR promulgar, segue-se a referenda ministerial.

**Perante uma declaração de inconstitucionalidade de alguns artigos de um decreto da AR, esta pode:**

Neste caso é tudo exatamente igual em relação às três hipóteses supracitadas, apenas acrescentando-se mais uma:

- **Confirmação** – A confirmação consiste na possibilidade que a AR tem para superar a declaração de inconstitucionalidade. Para superar um veto por inconstitucionalidade apenas há uma maioria prevista pela CRP, a de 2/3 desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções. Esta alternativa concedida à AR está plasmada no **nº2 do artigo 279º** através da expressão “ou quando for caso disso” – a utilização do “D” maiúsculo na palavra “Deputados” significa que a CRP está a referir-se apenas dos Deputados da AR, excluindo assim os deputados das ALR e confirmando que só a AR é que tem esta possibilidade.

Apesar de a Constituição conceder esta alternativa à AR, tal acontecimento nunca se verificou na nossa história Constitucional.

Esta opção concedida à AR pode ser concebida como uma válvula de escape do sistema, ou seja, serve para cá estar como um sinal de que os deputados podem discordar do TC. No caso de ser acionada estaremos perante um conflito muito delicado e complexo: por um lado a legitimidade técnica do TC, eleito pela a AR, e por outro lado a legitimidade direta da AR. A CRP quis que nesta situação o desempate fosse feito pelo PR, isto é, se o PR pender para o lado da AR temos os dois órgãos com legitimidade democrática de um lado, mas no outro caso, teremos o PR e os juízes do TC do mesmo lado. **No primeiro caso o PR pode promulgar e no segundo caso pode não promulgar**, é a única situação em que o veto de bolso é admitido pela Constituição.

**Análise do artigo 278º, no que toca a matéria de leis orgânicas**

- **Nº 4** – No caso das leis orgânicas, ao contrário do que sucede com os outros decretos, não apenas o PR pode suscitar a fiscalização preventiva, como também o PM ou 1/5 dos Deputados.
- **Nº5** – O prazo para enviar o decreto começa a contar do mesmo dia em que começa a contar o prazo para o PR, sendo que o PR tem o dever de informar estes quando recebeu o diploma sobre matéria de lei orgânica.
- **Nº6** – O prazo para suscitar a fiscalização preventiva da constitucionalidade é de 8 dias.

- **Nº7** – Imaginemos que o PM pretende enviar um determinado diploma para o TC e que, ainda antes de tomar essa decisão, o PR promulga esse mesmo diploma. Os decretos não podem estar em dois sítios ao mesmo tempo, ou seja, não pode estar no TC e ser promulgado simultaneamente. É por essa razão que durante os primeiros 8 dias do prazo, o PR não pode promulgar, nem pode vetar politicamente o decreto. Resta ainda acrescentar que a sentença do TC responde a todos de uma vez.

### Relativamente ao RR

O RR é o representante do PR nas regiões autónomas e, em matéria de poder legislativo, tem funções semelhantes a este. As normas estão organizadas da mesma forma e encontram-se no **artigo 233º**:

- **Nº1** – Compete ao RR assinar (palavra utilizada para substituir “promulgar”) e mandar publicar os decretos legislativos regionais.
- **Nº2** – No caso de ser um decreto legislativo regional, o prazo é de 15 dias para que o RR assine ou vete os diplomas que cheguem às suas mãos. Se vetar, devolve à ALR com mensagem fundamentada. Pode ainda enviar para o TC nos primeiros 8 dias do prazo.
- **Nº3** – Se a ALR confirmar o diploma por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, o RR é obrigado a assinar o diploma no prazo de 8 dias a contar da sua receção. Por outro lado, se a ALR proceder a alterações no documento, este inicia um novo processo.

No que toca à fiscalização preventiva, funciona tudo da mesma forma, excetuando o facto de que a ALR não pode confirmar um diploma depois de algumas das suas normas terem sido declaradas inconstitucionais.

### REFERENDA MINISTERIAL

De acordo com o **nº1 do artigo 140º**, depois da promulgação do decreto pelo PR, o diploma legal é submetido à referenda do PM. Isto consiste apenas numa assinatura do PM a baixo da do PR. Como está formulado no **nº2 do artigo 140º**, a falta de referenda determina que os atos enunciados neste artigo sejam juridicamente inexistentes.

Isto é apenas assumido como um ato formal, dado que, após a promulgação, o PM não tem mais nada a fazer sendo “sempre garantido” que o PM assine. Não é utilizado pelo PM como um verdadeiro poder.

### PUBLICAÇÃO



Nos termos do **artigo 119º**, os atos legislativos nele previstos necessitam obrigatoriamente de ser publicados no jornal oficial do Estado Português – “Diário da República”. De acordo com o **nº2** da mesma disposição, a falta de publicação dos atos determina a sua ineficácia jurídica.

Resta ainda acrescentar que os atos legislativos são reconhecidos pela data em que são publicados.

## **GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO**

É necessário assegurar que a Constituição prevaleça verdadeiramente. Desta forma, cabe a todos os tribunais contraporem as normas que aplicam, à Constituição, sendo que podem não as aplicar tendo como base a sua inconstitucionalidade. A verdade é que, apesar de todos os tribunais poderem fiscalizar a constitucionalidade das leis, a última palavra cabe sempre ao Tribunal Constitucional.

Há países onde vigora o método de fiscalização difusa da constitucionalidade das leis por não haver um tribunal constitucional. Há países onde há um tribunal constitucional que é o único a fazer esse trabalho. No nosso país, temos os dois.

Há países onde a fiscalização da constitucionalidade é sempre concreta, ou seja, as normas são apreciadas a propósito de um caso concreto. Há países onde a fiscalização é sempre abstrata, ou seja, é verificada apenas atendendo à norma em si. No nosso país temos os dois.

Há países onde a fiscalização da constitucionalidade é preventiva, ou seja, antes de as normas entrarem em vigor. Há países onde a fiscalização é só sucessiva, ou seja após a sua entrada em vigor. No nosso país temos os dois.

Há países onde há fiscalização por ação, ou seja, a fiscalização das normas. Outros têm por omissão, ou seja, o facto de algum órgão não ter legislado quando devia. No nosso temos os dois.

Podemos observar o problema de duas formas: a nossa Constituição é altamente protegida ou o sistema é demasiado complexo. A verdade é que este sistema tem funcionado, apesar das suas limitações.

### **Fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade**

A **fiscalização sucessiva abstrata** ocorre quando se averigua a conformidade de quaisquer normas com o parâmetro normativo constitucional, independentemente de um caso concreto. Só pode ser levada a cabo pelos órgãos determinados pela nossa Constituição. É sempre uma fiscalização por ação, sucessiva e abstrata.

Nos termos do **nº1 do artigo 281º**, o TC aprecia e declara com força obrigatória geral:

- 1) A inconstitucionalidade de quaisquer atos normativos que violem a Constituição da República Portuguesa, sejam eles legais ou infralegais;
- 2) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de atos legislativos (lei, decreto-lei ou decreto legislativo regional) que violem uma lei de valor reforçado;
- 3) A ilegalidade de quaisquer normas regionais que violem o estatuto político-administrativo da região autónoma;
- 4) A ilegalidade de quaisquer normas provenientes da AR ou do Governo que desrespeitem os direitos de uma região consagrados no seu estatuto político-administrativo.

Com base no **nº2 do artigo do artigo 281º**, têm legitimidade para solicitar a fiscalização sucessiva abstrata das normas jurídicas as seguintes entidades:

- Presidente da República;
- Presidente da Assembleia da República;
- Primeiro-Ministro;
- Provedor de Justiça;
- Procurador-Geral da República;
- 1/10 dos Deputados da Assembleia da República.

Ao nível das regiões autónomas, têm legitimidade para requerer a apreciação e declaração de inconstitucionalidade os Representantes da República, as Assembleias Legislativas Regionais, os Presidentes das Assembleias Legislativas Regionais, os Presidentes dos Governos Regionais e 1/10 dos deputados da respetiva assembleia regional, como nos indica a **alínea g) do nº2 do artigo 281º**. Esta alínea apenas se aplica, no entanto, aos casos em que a norma viola os direitos das regiões autónomas ou o seu estatuto político-administrativo.

Na fiscalização abstrata, o TC decide em Plenário – 13 juízes, dos quais 10 são designados pela AR e os restantes são cooptados pelos primeiros. Nos termos do **nº1 do artigo 281º**, as **decisões do TC** que declarem, de forma abstrata, a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de uma norma, **têm força obrigatória geral**. Esta expressão é utilizada no sentido de que as normas fiscalizadas e consideradas inconstitucionais são expurgadas do ordenamento jurídico, e que o TC está vinculado às próprias decisões, assim como todos os tribunais. Desta forma, todos os tribunais estão obrigados a resolver os processos neles pendentes, não podendo aplicar quaisquer normas consideradas inconstitucionais.

Tendo como base o **nº1 do artigo 282º**, um dos **efeitos da declaração da inconstitucionalidade** em fiscalização sucessiva abstrata é a **eliminação retroativa da norma declarada inconstitucional**, ou seja, a **decisão do TC tem efeitos retroativos**. Dizemos então que a declaração com força obrigatória geral da inconstitucionalidade de uma norma produz efeitos **ex tunc**, ou seja, desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional. O principal objetivo é eliminar todo e qualquer efeito produzido pela vigência da norma desde a sua entrada em vigor – este tipo de inconstitucionalidade chama-se de **inconstitucionalidade originária**.

A retroatividade da sentença de inconstitucionalidade ou ilegalidade tem, porém, limites. A Constituição estabelece no **nº3 do artigo 282º** a ressalva dos casos julgados, o que significa que as decisões aqui proferidas pelos tribunais, mesmo com base na lei agora declarada inconstitucional, não serão afetadas. O mesmo já não se verifica no que toca a relações ou situações ainda abertas, pois, nestes casos, a norma declarada inconstitucional não pode ser aplicada e os seus efeitos jurídicos são neutralizados.

Este artigo (**282º nº3**) estabelece uma **exceção ao princípio da intangibilidade do caso julgado**. Assim, a declaração de inconstitucionalidade tem efeitos retroativos mesmo em relação aos casos julgados se forem preenchidos, simultaneamente, estes três requisitos:

- A revisão de sentenças transitadas em julgado deve ser expressamente decidida pelo TC;
- Matérias do domínio penal, disciplinar ou contraordenacional;
- Apenas se a revisão das sentenças resultar um regime mais favorável ao arguido.

Os efeitos *ex tunc* atribuídos à sentença de declaração da inconstitucionalidade têm como consequência a **repristinação**, ou seja, a reentrada em vigor da norma ou normas revogadas pela norma declarada inconstitucional.

Nos termos do **nº 2 do artigo 282º**, quando uma determinada norma jurídica é considerada inconstitucional ou ilegal por infração de norma constitucional ou legal posterior, os efeitos da primeira são destruídos para o futuro, ou seja, esta declaração apenas produz efeitos desde a entrada em vigor da referida norma constitucional ou legal, não havendo, portanto, repristinação das normas que eventualmente hajam sido revogadas – **inconstitucionalidade superveniente**, ou seja, a lei torna-se inconstitucional num momento posterior ao do seu surgimento. Como só há efeitos *ex tunc* a partir da entrada em vigor da lei de revisão constitucional, não há repristinação de uma lei anterior revogada pela lei agora declarada inconstitucional.

O **nº 4 do artigo 282º** confere ao TC a faculdade de poder decidir sobre a limitação da declaração de inconstitucionalidade. Trata-se de uma norma de particular importância, pois permite ao TC a manipulação dos efeitos destas sentenças. **É uma exceção no caso de o mal consequente da destruição dos efeitos ser superior ao bem que daí advém**, sendo que poderiam ser postos em causa outros interesses constitucionais.

#### **EXEMPLO 1 – Retroatividade da decisão e repristinação da lei revogada**

Imaginemos que é aprovada uma lei que fixa as propinas em 100€, sendo esta a lei A. Passado algum tempo surge uma lei B que revoga a lei A, considerando que as propinas passam a ser 1000€. Num terceiro momento, em virtude de uma queixa apresentada pelos alunos ao provedor de justiça, este considera que a lei B é inconstitucional e suscita a sua fiscalização sucessiva abstrata. O TC concorda e declara a lei B inconstitucional.

O que resulta daqui é que a lei não se vai aplicar futuramente, mas também há que apagar todos os efeitos da mesma até à sua declaração de inconstitucionalidade. Desta forma, o dinheiro que o Estado angariou através do pagamento de propinas durante a vigência da lei B deve ser devolvido aos alunos. Há ainda um último aspeto a ter em conta: a lei B, além de ter criado um novo regime, revogou a lei A e, desta forma, para anular completamente os efeitos da lei B importa eliminar também a revogação da lei A, ripristinando-a. Os alunos receberão assim 900€ por cada 1000€ que gastaram em propinas, quando só deviam ter gasto 100€.

### **EXEMPLO 2 – Limites aos efeitos *ex tunc*, nº3 do artigo 282º**

Imaginemos uma lei A que permitia, em situações de arredamento, que só seria possível ao senhorio provocar o despejo do inquilino se precisasse do apartamento para alojar um familiar.

Passado uns tempos surge uma lei B que, admitindo a situação da lei A, acrescenta que o despejo pode ser também provocado se o proprietário pretender alojar um amigo.

O senhorio notificou o inquilino que tinha de sair, porque ia para lá viver um amigo. Iniciou-se um processo judicial cuja sentença do tribunal deu razão ao senhorio e declarou uma ação de despejo contra o inquilino.

Uns anos mais tarde, o TC, em sede de fiscalização abstrata e a pedido do PR, declarou a lei B inconstitucional. Isto significa que, atendendo aos efeitos *ex tunc* da sentença do TC, todos os efeitos da lei B devem ser destruídos. Numa situação destas não é assim tão simples realizar essa regra, dado que implicaria abrir novamente o processo de despejo já resolvido há anos. A CRP entende que, nestas situações, deve prevalecer a sentença e não os efeitos *ex tunc* da decisão do TC, também com o objetivo de transmitir confiança e segurança jurídica às pessoas.

### **EXEMPLO 3 – Exceção ao princípio da não intangibilidade do caso julgado nº3 do artigo 282º**

Temos uma lei A que diz que quem roubar cumpre 10 anos de prisão. Num segundo momento surge a lei B que revoga a lei A, fixando a pena em 20 anos. O Manuel foi apanhado a roubar, julgado pelo seu crime e condenado a 20 anos de prisão, sendo que a sentença deste caso já transitou em julgado.

Decorridos 4 anos da pena do Manuel, o TC declara a lei B inconstitucional. Se aplicássemos a exceção do nº3 do artigo 282º a situação do Manuel mantinha-se e teria ainda que cumprir 16 anos de pena. A verdade é que há diferenças entre um caso de arrendamento urbano e um caso criminal, sendo que, neste caso, a Constituição valora os mesmos de maneira diferente. Estamos aqui perante uma exceção à exceção e deve então o caso ser reaberto, aplicando-se a lei A ao Manuel que veria a sua sentença reduzida para 6 anos (10 da lei A menos os 4 que já cumpriu).

### **EXEMPLO 4 – Inconstitucionalidade superveniente, nº 2 do artigo 282º**

Temos a CRP na versão de 2017 e vamos imaginar que esta não proíbe a pena de morte. Há então uma lei A que determina quais os crimes que têm como sanção a pena de morte. Temos em 2020 uma revisão constitucional que introduz um artigo que proíbe a pena de morte, mas sem que a lei A desapareça do ordenamento jurídico. Uns tempos mais tarde o TC declara a lei A inconstitucional.

A decisão do TC tem efeitos *ex tunc*, sendo que se aplica o regime regra. A questão aqui é perceber até quando é que vai essa retroatividade. Esta decisão só tem efeitos retroativos após a entrada em vigor da lei de revisão constitucional de 2020, isto porque na altura em que a lei A surgiu estava conforme com os parâmetros normativos constitucionais vigentes.

#### **EXEMPLO 5 – Inconstitucionalidade superveniente e não repristinação de lei anterior, nº 2 do artigo 282º**

Vamos imaginar que a CRP não proíbe o pagamento de propinas. Surge uma lei A que fixa o valor das propinas em 100€ e, mais tarde, uma lei B que a revoga e fixa o valor das propinas em 500€. Uns anos mais tarde há uma revisão constitucional em que se insere uma norma que proíbe o pagamento de propinas.

Cerca de um ano depois o TC declara a lei B inconstitucional. Ora, só há efeitos *ex tuc* a partir da revisão constitucional, pelo simples facto de que, quando a lei B surgiu, estava de acordo com a Constituição. Nestes casos, a revogação da lei B não implica a repristinação da lei A, sendo que a revogação não foi inconstitucional. Não faria sentido repristinarmos a lei A, dado que neste momento são as duas inconstitucionais.

#### **EXEMPLO 6 – Manipulação dos efeitos *ex tunc* por parte do TC, nº4 do artigo 282º**

Vejamos uma alteração ao código tributário feita há 15 anos que determinou que um determinado imposto passaria de 10% do rendimento das pessoas para 50%. Na semana passada o TC veio a declarar inconstitucional esse artigo.

Seria impensável corrigir todas as deduções desse imposto feitas nos últimos 15 anos, sendo que o prejuízo que o Estado teria não iria ultrapassar qualquer espécie de vantagem para os particulares que daí adviesse. Neste caso o TC não atribui efeitos retroativos à sua sentença, mas diz que, daqui em diante, a norma não será mais aplicada.

Esta não é a única hipótese, dado que o TC poderia, a título de exemplo, aplicar a retroatividade da sua decisão apenas para um ano, ou até poderia dizer que a norma, apesar de declarada inconstitucional, irá manter-se em vigor durante um prazo definido pelo próprio e só depois a sentença começará a produzir efeitos.

#### **Fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade**

A competência para a fiscalização concreta da constitucionalidade das normas é reconhecida a todos os tribunais, **não podendo os juízes aplicar ao caso concreto submetido a decisão judicial normas que infrinjam o disposto na Constituição – artigo 204º**. Basicamente, uma norma em desconformidade material, formal e/ou orgânica com a Constituição é nula, devendo o juiz, antes de decidir qualquer caso concreto de acordo com a norma supostamente aplicável, examinar se esta viola normas ou princípios constitucionais. É o melhor exemplo possível de que, ao contrário do que às vezes se pensa, o TC não é o único com o poder de fiscalizar a constitucionalidade das normas.

Não aplicando a norma, os juízes continuam a ter de decidir o caso, sendo que nunca se podem abster de julgar por considerarem a lei aplicável inconstitucional.

Perante estas situações os tribunais têm então duas opções:

- Aplicar a norma, sendo que mesmo depois de a analisar, não encontrou qualquer desconformidade com a Constituição;
- Não aplicar a norma por, após a análise, chegar à conclusão de que esta infringe algum disposto na Constituição.

De qualquer forma a sua decisão vai resultar numa sentença. **No âmbito da fiscalização concreta, o TC só pode intervir em recurso de uma sentença.**

De acordo com os termos do **artigo 280º nº1**, para aceder ao TC, o problema de inconstitucionalidade da norma tem de ser obrigatoriamente suscitado no decurso do julgamento pelo juiz, ou por qualquer uma das partes. Atendendo aos termos do **nº6 do mesmo artigo**, o recurso para o tribunal constitucional está restrito às questões de inconstitucionalidade. É por esta razão que pode não ser vantajoso recorrer logo para o TC após a decisão da 1ª instância, dado que se perdem todos os restantes argumentos não relacionados com questões constitucionais.

**Posto isto, vemos então que cabe recurso para o TC das decisões dos tribunais que:**

- Não tenham aplicado uma norma por motivo de inconstitucionalidade (**artigo 280º nº1/a**)
- Apliquem a norma apesar de a sua inconstitucionalidade ter sido sugerida no decorrer do processo (**artigo 280º nº1/b**)
- Apliquem normas já anteriormente julgadas inconstitucionais pelo TC (**artigo 280º nº5**)

O mais comum de acontecer é o juiz optar por aplicar a lei vigente e não o contrário. Nestes casos a Constituição tem um mecanismo que defende a aplicação das leis, ou seja, defende a legalidade. Constituem então recursos obrigatórios para o Ministério Público órgão responsável por avaliar se a lei deveria ou não ter sido aplicada, as decisões dos tribunais que tenham recusado a aplicação de uma norma por motivo de inconstitucionalidade (**artigo 280º nº3**) e as decisões dos tribunais que aplicaram uma norma apesar de esta ter sido anteriormente julgada inconstitucional pelo TC (**artigo 280º nº5**).

Nos casos em que o tribunal não aplica a lei por considerar que é inconstitucional, o Ministério Público determina o recurso direito e obrigatório para o TC. O que acontece é que o processo fica suspenso até o TC decidir, mesmo que o particular decida recorrer para o tribunal de segunda instância. A questão da inconstitucionalidade fica resolvida aqui, sendo que o particular não pode voltar a invocar este argumento quando o tribunal decidir.

As normas julgadas inconstitucionais pelo TC não são expurgadas do ordenamento jurídico imediatamente. Isto acontece porque estes processos são

analisados por secções dentro do TC, ou seja, não faria sentido eliminar uma norma aprovada pelo Governo ou pela AR com base na decisão de, no mínimo 3 e no máximo 5 juízes.

**Exemplo** - Vamos agora imaginar um outro tribunal que é novamente confrontado com uma norma que foi aplicada por outro tribunal, mas julgada inconstitucional no fim do processo pelo TC. O tribunal resolve aplicar a norma à mesma. Ao contrário do que se tinha dito antes, agora passa a ser estranho o tribunal aplicar esta norma já julgada inconstitucional, sendo que o normal seria recusar-se a aplica-la. Está a decidir num sentido contrário ao TC, daí não ser normal que o faça.

Como já se disse acima, nos casos em que o tribunal aplica uma lei que já foi julgada inconstitucional noutra processo, o MP é obrigado a recorrer diretamente para o TC.

Se, por outro lado, o tribunal não aplicar a norma cabe de qualquer forma ao MP recorrer para o TC. Nesta situação, quer se decida de uma forma ou de outra, o MP tem sempre que recorrer diretamente para o TC.

O objetivo de haver recurso de ambas as maneiras é fazer com que o TC volte a apreciar a norma em questão. Não tem que ser 3 vezes seguidas, ou seja, dado que o TC avalia estas questões por secções, estas podem ter opiniões diferentes. O que importa é que o TC, por três vezes, tenha julgado uma norma inconstitucional.

Quando chegarmos aos três julgamentos de inconstitucionalidade, desencadeia-se um processo de fiscalização abstrata onde o TC, em plenário, pode declarar a norma inconstitucional e expurgá-la do ordenamento jurídico.

Há que ter em conta que o arguido só pode recorrer para o TC se já tiver invocado nas outras instâncias um argumento de inconstitucionalidade de uma das normas aplicadas para resolver o litígio. Isto porque os particulares não têm acesso direto ao TC, de acordo com o disposto no **Art.º 280 n.º1 b)** *“O Tribunal Constitucional não é uma agência de viagens last minute.” – Professor Doutor Tiago Duarte, o I de seu nome.*

**Quando o TC diz que é inconstitucional em sede de fiscalização abstrata ou preventiva, declara. Quando é a fiscalização concreta, julga a norma inconstitucional.**

### **Análise do Art.º 280 – Fiscalização concreta**

- **N.º1** – Ou a decisão recusou a aplicação de uma norma por julgar que esta é inconstitucional, ou aplicou uma norma, cuja inconstitucionalidade se invocou ao longo do processo. Aqui neste segundo caso é que podem os trabalhadores recorrer para o TC. Aqui também se dispõe que o particular só pode recorrer para o TC se já tiver invocado a inconstitucionalidade durante o processo (b).
- **N.º3** – É para situações em que o tribunal se recusa a aplicar a norma e diz que o recurso previsto pela alínea a) do n.º1 é obrigatório e feito pelo MP.

- **Nº4** – Os recursos previstos no nº1/b só podem ser interpostos pela parte que tenha suscitado a inconstitucionalidade ou ilegalidade da norma.
- **Nº5** – Recurso para o TC obrigatório pelo MP quando o tribunal aplicar a norma já julgada inconstitucional.
- **Nº6** – Os recursos para o TC são restritos à questão de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

**Exemplo relativo ao recurso para o TC** – Imaginemos que um trabalhador foi despedido por ter dado 3 faltas injustificadas. A lei diz mesmo que 3 faltas injustificadas constituem razão para um despedimento por justa causa. O trabalhador impugnou a decisão da empresa por ter duas discordâncias: ele discorda de duas faltas terem sido injustificadas por terem sido por assistência à família (como permite a lei), mas entidade empregadora discorda. A segunda discordância é que outra falta foi considerada injustificada, mas o trabalhador estava em greve. Imaginemos que há uma lei que proíbe a greve entre janeiro e agosto e o trabalhador faltou nesse período. As discordâncias aqui não é com a aplicação ou com a interpretação, e quanto à própria lei.

Quando o trabalhador impugna a decisão junto do tribunal vai invocar todos estes argumentos, que terão que ser analisados pelo tribunal. Os argumentos de tipo A são as duas faltas que ele considera justificadas e o de tipo B é aquele em que o trabalhador considera a lei da greve inconstitucional.

Imaginemos que o tribunal não dá razão ao trabalhador em nenhum dos seus argumentos e considera que o senhor foi bem despedido. Neste caso, o tribunal aplicou a norma que o trabalhador considerava inconstitucional e há uma sentença que confirma o despedimento.

O trabalhador quer recorrer desta decisão, sendo que está descontente em relação às duas matérias. Nesta situação não deve recorrer logo para o TC, dado que este só poderá avaliar as questões de tipo B. Aquilo que o particular deve fazer é, em primeiro lugar, recorrer para o tribunal de nível superior. Deve começar por aí, dado que este tribunal poderá avaliar as duas questões, ao contrário do TC.

Imaginemos que o segundo tribunal mantém a decisão do tribunal inferior. O trabalhador pode ainda recorrer para o supremo tribunal de justiça, sendo que assim ainda pode manter os dois argumentos. O Supremo decide que o particular continua a não ter razão em nenhum dos dois casos.

A partir daqui a única opção é recorrer para o TC. Este recurso é restrito às questões constitucionais, abstraindo-se do resto do caso para tal. Se o TC decidir contra o trabalhador, a sentença do supremo transita em julgado. Se, pelo contrário, o TC decidir que a norma aplicável é inconstitucional, o caso regressa ao supremo que terá que reavaliar a sua decisão, não podendo aplicar a norma considera inconstitucional.



