

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E DO GOVERNO

Artigos 161.º, 164.º, 165.º e 198.º da CRP

1. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA AR

- a) Reserva absoluta (artigos 161.º e 164.º)
- b) Reserva relativa (artigo 165.º)
- c) Reserva concorrencial (161.º, alínea *c*)

* a lei não pode invadir a *reserva de administração*.

2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO GOVERNO

a) Competência legislativa exclusiva (artigos 198.º, n.º 2) - aprovação da (i) lei orgânica do governo (estrutura organizativa geral da Presidência do Conselho, dos ministérios, secretarias e subsecretarias de Estado, suas designações, áreas materiais de decisão regras de funcionamento); (ii) leis orgânicas dos ministérios (elenco de todas as estruturas orgânicas e serviços administrativos que fazem parte da organização interna de cada ministério, seus poderes e respectivas regras de funcionamento); e (iii) normas relativas à organização e funcionamento do Governo através do Conselho de Ministros (incluindo a criação, configuração e poderes dos Conselhos de Ministros especializados).

b) Competência legislativa concorrencial (artigo 198.º, n.º 1, alínea *a*) - competência paralela à da AR - tudo o que não se encontrar em área de competência reservada é concorrencial. A paridade existente neste campo relaciona-se com a paridade hierárquico-normativa entre lei e decreto-lei (112.º, n.º 2) + v. a limitação constante do artigo 167.º, n.º 2, que parece só vincular a AR (ainda assim: a AR pode fazer valer-se do mecanismo constante do artigo 169.º - apreciação parlamentar de actos legislativos)

c) Competência legislativa autorizada (artigo 198.º, n.º 1, alínea *b*) + 165/2- competência de natureza precária, dependente de autorização legislativa da AR, sujeita a orientação política e passível de ser revogada a todo o momento, e sem prejuízo de a própria AR poder continuar a legislar sobre essa matéria.

É de notar aqui que o Governo, depois de legislar, não pode revogar o decreto-lei autorizado, a não ser que (i) tenha outra autorização ou se (ii) houver uma situação de inconstitucionalidade, por força do princípio do autocontrolo da validade, visando repor a legalidade (PAULO OTERO).

d) Competência legislativa complementar (artigo 198.º, n.º 1, alínea c)) - competência para desenvolver leis de bases. É possível identificar aqui, pelo menos, cinco teses:

i) tese tradicional - o Governo pode desenvolver as leis de bases da AR sempre que o desenvolvimento se situe na área concorrencial, isto independentemente da localização da matéria sobre a qual versam as bases em causa: aqui, em bom rigor, a alínea c) do 198/1, nada acrescentaria ao que já resultava da alínea a), salvo impor ao Governo a forma de decreto-lei (e não de decreto-regulamentar) para o desenvolvimento (PEREIRA COUTINHO; MARCELO REBELO DE SOUSA/MELO ALEXANDRINO)

ii) tese de sentido restritivo - procura extrair do 198/1/c) uma limitação da competência revogatória do Governo sobre leis de bases emanadas pela AR na área concorrencial: o Governo apenas poderia desenvolver as leis de bases, carecendo de poderes para as revogar ou modificar - a alínea c) comportaria uma derrogação à alínea a) (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA).

iii) tese ampliativa da competência do Governo - o artigo 198/1/c) permite ao Governo legislar sobre matérias de reserva absoluta e da reserva relativa da competência legislativa da AR, desde que este órgão, nesses domínios, se limite a fixar os princípios ou as bases gerais dos respectivos regimes: a alínea c) do 198/1 seria fonte derogatória das normas que fixam a reserva de competência legislativa parlamentar (SÉRVULO CORREIA);

iv) Há ainda quem considere que, exclusivamente nas matérias da área concorrencial, a AR pode optar por não esgotar o regime legislativo da matéria, limitando-se a emanar uma lei de bases, cenário em que o Governo passaria a dispor de uma reserva de desenvolvimento nessa área concorrencial (JORGE MIRANDA);

v) o 198/1/c) cria uma reserva de competência legislativa a favor do Governo, determinando que, em matérias da competência concorrencial e ainda em todas aquelas em que os artigos 164.º e 165.º restringem a reserva às bases dos regimes jurídicos, a AR se limite a aprovar as leis de bases, circunscrevendo o seu grau de densificação legislativa à fixação dos princípios ou das bases gerais dos respectivos regimes jurídicos, ficando o seu desenvolvimento a cargo exclusivo do Governo (sem prejuízo da possibilidade de apreciação parlamentar) (PAULO OTERO).

LEIS DE VALOR REFORÇADO

Artigo 112.º, n.º 3 da CRP

"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".

1. NOÇÃO

Nos termos do n.º 3 do artigo 112.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 281.º da CRP, são leis de valor reforçado «todas as normas legais que, nos termos da CRP, se devem fazer respeitar, passiva ou activamente, por outros actos legislativos, sob pena de ilegalidade destes últimos» (BLANCO DE MORAIS)

a) Relação de respeito passivo (critérios formais) - é dada por procedimentos agravados de produção como o (i) das leis orgânicas, (ii) das leis aprovadas por dois terços, e (iii) das leis geradas por reservas heterónomas de iniciativa que aumentam a rigidez das respectivas normas e impedem a sua revogação por outros actos produzidos através de um procedimento distinto.

b) Relação de respeito activo (critérios materiais) - é dada pela aptidão de certas leis em condicionarem, nos termos constitucionais, o conteúdo de outras, constituindo-se como seu parâmetro necessário, como sucede com (i) as leis de bases, (ii) leis de enquadramento, e (iii) das leis de autorização.

2. CRITÉRIOS

2.1. Critérios procedimentais (formais)

a) **leis orgânicas** - v. 166.º, n.º 2 + 168.º, n.º 5

b) **leis aprovadas por maioria de dois terços** - 168.º, n.º 6

2.2. Critério material da materialidade pressuposta

por via interpretativa podemos identificar como reforçadas as "leis que sejam pressuposto normativo necessário de outras, a saber

a) **leis de bases** - v. 164.º, alíneas d) e i), 165.º, alíneas f), g), n), t), u) e z)

b) **leis de autorização legislativa** - v. 165.º, n.º 1

c) leis de enquadramento - 164.º, n.º alínea r), 255.º, 227.º, n.º 1, alínea i) (com exclusiva da AR); legislação de enquadramento do universo concorrencial que forem indicadas como pressuposto de outras: 161.º, alínea c), 198.º, n.º 1, alínea a)

2.3. Critério residual da imposição activa e passiva de respeito

- critério misto de carácter residual, nos termos do qual são reforçadas as leis que, nos termos da CRP, "por outras devam ser respeitadas".

Trata-se de um critério indeterminado que parece absorver os critérios anteriormente referidos e abarca outras leis reforçadas extravagantes. Permite atribuir valor reforçado:

a) leis que, não sendo acto-condição ou pressuposto necessário da emissão de outras, devam fazer-se respeitar nos termos constitucionais por certos actos legislativos que venham a ser emitidos, o que será o caso das (i) leis de bases e (ii) leis de enquadramento do universo concorrencial, quando invocados por decretos-lei e decretos legislativos regionais como seu parâmetro; algumas categorias legislativas vinculantes de legislação regional específica (cfr. 227.º/1/l)); e o que eram até 2004 os princípios fundamentais das extintas leis gerais da república.

b) leis duplamente reforçadas, seja pela sua força passiva ditada por um procedimento agravado, seja sobre a sua parametricidade material relativamente a outros actos legislativos - (i) estatutos político-administrativos das regiões autónomas; (ii) lei-quadro das reprivatizações; (iii) leis das grandes opções dos planos; lei do Orçamento de Estado; (iv) e decretos legislativos que aprovam os orçamentos das regiões autónomas.

2.4. Síntese

Destes quatro critérios, é possível retirar dois critérios centrais:

a) atribuição de valor reforçado a leis que, em razão do seu procedimento especial e agravado, soldado a uma reserva parlamentar, ostentem uma maior rigidez ou força passiva do que a legislação comum;

b) atribuição de valor reforçado às leis que, nos termos constitucionais, sejam parâmetro material de outras, seja por constituírem o seu pressuposto necessário, seja porque devam ser respeitadas pelas segundas.

2.5. Qual o critério constitucional?

Do n.º 3 do artigo 112.º é possível discernir um critério científico que permita agrupar numa mesma categoria actos com semelhanças relevantes nos seus elementos estruturantes?

BLANCO DE MORAIS - em função da disparidade existente, o único objectivo visível terá residido na intenção de criar, com o conceito de valor reforçado, um padrão normativo unificado para efeito de o mesmo servir de fiscalização da legalidade de outras leis.

Há aqui a imposição de uma relação de respeito que caso seja violada implica o controlo jurisdicional da sua legalidade pelo TC.

2.6. Leis reforçadas em sentido próprio e em sentido impróprio e leis duplamente reforçadas

- a) Leis reforçadas em sentido próprio - leis rigidificadas pelo procedimento (orgânicas, aprovadas por maioria de 2/3)
- b) Leis reforçadas em sentido impróprio - actos legislativos materialmente paramétricos na medida em que estabelecem por imposição constitucional relações de hierarquia substancial sobre outros actos legislativos (leis de bases, de enquadramento, de autorização legislativa)
- c) Leis duplamente reforçadas - cumulam os dois critérios anteriores (estatutos político-administrativos, lei do OE, eventuais leis orgânicas ou aprovadas por maioria de 2/3 que tb sejam leis de bases ou de enquadramento)

3. TIPOS DE LEIS DE VALOR REFORÇADO

3.1. Leis de bases

- As leis de bases são leis consagradoras dos princípios vectores ou das bases gerais de um regime jurídico, - em princípio - deixando a cargo do executivo o desenvolvimento desses princípios ou bases (GOMES CANOTILHO).

- v. art 112/2; 198/1/c); 164/ d) e i) e 165 f), g), n), t), u), x) e z); 227/1/c)

- Vários níveis de densificação legislativa: (i) densificação legislativa total (reserva de densificação total); (ii) nível de densificação intermédio - a AR define o regime comum ou geral (165/1, d), e) e h)) (aqui, contrariamente às bases, a AR estabelece uma disciplina completa do regime, ainda que o Governo ou as Assembleias Legislativas Regionais possam estabelecer regimes especiais); e (iii) densificação limitada às bases gerais. Este ponto, retirado do manual de GOMES CANOTILHO, tem de ser articulado com as teses acerca do desenvolvimento das bases supra expostas.

- primariedade material das leis de bases relativamente aos decretos-lei de desenvolvimento? à partida, nos termos do 112.º/2 e de acordo com o princípio da

hierarquia, as leis de bases são superiores hierarquicamente em relação aos DL de desenvolvimento, que assim lhes devem respeito.

Porém, há que distinguir duas situações: (i) leis de bases no âmbito das reservas - neste caso não há quaisquer dúvidas de que os DL de desenvolvimento as têm de respeitar; (ii) leis de bases em sede concorrencial - contrariamente ao que defende GOMES CANOTILHO, aqui não parece fazer muito sentido que as bases estabelecidas pela AR não possam ser revogadas pelo Governo ou, pelo menos, trata-se de um aspecto controvertido.

- vício decorrente da violação de lei de bases é a ilegalidade.

3.2. Leis de autorização (ou leis de delegação)

- hoje não há quaisquer dúvidas que estas leis não são apenas formais, mas contêm tb um conteúdo material; enfim, são também normas jurídicas

- natureza jurídica - há aqui uma verdadeira transferência de poderes (delegação), ainda que temporária, ou é mais correcto falar meramente em autorização ou substituição? o Governo, quando legisla ao abrigo de uma lei de autorização, fá-lo em seu nome próprio (e não em nome da AR), pelo que faz sentido falar precisamente de autorização. O que não significa que a AR não possa estabelecer as linhas políticas que vinculam o Governo (GOMES CANOTILHO).

- v. as diferenças de regime entre leis de bases e leis de autorização

- As leis de autorização, embora possuam uma força activa atenuada, contêm verdadeiras normas jurídicas que inovam o ordenamento jurídico.

- **Objecto** - autorização para legislar (não para actos de fiscalização ou controlo - 162.º e 163.º - ou matérias de cariz político - 161.º) em matérias constantes apenas do 165.º.

- **Destinatário** - (i) Governo (em plenitude de funções e não de gestão) (172.º e 195.º) - ou seja, a autorização não pode ser concedida individualmente ao PM ao CM ou a qualquer ministro, sob pena de inconstitucionalidade (165/4 e 198/1/b)); (ii) Assembleias Legislativas Regionais (232/1 + 227/1/b)) - porém, estas autorizações não são em matéria de reserva relativa, mas sob matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania.

* GOMES CANOTILHO/Tribunal Constitucional - são proibidas as subdelegações, em virtude de violação do princípio da indelegabilidade de poderes delegados e do princípio,

que é possível retirar de constituições rígidas e formais, de que a delegação de poder legislativo deve ser expressamente consagrado no texto constitucional (111/2, 112/6).

- Limites das autorizações legislativas

a) **limites materiais** - as leis de autorização têm de ter um conteúdo mínimo; as leis de autorização têm de definir o objecto da autorização (165/2) - não podem, pois, ser meros cheques em branco, referindo apenas as matérias sobre as quais o Governo pode legislar: têm de conter os princípios básicos da política a ser prosseguida e não apenas standards vagos (podem, no entanto, ser mais ou menos desenvolvidas, claro); também não se admitem *autorizações implícitas*.

b) **critérios da definição do objecto, sentido e extensão da autorização** (165/2) v. BLANCO DE MORAIS

i) objecto - enumeração da matéria acerca da qual a mesma autorização irá incidir e que se reporta a uma área expressamente prevista no 165/1 - uma das alíneas (quanto ao objecto existe quem admita que a referência possa ser implícita (ANTÓNIO VITORINO))

ii) sentido - implica a configuração do conteúdo do diploma delegado, bastando à lei habilitante ditar com clareza os fins axiais ou estruturantes a prosseguir pela lei delegada, com um mínimo de objectividade (TC) (não é preciso ir tão longe como nos ordenamentos espanhol e italiano, nos quais se reclama a fixação de princípios e critérios de orientação - não há uma obrigação, senão uma possibilidade);

iii) extensão - delimitação horizontal e vertical do objecto - a extensão especifica os aspectos da disciplina jurídica da matéria onde irá incidir a autorização, podendo verter sobre a totalidade da matéria ou apenas sobre uma parcela (por ex, a autorização pode apenas alcançar as regras de organização, recrutamento, disciplina, funcionamento, direcção e tutela jurídico das polícias municipais ou apenas verter um desses aspectos).

c) **limites temporais** - decorrida a data indicada a lei de autorização desaparece o poder do Governo legislar naquela matéria

* Porém, cabe questionar se o respeito dessa data implica que o decreto-lei: (i) seja aprovado antes dessa data; (ii) seja promulgado antes dessa data; (iii) ou seja publicado antes dessa data. Há vantagens e desvantagens em todas as posições. O Tribunal Constitucional tem entendido que basta que a aprovação pelo Conselho de Ministros ocorra dentro desse prazo (acs 156/92; 386/93; 461/99).

* é líquido que os decretos-lei autorizados não podem ser anteriores à publicação da lei de autorização ou posteriores à cessação da sua vigência (em ambos os casos, ainda que o

primeiro seja mais discutível - admito que numa situação de urgência, à luz de uma ponderação dos vários bens em jogo, pudéssemos considerar que o desvalor decorrente da inconstitucionalidade se degradava em mera irregularidade e aproveitava-se o decreto-lei -, há falta de autorização.

d) **Cessação da autorização** - (i) utilização pelo Governo - princípio da irrepetibilidade ou da utilização única (165/3); (ii) revogação pela AR - tem de ser feita de forma expressa e por um acto semelhante ao que concedeu a autorização; (iii) caducidade pelas razões invocadas no art. 165/4 (demissão do Governo, fim da legislatura...).

- **Leis de autorização/decretos-lei autorizados** - os decretos-lei autorizados ficam subordinados hierarquicamente à respectiva lei de autorização (112/2); além disso, o governo apenas os pode revogar ou alterar se obtiver nova autorização para o efeito.

- **Excesso ou defeito de autorização** - os vícios dos decretos-lei autorizados podem ser:

(i) excesso de autorização - pela não observância dos limites materiais da lei de autorização (do sentido da lei) → como o decreto-lei autorizado viola a lei de bases, o vício é a ilegalidade;

(ii) defeito de autorização - quando o decreto-lei autorizado foi emitido para lá do termo fixado pela lei de autorização (duração da autorização) ou incidiu sobre matéria de competência reservada sem que tenha havido autorização (objecto e extensão) → como o decreto-lei autorizado viola directamente a CRP, o vício é a inconstitucionalidade (violação do princípio da competência); ou

(iii) defeito de autorização - resultante da falta de menção expressa, pelo decreto-lei, da lei de autorização → como o decreto-lei autorizado viola directamente a CRP, o vício é a inconstitucionalidade (violação do princípio da competência).

- **Invalidade consequencial ou sucessiva:**

(i) será que em virtude da inconstitucionalidade da lei de autorização, o decreto-lei autorizado se torna consequencialmente também inconstitucional? Parece que sim, ainda que, como é um acto autónomo, deva também ser declarada a inconstitucionalidade do decreto-lei

(ii) será que a declaração de inconstitucionalidade do decreto-lei autorizado se repercute sobre a constitucionalidade da lei de autorização? aqui tenho dúvidas de que a resposta seja a mesma; resta é saber se em face do princípio da irrepetibilidade, depois de declarado inconstitucional um decreto-lei autorizado, o Governo poderia fazer novo decreto à luz da lei de autorização. Não obstante a declaração de inconstitucionalidade

implique a não produção de quaisquer efeitos, talvez faça sentido considerar que a lei de autorização caducou.

- 165/5 **autorizações legislativas orçamentais** - são diferentes das demais leis de autorização - (i) não são leis de autorização autónomas, antes aparecem enxertadas nas leis de OE; (ii) têm um regime temporal próprio, pois a sua caducidade reporta-se ao ano económico a que respeitam (vigoram enquanto o OE vigorar). Em função da sua imbricação com a lei do OE, não existe uma relação fiduciária com os decretos autorizados, e estas autorizações podem ser utilizadas mais de uma vez durante o ano económico a que respeitam; não podem ser modificadas, interpretadas, suspensas ou revogadas pela AR.

3.3. Leis estatutárias

3.4. Leis-quadro ou leis de enquadramento

- As leis de enquadramento não se confundem com as leis de bases: com estas leis pretende-se estabelecer os parâmetros jurídico-materiais estruturantes de um determinado sector da vida económica, social e cultural. Não se trata pois de estabelecer apenas as bases, deixando o seu desenvolvimento para o Governo ou Assembleias Legislativas Regionais; elas fixam mais ou menos pormenorizadamente um regime estruturante que deverá ser respeitado por actos legislativos concretizadores desse regime.

Assim, as lei de enquadramento do orçamento estabelecem as regras e princípios (e não as meras bases) vinculativos de elaboração, organização, votação e execução da lei anual do orçamento (106/1). v. tb 164/n e 249.º + 296.º

* discussão sobre se certas leis a que a CRP apelidada de leis de bases não serão leis-quadro: ex. leis de bases do sistema de ensino, leis de bases do desporto, leis de bases do ambiente - GC: uma vez que estabelecem um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem necessariamente com "actos legislativos de desenvolvimento".