

**Universidade de Lisboa
Faculdade de Direito**

Manual de Direito Constitucional

Tomo V - ACTIVIDADE CONSTITUCIONAL DO ESTADO

Prof. Doutor Jorge Miranda



*Joana Silva
Rodrigues*

Luis Manuel Lopes do Nascimento
2004/2005

TÍTULO I – FUNÇÕES, ÓRGÃOS E ACTOS EM GERAL

Capítulo I – Funções do Estado

As funções do Estado podem ser definidas (segundo o prof. Marques Guedes) como actividades desenvolvidas pelos órgãos do poder político do estado, tendo em vista a realização dos objectivos que se lhe encontram cometidos.

Segundo o prof. Jorge Miranda podem ser, no entanto, referenciados dois sentidos de função do Estado:

- Como tarefa, fim ou incumbência, correspondente a certa necessidade colectiva ou a certa zona da vida social, o que traduz um determinado enlace entre a sociedade e o Estado, assim como em princípio (ou uma tentativa) de legitimação do exercício do poder (art.º n.º9 da C.R.P.).
- Como actividade com características próprias, passagem a acção, modelo de comportamento, que entronca nos actos e actividades que o Estado constantemente vai desenvolvendo, de harmonia com as regras que o condicionam e conformam; define-se através das estruturas e das formas desses actos e actividades; e revela-se indissociável da pluralidade de processos e procedimentos, de sujeitos e de resultados de toda a dinâmica jurídico-política. É esta que estudaremos.

A função do Estado, enquanto actividade, tem assim, segundo o Prof. Jorge Miranda, três características:

- É específica ou diferenciada, pelos seus elementos:
Materias – as respectivas causas e os resultados que produz.
Formais – os trâmites e as formalidades que exige
Orgânicas – os órgãos ou agentes por onde corre
- É duradoura, prolongando-se indefinidamente, ainda que se desdobre em actos localizados no tempo que envolvem pessoas e situações diversas
- É, conseqüentemente, globalizada, tendo de ser encarada como um conjunto, e não como uma série de actos avulsos.

São diversas as classificações doutrinárias das funções do Estado (Jellinek, por exemplo, distinguia entre funções culturais – actos de natureza não jurídica – e jurídicas – legislativa, jurisdicional, administrativa).

O Prof. Jorge Miranda, propõe uma distinção entre:

- **Funções fundamentais** correspondem à divisão tripartida entre função política (bipartida em função legislativa e função governativa), função administrativa e função jurisdicional. Qualquer destas três funções envolve a prática de actos jurídicos distintos, com características orgânicas e procedimentos de actuação distintos.

Função Política (legislativa e governativa/strictu sensu):

- Critério material – definição primária e global do interesse público; interpretação dos fins e escolha dos meios adequados; direcção do Estado.

- Critério formal – discricionabilidade máxima, o que não significa a não subordinação a regras jurídicas; liberdade de escolha, senão quanto ao conteúdo, pelo menos quanto ao tempo e às circunstâncias em que se devem realizar os fins do Estado.

- Critério orgânico – órgãos e colégios em conexão directa com a forma e o sistema de governo

Função administrativa:

- Critério material – satisfação constante e quotidiana das necessidades colectivas

- Critério formal – iniciativa (indo ao encontro das necessidades) e parcialidade (na prossecução do interesse público).

- Critério orgânico – dependência funcional, numa estrutura hierárquica descendente, com sujeição a ordens e instruções a aparelhos e órgãos deserviços.

Função jurisdicional:

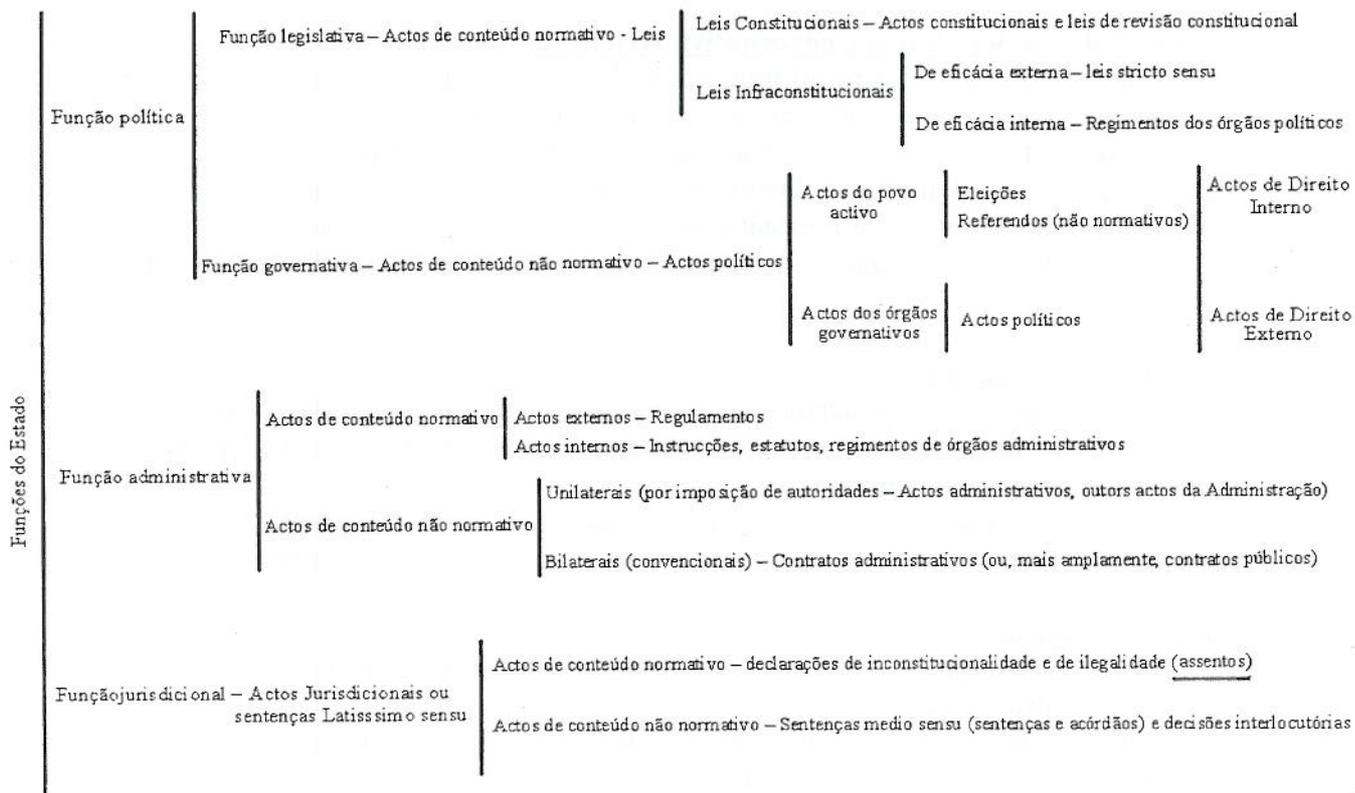
- Critério material – declaração do direito, em decisões de questões jurídicas (concretas ou abstractas).

- Critério formal – passividade (necessidade de pedido de entidade exterior para que haja uma decisão) e imparcialidade (posição *supra partes*).

- Critério orgânico – independência de cada órgão, sem prejuízo de recurso para órgãos superior;

- **Funções complementares, acessórias e atípicas** traduzem-se em actos ou actividades do Estado, de carácter residual, que não se reconduzem às funções fundamentais ou clássicas (por exemplo, a actividade do Ministério Público em processo penal e a actuação dos «órgãos independentes da administração»).

Desta forma podemos falar em funções primárias (política), pois elas definem e enquadram o **interesse público**. Por outro lado, podemos falar em funções secundárias (jurisdicional e administrativa) que realizam o **interesse público**.



Olhando para o esquema verifica-se que no exercício de qualquer das três grandes funções se praticam actos normativos. Eles não se reduzem às leis, nem sequer aos regulamentos.

Acto normativo ou norma jurídica (que é o conteúdo do acto normativo) – norma parece significar regra, critério com características de generalidade e, na maior parte das vezes, de abstracção. Em princípio, será para o Prof. Jorge Miranda, o acto de conteúdo geral, se bem que a generalidade não seja dele exclusiva, onde os destinatários são indefinidos, indeterminados ou indetermináveis, e recortam-se em abstracto, sem aceção de pessoas. Quanto à abstracção como característica do objecto ou do conteúdo do acto normativo, ninguém contesta ser incindível do regulamento. Não da lei, porque a par das leis gerais e abstractas, existem certas leis gerais e concretas (leis medidas, ou a lei do orçamento de estado).

Capítulo II – Órgãos do Estado

Introdução

O Estado como pessoa pública implica que seja «distinta de cada uma das pessoas físicas que compõem a comunidade e dos próprios governantes e susceptível de entrar em relações jurídicas com outras entidades, tanto no domínio do Dt. interno como no do Dt. internacional, tanto sob a veste de Dt. Público como de Dt. Privado».

Contudo, apenas com o advento do estado de Direito e com o aprofundamento dogmático do Dt. Público se avança na linha da personalidade do Estado (reconhecimento de uma personalidade aos cidadãos). Assim temos o **Estado-sociedade** e o **Estado-governo**.

O Estado, enquanto pessoa colectiva, actua através de órgãos. O Conceito de órgão tem origem no séc. XIX, como resultado de duas proveniências distintas:

- o constitucionalismo, com a multiplicação de centros de poder e a manifestação de diferentes interesses e posições políticas.
- O organicismo germânico, com a sua concepção do fenómeno estadual como princípio vital e integração de vontades.

Este conceito é muito relevante pois:

- Propicia um instrumento de mediação entre a colectividade e a vontade que a unifica.
- Exprime a duração desse poder para além da mudança dos indivíduos nele investidos (a ideia de **instituição**).
- Explica a transformação da vontade psicológica (de certas pessoas físicas – os governantes e detentores do poder) em vontade funcional ou normativa (vontade do estado da pessoa colectiva).
- Ajuda a compreender o fenómeno da divisão do poder político, através da pulverização de diversos órgãos.
- Permite resolver problemas de responsabilidade.

Órgão, competência, titular e cargo. Vontade funcional e imputação

Órgão do Estado – É o centro de formação de actos jurídicos do Estado, um instrumento institucionalizado através do qual se manifesta a vontade estadual, ou seja, é um centro autónomo institucionalizado de emanação de uma vontade que lhe é atribuída, sejam quais forem a relevância, o alcance, os efeitos que ela assuma. Este conceito desdobra-se em quatro facetas distintas, mas nunca autonomizadas:

- A **instituição** – tal como define **Hauriou**, a ideia de obra ou de empreendimento que se realiza e perdura no meio social, para lá da sucessão de quem detém o poder estadual.
- A **competência** – o complexo de poderes funcionais cometidos ao órgão, parcela do poder público que lhe cabe.
- O **titular** – pessoa física ou conjunto de pessoas que, em cada momento, encarnam a instituição e formam a vontade que há-de corresponder ao órgão.
- O **cargo** ou **mandato** (caso se trate de órgão colectivo) – função do titular, papel institucionalizado que lhe é distribuído, relação específica dele com o estado, traduzida em situações subjectivas, activas e passivas.

No que se relaciona com a **competência** deve ser sublinhado que é algo de instrumental no confronto dos fins ou funções do estado ou dos interesses públicos. É um meio que os pressupõe forçosamente.

No que se refere às demais pessoas colectivas de direito público a competência é uma concretização das atribuições – quer dizer dos interesses ou finalidades específicas que devem prosseguir. É o conjunto de poderes de que uma pessoa colectiva pública dispõe para a realização das suas atribuições, havendo ainda que o discernir, de harmonia com a estrutura funcional da pessoa colectiva, o segmento conferido a cada um dos seus órgãos.

O conceito de competência tem em Direito Público em geral, e no Direito Constitucional em particular, uma consequência fundamental e de grande alcance: a de que o **órgão não pode actuar sem ser em conformidade com a competência que está prevista na lei** (seja ordinária ou constitucional). No caso contrário, isto é, se o órgão praticar um acto que não recaia na sua competência, esse acto será inválido ou ineficaz por incompetência (aplica-se aqui o princípio da tipicidade de competências, ou seja uma normatividade que antecede, e condiciona, os actos dos órgãos).

Importa ter em consideração que tendo a competência o seu fundamento na norma, esta pode ser de dois tipos: **explícita** (pode assentar numa norma que explicitamente, a declare) e **implícita** (pode assentar em norma cujo sentido somente seja descoberto através de técnicas interpretativas e que surja como consequência de outra norma ou nela esteja contida).

Como o sublinha o Prof. Jorge Miranda – o princípio da prescrição normativa da competência é, numa ordem constitucional de estado de direito, manifestação de duas ideias mais fundas: a delimitação do poder público como garantia de liberdade das pessoas e a da separação e articulação dos órgãos do estado entre si e entre eles e os órgãos de quaisquer entidades ou instituições públicas.

Agente – distingue-se do conceito de órgão. É uma diferença de grau, pois o agente é alguém que «não forma, nem exprime a vontade colectiva, limitando-se a colaborar na sua formação ou, o mais das vezes, a dar execução às decisões que dele derivam, sob a direcção e a fiscalização do órgão.».

O funcionamento do órgão, na medida em que se trata de uma construção jurídica e não de uma realidade física, implica a necessária intervenção de pessoas físicas. Deste modo, podem distinguir-se duas vontades:

- Quando se actua no âmbito da esfera jurídica pessoal, está a manifestar-se uma **vontade psicológica**.
- Quando se actua como suporte do órgão está a manifestar-se uma **vontade funcional**. Esta deve ser vista como manifestação de vontade do órgão, em conformidade com o fenómeno da **imputação**.

Daqui resulta que nesta matéria não há dualidade de pessoas como na representação, legal ou voluntária. Há unidade: é uma só pessoa – a pessoa colectiva – que exerce o seu direito ou prossegue o seu interesse, mas mediante as pessoas físicas – as que formam a vontade, as que são suportes ou titulares dos órgãos. Na verdade, dualidade ocorre na pessoa singular, suporte do órgão, já que nela se acumulam duas qualidades:

- A de pessoa como particular e como cidadão. Acto pessoal.
- A de titular do órgão. Acto funcional.

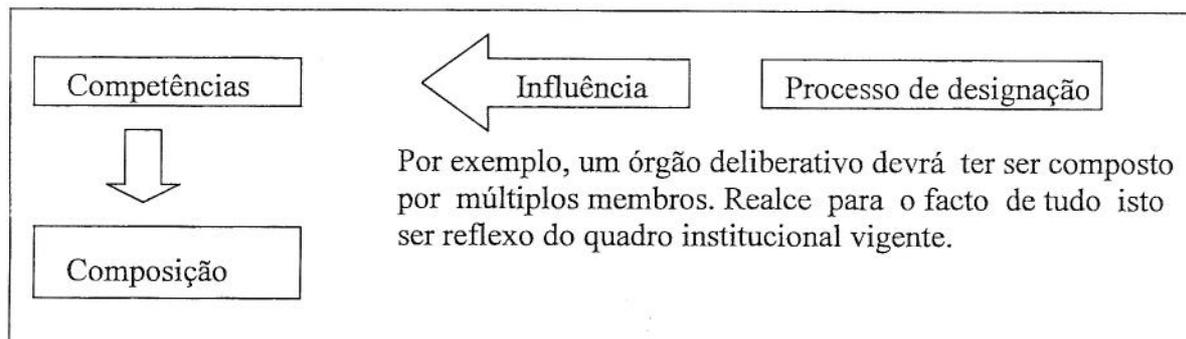
. Classificação dos órgãos do estado

Classificação estruturais:

- **Órgãos singulares** – um titular.
- **Órgãos colegiais** – mais de um titular (A.R.).
- **Órgãos simples** – singulares ou colegiais, formando uma vontade unitária.
- **Órgãos complexos** – necessariamente colegiais, que se multiplicam, para efeito de formação de vontade, em dois ou mais órgãos, uns singulares (Ministros) outros colegiais (Comissões parlamentares).
 - **Órgãos electivos (não electivos)** – modo de designação dos titulares é a eleição.
 - **Órgãos representativos** – a eleição constitui o vínculo de representação política (P.R., A.L.R.)
 - **Órgãos não representativos** – os órgãos não electivos e os órgãos electivos sem representação política (Provedor de Justiça, ou membros do T.C. cujos titulares são independentes).
 - **Órgãos (não) constitucionais** – aqueles que a Constituição cria, e não podem ser modificados por leis ordinárias.
 - **Órgãos de existência obrigatória** – necessariamente de existência obrigatória.
 - **Órgãos de existência facultativa** – existência facultativa (por ex., no Governo é necessário a existência de P.M mas não de Secretários de Estado).

Classificação funcional:

- **Órgãos deliberativos** – tomam decisões.
- **Órgão executivo** – executa as decisões.
- **Órgãos consultivos** – praticam actos consultivos ou emitem pareceres.
- **Órgãos a se** – os que decidem.
- **Órgãos auxiliares** – aqueles que a título consultivo ou deliberativo, coadjuvam outros, de modo a habilitá-los a decidir ou mesmo a funcionar.
- **Órgãos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais** – em razão das funções do estado que desempenham ou em que intervêm (embora nenhum órgão pratique actos de uma só natureza e possa falar-se quanto a cada órgão em funções principais e acessórias).
 - **Órgãos de decisão e órgão de controlo, fiscalização, ou de garantia** – aqueles com competência para a prática de actos finais com projecção na vida política ou nas situações de pessoas e estes com competência para a apreciação desses actos, sejam quais foram os resultados da apreciação (inclusive, no limite, a sua anulação ou revogação).



Algumas definições do ano passado e que acho serem relevantes:

Descentralização ⇒ designa o fenómeno da concessão de poderes ou atribuições públicas a entidades infraestatais. Pode ainda falar-se em autonomia, autarquia, autogoverno, auto-administração. Os conceitos aqui tornam-se múltiplos e flutuantes. Todos têm por base a separação da pessoa colectiva Estado e outras pessoas colectivas a ela subordinadas e chamadas tb a participar na prossecução de finalidade públicas.

- Administrativa: atribuem-se poderes ou funções de natureza administrativa, tendentes à satisfação quotidiana de necessidades colectivas.
 - Territorial – pela outorga de poderes administrativos a entes territoriais menores que prosseguem um interesse geral (**autarquias**).
 - Institucional ou funcional – através de instituições públicas, corporações, associações públicas que prosseguem um interesse especializado (**institutos**).
 - Contrapõe-se: primária (atribuição por via constitucional ou legislativa, de funções administrativas a pessoas colectivas de direito público) secundária (permissão legal de transferência de poderes administrativos de pessoas colectivas de direito público para pessoas colectivas de direito privado e regime administrativo).

- Política/Administrativa: atribuem-se poderes ou funções de natureza política, relativas à definição do interesse público ou à tomada de decisões políticas. Por maiores que sejam os poderes políticos dados as províncias ou regiões estas nunca integram o conceito estado. Esses poderes não são próprios delas e os ordenamentos jurídicos que constituem não têm validade originário. Equivale não a soberania, mas a autonomia político administrativa (capacidade de auto-criação de normas sendo que soberania não existe. De extensão variável, é atribuída por um Estado a um ente próprio) – aqui é sempre territorial, fala-se nomeadamente nas **regiões autonomas** – .

- Jurisdiccional: não existe, porque a função jurisdiccional está sempre reservada aos tribunais, órgãos do Estado.

Em qualquer dos casos, as entidades beneficiárias têm existência jurídica em virtude de uma criação ex novo ou de reconhecimento feito pela Constituição ou pelas leis do Estado.

Desconcentração ⇒ não se depara uma pluralidade de pessoas colectivas, e tão-somente um pluralidade de órgãos sem prejuízo da unicidade de imputação jurídica, existem vários órgãos do Estado por que se dividem funções e competências.

Capítulo III – Actos jurídico-constitucionais

. Actos jurídico-públicos e actos jurídico-constitucionais

Às diversas funções do estado correspondem diferentes categorias de acto (actos do Governo, eleições e referendos, actos administrativos, actos jurisdicionais ...).

Todos estes actos integram un conjunto muito vasto, o dos **actos jurídico-públicos** – actos do estado no exercício de um poder político e sujeitos a normas de Dt. Público. A estes contrapõem os actos de gestão privada (podendo aqui estar conexos com o desenvolvimento da função administrativa), quer os actos dos particulares.

No conjunto dos actos jurídico público avultam os **actos jurídico-constitucionais**. Definição formal – actos cujo estatuto pertence, a título principal, ao Dt. Constitucional, são os actos regulados por normas constitucionais ou ainda, os provenientes de órgãos constitucionais.

Definição material – é mais difícil estabelecer uma definição. Não é incorrecto reconduzi-los a actos de relevância constitucional, ou a actos de concretização imediata da Constituição. Estas maneiras de os definir são talvez demasiado vagas.

Surgem como actos de concretização e execução da constituição, em relação directa com esta;

Conjugando as noções, tendo em conta o tratamento por lei quer dos actos da função administrativa quer dos actos da função jurisdicional e atendendo ainda à tradição científica de autonomização de diversas categorias em ligação com tais funções, **ficam como actos jurídico-constitucionais os actos da função político-legislativa e governamental.**

. A regulamentação dos actos jurídico-constitucionais

A Constituição contém regras comuns a todos os actos jurídico-públicos:

- Necessária conformidade com a Constituição.
- A da responsabilidade civil do estado e das demais entidades públicas, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes.
- A da pluralidade de votos, quando se trate de órgãos colegiais para a tomada das respectivas deliberações.

Não são muitas mais as regras comuns apenas aos actos jurídico-constitucionais:

- A admissibilidade de delegação só nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei
- A da publicidade, através da publicação no Diário da República

Compreende-se que seja assim, tendo em conta a irredutibilidade dos actos da função legislativa e da função governativa e, ainda mais, a heterogeneidade destes últimos.

Os actos jurídico-constitucionais têm, a sede do seu tratamento , no texto da Constituição, na parte III (organização do poder político) e IV (de garantia e revisão).

Para além disso a Constituição não deixa de conter prescrições sobre actos da função administrativa e jurisdicional:

- Regulamentos – art. 112.º, n.º7.

- Sobre actos administrativos – art. 199.º, alínea d).
- Sobre actos jurisdicionais – art. 202.º, n.º3.

. Pressupostos, elementos, requisitos

Tal como os demais actos jurídicos, na análise de qualquer acto jurídico-constitucional podem ser considerados pressupostos, elementos e ainda requisitos.

Pressupostos – vêm a ser condições prévias e exteriores ao acto, de que depende a sua existência ou a sua formação. O pressuposto mais importante é o da competência. Implica as seguintes três exigências:

- Que o acto dimanhe de um órgão do estado.
- Que o acto dimanhe de um órgão competente em razão da matéria.
- Que o acto dimanhe de um órgão competente em razão dos outros factores de competência (tempo, lugar, pessoas).

Elementos – são as partes integrantes do acto, definidoras do seu modo de ser ou da sua estrutura. cabe referir quatro elementos:

- A vontade – uma vontade funcional.
- O objecto – sendo **objecto imediato ou conteúdo** o efeito a que o acto se dirige, a realidade jurídica sobre a qual o acto incide. **Objecto mediato** a realidade de facto que lhe subjaz, o conjunto de situações que o acto conforma ou sobre as que faz recair os seus efeitos.
- O fim que o órgão prossegue através do acto.
- A forma, declaração ou exteriorização da vontade, de ordinário traduzido numa forma típica consoante o tipo de acto de que se trate e que comporta as formalidades necessárias a prepará-lo ou a completá-lo.

Requisitos – são os pressupostos e os elementos tomados não tanto da perspectiva da estrutura mas da sua conformidade com a norma jurídica e da apreciação que esta faz sobre eles. Aparecem no plano dos valores que a ordem constitucional liga aos pressupostos e aos elementos do acto. Reportam-se tanto à garantia do interesse público como à protecção dos direitos e interesses dos cidadãos que por ele podem vir a ser atingidos. Cabe então falar em:

- Requisitos orgânicos
- Requisitos materiais
- Requisitos formais

TÍTULO II – ACTOS LEGISLATIVOS

Capítulo I – A lei em geral

. Acepções de lei

São múltiplos os sentidos de lei:

- A lei como norma jurídica, como ordenamento jurídico positivo ou até como Direito.
- A lei como fonte intencional unilateral de Direito – criação de normas jurídicas por acto de autoridade dirigido a esse fim (contraposta ao costume – prática social reiterada acompanhada da convicção obrigatoriedade – e à jurisprudência – criação de normas jurídicas através da decisão de casos concretos).
- A lei como fonte intencional unilateral centralizada ou estatal de Direito (contraposta às formas descentralizadas de criação do Direito – autarquias, regiões autónomas – e às formas de criação do Direito próprias de organizações internacionais).
- Lei como acto da função legislativa **latissimo sensu**, abrangendo quer a lei constitucional quer a lei ordinária.
- Lei como acto da função legislativa **Latu sensu** ou **lei ordinária** – acto normativo da função política subordinado à Constituição, tenha eficácia predominantemente externa ou interna.
- Lei como acto da função legislativa **stricto sensu** – acto normativo da função política subordinado à Constituição e dirigido à comunidade política e ainda às relações entre órgãos de poder – eficácia externa – (contraposta aos regulamentos e regimentos das assembleias).
- Lei como acto legislativo da assembleia política representativa, como lei em sentido nominal (contraposta quer ao decreto-lei quer à resolução – acto não normativo do Parlamento).
- A lei como acto sob forma de lei, recortado não tanto pelo conteúdo quanto pelo processo de formação e pela forma final, implicando essa forma determinada força jurídica e havendo diversas formas de lei consoante as tramitações que as leis sigam ou os órgãos que as editem.

Compulsando uma Constituição como a portuguesa, verifica-se que mesmo aí as referências a «lei» são múltiplas e plurívocas.

. A problemática jurídico-política da lei

A lei como acto da função legislativa constitui um dos temas recorrentes da ciência e filosofia política e jurídica. Com efeito, desde a antiguidade têm sido objecto de indagação a sua essência, fundamento e os seus limites:

- A lei, ordenação da razão – S. Tomás de Aquino.
- A lei, vontade do soberano – Hobbes.
- A lei, garantia da liberdade civil – Locke.
- A lei, ligada à divisão do poder – Montesquieu.
- A lei, expressão da vontade geral – Rousseau.
- A lei, vontade racional – Kant.
- A lei, instrumento do domínio de classe – Marx.

Mas a problemática da lei insere-se na problemática geral do poder. Com o conteúdo da lei contendem a organização da sociedade e do poder de a governar. Não é por acaso que Locke considera o poder legislativo o poder primordial, que Rousseau admite a distinção entre função legislativa e função executiva, sustentando que aquela é a única soberana, ou que, pelo contrário, Montesquieu a pretende limitar.

. A lei na evolução do Estado

A cada tipo de Estado corresponde uma certa configuração da lei no âmbito das ordens jurídicas positivas (o Prof. Castanheira Neves fala em historicidade e condicionalidade da função legislativa, sublinhando a sua referência específica ao poder político).

Pode, aliás, fazer-se uma contraposição entre o período antecedente do iluminismo e o subsequente.

Antes do iluminismo, o peso da lei era relativamente pequeno; lei e direito objectivo não se confundiam, não só devido ao papel desempenhado pelo costume mas também devido à aceitação de certos princípios ético-jurídicos.

Diversamente, a partir do constitucionalismo, a lei tende a dominar todo o ordenamento jurídico estatal e chega a querer-se reduzir a tarefa dos juristas à sua exegese; as sociedades são agora sociedades em movimento, com múltiplas vicissitudes, não raro revolucionárias, que a lei acompanha, nuns casos e, determina noutros casos.

A teoria do estado absoluto levava já ao contraste entre razão e vontade nos domínios da criação e da aplicação da lei. Com a modernidade, o conflito passa a ser entre a liberdade e a soberania.

O enquadramento da lei surgido com a revolução francesa perdura até aos nossos dias, havendo diferenças sensíveis entre a lei do Estado liberal e a lei do séc. XX.

- Na época liberal, a lei integra-se na visão de uma sociedade de indivíduos livres e iguais, homogénea, bem estruturada frente ao poder e cujo funcionamento se pauta de acordo com a razão. A lei assenta na majestade da razão e a racionalidade é o seu limte intrínseco, único e necessário. Aliás, a constituição, dominada quase por completo por normas organizatórias, não interfere na grande maioria das matérias legais, nem é entendida como parâmetro de validade da lei.
- Na sociedade do séc. XX, o legislador defronta-se com uma sociedade mais heterogénea e mutável, e tem de utilizar, não raro, a lei para intervenções contingentes nos mais variados sectores da vida social, económica e cultural. A função garantística transfere-se para a constituição (sede de valores fundamentais da comunidade).

Hoje invés da soberania da lei, impõe-se o princípio da constitucionalidade e implantam-se sistemas de justiça constitucional.

. Lei em sentido material e lei em sentido formal

(não li o livro sobre esta matéria, porque axo que os apontamentos da aula estão suficientemente bons)

Características da norma jurídica:

Imperatividade – de forma directa ou indirecta as normas condicionam condutas (dever ser)

Coercibilidade – Hoje a doutrina rejeita esta característica, porque se admite a possibilidade de normas sem sanção (o Prof. Pamplona aceita-a pois é da essência da norma jurídica proteger espaços de liberdade e não faz sentido falar destes sem algo que lhes dê abrigo)

Generalidade – as normas dirigem-se a uma categoria genérica de indivíduos e não a um individualmente considerado ou identificado.

Abstracção –

Lei material Vs. lei formal

O conceito de lei formal prende-se com a lei enquanto acto legislativo, correspondendo aos 5 tipos indicados no art. 112.º da C.R.P. Associa-se a determinada forma uma correspondente força jurídica (eficácia formal). Esta divide-se em activa (poder sobre outras fontes, necessariamente inferiores) e passiva (poder de resistir a alterações por outras fontes, necessariamente inferiores).

Lei em sentido orgânico-material (expressão do Prof. Jorge) – é a lei como acto legislativo da A.R., ou seja, a Lei, no sentido nominal estrito.

Lei em sentido material – acto da função legislativa, acto normativo da função política subordinada directamente à Constituição. A lei em sentido material é sempre lei em sentido formal, mas já o inverso nem sempre é verdade.

Lei-medida – é um caso duma lei genérica, mas concreta (não é abstracta), porque se dirige a uma situação concreta e bem definida, presente (ex: lei por ocasião e para apoio de uma população numa catástrofe natural). O orçamento de estado, as leis de amnistia, as declarações do Estado de sitio ou de emergência, etc.

Leis individuais – são leis concretas, pois dirigem-se a um indivíduo e a certa situação definida, mas são admitidas se tiverem por detrás um generalidade material (ou seja atribui-se ao Saramago um pensão por ser Nobel da literatura. Todos os Nobel da Literatura portugueses devem usufruir de uma pensão igual).

Acto administrativo sob forma de lei – desicção de um caso concreto e individual através de lei.

PS: resolvi ir ver ao livro e descobri umas coisas interessantes 😊

A ideia de lei sempre esteve tradicionalmente ligada à de criação ou de revelação do Direito e, de modo directo ou indirecto, a norma, regra.

A abstracção enquanto característica da lei vem sendo posta em causa ou abandonada, sobretudo devido à emergência das leis medidas – instrumento de acção e intervenção do poder –, nem por isso a generalidade deixa de continuar a aparecer, senão como propriedade essencial pelo menos como propriedade natural da lei.

A exigência da generalidade se compagina historicamente com a conquista do princípio da igualdade perante a lei e se a sua crítica vem a ser formulada hoje com frequência em nome de uma igualdade efectiva e real, aberta a diferenciações e a discriminações positivas, não menos seguro é que em Estado social de Direito não há antagonismo entre as duas vertentes; muito pelo contrário, elas completam-se numa tensão dialéctica, em que se interpenetram igualdade e proporcionalidade.

O fenómeno das leis concretas e gerais não se dá apenas com as leis-medidas. Ele manifesta-se há muito com as leis orçamentais, as leis de amnistia. Mas as leis-medidas estão ligadas à complexidade cada vez maior da vida hodierna e à sua aceleração. São leis de intervenção em situações concretas para precisos efeitos e que se traduzem em medidas ou providências dirigidas à resolução destes problemas em tempo útil (leis cuja actio dir-se-ia suplantam a ratio ou a constitutio) – por ex: a lein.º 3/97, de 27 de janeiro, destinada a atenuar as consequências do incêndio ocorrido no edifício da Câmara Municipal de Lisboa.

Pode outrossim haver leis individuais, contando que, por detrás deste ou daquele comando aplicável a certa pessoa, possa encontrar-se uma prescrição ou um princípio geral. Tudo reside em saber se a razão de ser da medida concreta e individual que se decreta leva consigo uma intenção de generalidade, por virtude do qual se alarga o âmbito da lei de maneira a abranger aquela medida.

Uma coisa é então a lei individual ainda reconduzível ao cerne da generalidade, implícita. Outra coisa o acto administrativo sob forma de lei, simples decisão de um caso concreto e individual e que deve ser simples aplicação de regra preexistente e só válido se com ela se conforma (em estado de direito não é admissível leis individuais privativas ou restritivas de direitos).

Dualismo lei material e formal – lei formal não material não se reduz à presença ou ausência de generalidade. Tem de ser encarado no quadro geral das funções do estado. Lei em sentido material não é apenas a lei enquanto dotada de generalidade. É a lei como **acto da função política e sujeita à constituição**. Sem essa localização, sem a visão ampla da comunidade política, não existe lei..

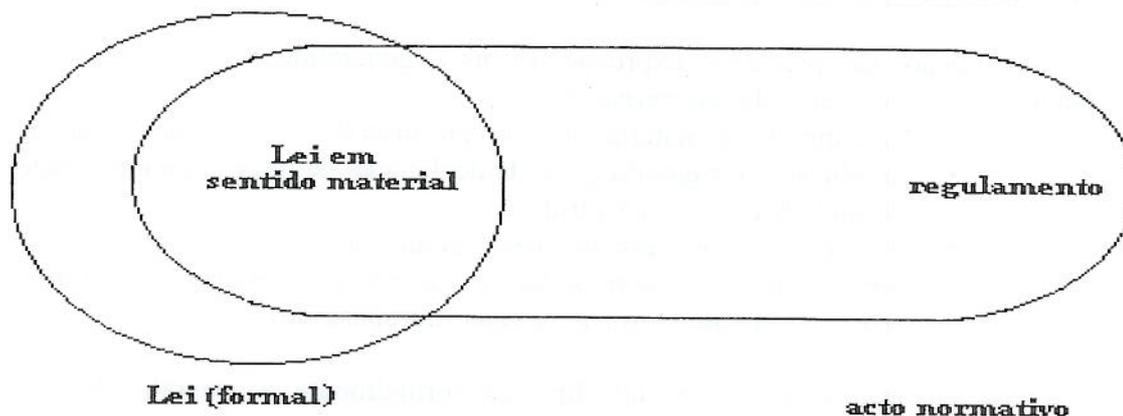
Em suma a lei é o meio de acção essencial do poder sobre a vida social. Com a lei trata-se de programar e promover uma ordem político-social.

Os regulamentos não podem ser leis em sentido material. E tão pouco o podem ser as declarações de inconstitucionalidade e de ilegalidade de normas jurídicas com força obrigatória geral; ou o poderiam ser os (extintos) assentos do STJ.

Assim, a relação entre lei em sentido material e lei em sentido formal deve estabelecer-se na base de dois círculos concêntricos



Círculos secantes são, sim, os das leis e dos actos normativos



. Posição adoptada a lei em sentido material sobre a lei na Constituição de 1976

O Prof. Jorge defende a existência, embora não em termos rígidos, de uma acepção de lei material. Admite vários graus de conteúdo e reconhecendo que a generalidade não se impõe com toda a amplitude, pelo que o trabalho do intérprete tem de se socorrer também de outros princípios.

- Se a Constituição actual não define a função legislativa, nem a lei, não se coíbe de definir a função jurisdicional, reservando-a aos tribunais (art. 202.º). Logo, a função legislativa não pode confundir-se com a jurisdicional ou absorvê-la.
- A Constituição procede, mais de uma vez, à separação das competências legislativas e administrativas – competências legislativas e administrativas do Governo, competência legislativa da A.R. e competência de apreciação de decretos-leis e de actos do Governo e da Administração, poder de legislar e poder executivo próprio das regiões autónomas a que subjazem funções diferenciadas.
- A fiscalização da constitucionalidade e da ilegalidade é de normas jurídicas, e são actos legislativos os que se acham no seu cerne. Logo, função legislativa é função normativa e pelo menos, um regime específico de fiscalização concentrada de actos normativos justifica-se pela natureza do objecto ajuizado.
- O art. 112.º ocupa-se das leis e dos regulamentos, sob a epígrafe de «actos normativos» e com estes actos se relacionam, os actos «de conteúdo genérico» dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, de que fala o 119.º, n.º2.
- A Constituição autonomiza, sob o nome de resoluções, os principais actos não normativos do parlamento (art. 166.º, n.º5).
- Há duas importantes normas de direito ordinário que ligam a ideia de lei à de «disposições genéricas» - são o citado art. 1.º do C.C e o art. 721.º, n.º3 do C.P.C. Independentemente do seu lugar no ordenamento, elas traduzem visões sedimentadas da doutrina e da vida jurídicas. Do mesmo modo, o art. 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais exclui da jurisdição administrativa as normas legislativas.

. Gneralidade e Estado de Direito

A Constituição não prescreve expressas verbis a generalidade e a abstracção. Não obstante, a ideia de generalidade perpassa:

- No conjunto de matérias sujeitas a reserva de lei e a tipicidade elgal.
- Na eficácia obrigatória geral da declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade de nosrmas jurídicas.
- Na previsão de leis de base gerais dos regimes jurídicos e dos correspondentes decretos-lei e decretos legislativos regionais de desenvolvimento (isto parece estar ultrapassado).

Se a Constituição não estatui, directa e formalmente, a generalidade quanto a todas as leis, não é porque a generalidade só se justifique a título excepcional para as leis restritivas de direitos, liberaddes e garantias ou para as leis sancionatórias. É, antes, porue, quanto a estas, a particularíssima delicadeza das matérias no plano dos valores constitucionais exige uma inequívoca explicitação do princípio.

Quer isto dizer que se oferecem dois graus de generalidade – um preceptivo quanto a determinadas matérias e outro programático quanto às restantes.

Pode haver leis gerais e concretas ou leis-medidas, desde que não sejam sobre direitos, liberdades e garantias e aplicação de sanções, designadamente penais. A Constituição consente também a existência de leis individuais, desde que não sejam puros actos administrativos, leis individuais na acepção atrás referida de leis que obedeçam a critérios gerais de normação, apesar de formuladas para certo ou certos destinatários.

As leis-medidas ou as leis individuais têm de obter uma legitimação constitucional específica, têm de possuir um conteúdo «materialmete geral» - têm de respeitar os princípios constitucionais relevantes no caso; e o legislador fica vinculado a atribuir o mesmo efeito a uma situação igual justificativa da disciplina anterior.

Pelo contrário, aquilo que é estritamente individual, concreto e imediato, aquilo que contende com uma relação jurídico-administrativa, aquilo que se traduz na conformação da situação dos administrados pela Administração pública, não pode deixar de ser antecedido por um comando legislativo. Poderia retutar-se este acto como inconstitucional. Mas tal entendimento parece de rejeitar, porque estear-se-ia num nexosilogístico entre forma e conteúdo sem atender a outros factores significativos e porque é dúbido que exista uma reserva geral de Administração.

O caminho mais seguro é o que procede através da distinção da hipótese consoante os órgãos envolvidos: o governo, de um lado e A.R do outro. O G. É simultaneamente órgão legislativo e administrativo (arts. 198.º e 199.º) a A.R. é apenas órgão administrativo e de fiscoçlização (arts. 161.º e segus).

O G. Pode fazer decretos-leis como praticar actos administrativos, o cirtério da competência parece prevalecer sobre o da forma. E não se descortina como seja possível um controlo jurídico eficaz. O que terá de acontecer será a sujeição de eventuais decretos-leis administrivos às instâncias contenciosas ordinárias, de acordo com o princípio geral do art. 268. n.º3.

A A.R. não dispondo de qualquer competência administrativa, não é admissível que adopte a forma de lei para a produção de uma cto administrativo. Se o fizer, a lei será pelo menos, organicamente inconstitucional (mas tem o poder de fiscalizar o G. Através do instituto da ratificação).

A consequência lógica da recondução da lei com mero conteúdo administrativo a acto administrativo sob forma de lei deveria ser a negação da competência do T.C para conhecer de eventuais vícios de inconstitucionalidade, pois o T.C. não é instância idónea para essa função – os particulares não podem interpor recurso directo e a tutela jurisdiccional efectiva dos seus direitos compete aos tribunais administrativos. Poderá dizer-se, é certo, que o facto do T.C. qualificar como normas e controlar actos administrativos sob forma de lei não põe em causa o art. 268.º n.º4 por dois tipos de controlo não se excluírem; e reconhecer-se que, assim, se reforça a legalidade democrática dos direitos dos particulares, **mas isso não ultrapassa a disfunção do regime actual.**

Segundo um acórdão do TC, este só pode apreciar a ilegalidade ou inconstitucionalidade de uma norma, recorrendo primeiro ao acto que cria essa norma – se não for uma Lei (tal como está definida no art.º 112.º) esta terá de ser geral e abstracta. Contra tal argumenta o Prof Jorge Miranda com o artigo 268 e o nele disposto.

Capítulo II - Forma de lei e competência legislativa

. Unidade e pluralidade de formas de lei

A lei se tem um conteúdo típico, tem também uma forma característica. A lei distingue-se dos demais actos jurídico-públicos por elementos formais preestabelecidos, que se referem, uns, ao seu modo de revelação, outros ao seu modo de produção.

A forma de lei é uma forma constitucionalmente definida: cabe à Constituição e às leis com essas funções e a regimentos de assembleias legislativas regulá-la em qualquer desses aspectos.

À partida, o legislador constituinte pode optar por uma só forma de lei ou por uma pluralidade de formas. O critério predominante vem a ser o da competência. E se há um único órgão nela investido, em princípio depara-se uma única forma de lei; e se há mais de um são distintas as formas que se lhes agregam.

. Realce geral

No constitucionalismo moderno, o Parlamento é o órgão legislativo ou funcionalmente mais adequado como órgão legislativo exclusivo, ou como órgão legislativo normal, ou primário, ou predominante. Este princípio da separação de poderes funda-se na ideia de que a lei, dirigida a todo o povo, deve ser votada pelos seus representantes eleitos.

A história e o direito comparado mostram que a atribuição de competências legislativas ao parlamento tem-se feito em termos diferentes em razão de factores variáveis: a forma de estado – unitário ... – sistema governativo – parlamentar, presidencial – a consagração ou não de institutos de democracia directa (referendo).

No séc. XX houve que proceder a adaptações e mesmo a atenuações significativas em face das aceleradas exigências da sociedade. Desta maneira, reconheceram-se aos governos, explícita ou implicitamente, faculdades legislativas. No entanto, em democracia representativa e pluralista, não se conhecem sistemas de monopólio legislativo do executivo. Apenas em épocas de interregno ou pré-constitucional, de duração limitada, tal se tem verificado. No caso português, desde 1820 sucedem-se ciclos bem marcados em correspondência com as constituições e as suas principais vicissitudes:

- Na monarquia liberal – competência exclusiva do parlamento a par da emissão de decretos com força de lei do Executivo.
- Na 1.^a república – competência originária do Parlamento e derivada do governo por meio de autorizações legislativas.
- No regime da Constituição de 1933/1945 – competência originária do parlamento e competência do governo por meio de autorizações legislativas e por urgência e necessidade pública.
- De 1945/1974 – competência originária e concorrencial do parlamento e do Governo, salvo determinadas matérias reservadas ao parlamento.
- No regime da constituição de 1976 – competência originária e concorrencial, mas com reserva parlamentar muito mais ampla e subordinação dos decretos-leis de desenvolvimento de leis de bases às correspondentes (embora aqui se tenha tentado reagir contra a prevalência de poderes legislativos no executivo).

Se dos textos passarmos à prática, poderemos notar que nos últimos dois sécs. As mais importantes leis foram decretadas ou por executivos, provisórios ou inconstitucionais, ou por A.C. dotadas também de poderes legislativos (basta pensar nos decretos de Mouzinho da silveira e nos de Passos manuel, passando pelas leis do casamento na 1ª República e em 1976 por via de autorização legislativa a reforma dos C.C).

. Forma de lei e competências legislativas nas constituições portuguesas anteriores

Em Portugal, as três Constituições do séc. XIX conferiram o poder legislativo somente às Cortes com a sanção do rei.

Apesar disso, a maneira como o sistema de governo funcionava durante a vigência da primeira Carta, conduzia a períodos de ditadura durante os quais o Governo emitia decretos com função de lei que aquelas ratificavam ou consolidavam, após eleições gerais, através de bill de indemnidade.

A Constituição de 1911, mantendo embora o princípio da competência originária exclusiva do parlamento, agora denominado Congresso da República consagrou as delegações legislativas, pois que as autorizações do Poder Legislativo haviam, naturalmente, de incidir sobre o objecto definidor da acção do primeiro, a lei. Mas reagiu-se contra as situações das ditaduras, instituindo-se a fiscalização judicial da constitucionalidade das leis, considerante crime de responsabilidade a publicação de diplomas de carácter legislativo pelo Poder executivo.

A Constituição de 1933, no seu teor primitivo, só daria ao Governo a faculdade de elaborar decretos-leis no uso de autorização legislativas ou nos casos de urgência e necessidade pública. A competência legislativa normal pertencia à Assembleia. Como se entendia que a necessidade pública era de apreciação discricionária, a ordem dos factos a situação foi sempre a inversa.

Em 1945 vir-se-ia a conferir ao Governo competência quase ilimitada para fazer decretos-leis, pondo a «verdade formal» de acordo com a «verdade real».

. Formas de lei e competência legislativa na Constituição de 1976

Até à entrada da Constituição de 1976, todo o poder legislativo foi atribuído a órgãos não representativos; por outro lado, a órgãos de directa ou indirecta origem revolucionária, com maioria ou totalidade de membros militares; e, por outro lado, ao Governo Provisório.

A Plataforma de Acordo constitucional de 13 de Abril de 1975, pretendia projectar sobre a Constituição, um sistema onde predominaria a função legislativa do Conselho da Revolução. No entanto a plataforma de 26 de Fevereiro de 1976, que reduziu o C.R a órgão de soberania a par de outros, contribuindo por isso para as competências legislativas serem distribuídas de forma «democrática».

O essencial do poder legislativo foi distribuído pela Assembleia e pelo Governo, com a reserva alargada de competência daquela, um regime mais rigoroso das autorizações legislativas e afastamento de qualquer poder legislativo de urgência do Governo. As A.L.R., também eleitas por sufrágio universal e directo receberam o poder de legislar sobre matérias de interesse específico. Além das leis da A.R., eram formas de leis então os decretos-lei – do C.R. e do governo – e os decretos regionais – A.L.R.

Revisão constitucional de 1982:

- Extinção do C.R. e da sua competência legislativa.
- Reforço da competência legislativa das regionais.
- Fomras de lei (art. 115.º, n.º 1 e 5)
- Subordinação dos decretos-leis publicados no uso de autorizações legislativas ou de desenvolvimento às correspondentes leis de autorização ou de bases gerais de regimes jurídicos (art. 115.º, n.º2).
- Definição das leis gerais da república, contrapostas a leis regionais (art. 115.º, n.º4).
- Clarificação de alguns aspectos dos regimes do veto político (arts. 139.º e 235.º).
- Ratificação de decretos-leis (art. 172.º).

Revisão constitucional de 1989:

- Criação do referendo político vinculativo a nível nacional tendo por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela A.R. ou pelo G. Através da aprovação de acto legislativo (arts. 118.º e 137.º, alínea c), 139.º, n.º3)
- Criação do instituto das autorizações legislativas às assembleias legislativas regionais em matérias de interesse específico das regiões autónomas e para o efeito, aí, de não observância de leis gerais da república (arts. 164.º, alínea f), e 229.º, n.º1 alínea b), e n.º 2,3 e 4).
- Criação das leis orgânicas: leis organizatórias de certas entidades. Não se criou uma nova categoria legislativa, mas apenas uma subcategoria dentro das leis da A.R. (aprovação exige maioria absoluta, na hipótese de veto político, a confirmação da lei requer aprovação por maioria de 2/3, permite-se fiscalização preventiva a pedido do Governo – quando da existência de maiorias negativas – ou da A.R. – existência de maiorias negativas –).
- Reponderação do instituto da ratificação de decretos-leis (art. 171.º, n.º6).

Revisão constitucional de 1992:

- Intervenção não directa no sistema de actos legislativos, mas de grande importância. Reconhecimento do primado da legislação comunitária.

Revisão constitucional de 1997:

- Afirmação como tendo valor reforçado as leis do art. 112.º, n.º3.
- Respeito dos Decretos legislativos regionais não das leis gerais da República mas sim dos princípios fundamentais das leis gerais da República (art. 112.º, n.º4).
- Apresentação de um elenco de matérias de interesse exclusivo das regiões autónomas (art. 112.º, n.º9).
- Transposição das directivas comunitárias por lei ou decreto lei, vedando-se tal matéria a actos regulamentares e a D.L.R.
- Alargamento do âmbito do referendo e não podendo agora a lei aditar outras matérias às que dele ficam excluídas (art. 115.º, n.º 4 e 5).
- Limitação do efeito vinculativo do referendo aos casos em que o n.º de votantes seja superior a metade dos eleitores inscritos e participação dos

eleitores recenseados no estrangeiro, quando este lhes diga «também especificamente respeito» (art. 115.º, n.º 12).

- Atribuição à A.R. de poderes de fiscalização de normas europeias (art. 161.º alínea G), no entanto a lei ainda não existe para que se possa concretizar este instituto jurídico).
- Ampliação do âmbito do elenco das leis orgânicas, as quais passam a abranger também os referendos regional e local).
- Substituição do termo ratificação de decretos-leis pelo termo apreciação parlamentar de actos legislativos (arts. 162.º, alínea c)).
- Criação do referendo político vinculativo regional análogo ao referendo nacional (art. 232.º, n.º 2).
- Referência à «consulta directa», um referendo constitucional sui generis: o relativo à instituição concreta das regiões administrativas e à delimitação das respectivas áreas. (art. 256.º).

Revisão constitucional de 2004:

- Ampliação (desmedida na perspectiva do Prof Jorge) dos poderes das A.L.R.
- Desaparecimento das leis gerais da república, e do interesse específico como critério definidor dos poderes legislativos da A.L.R.
- Possibilidade de as regiões legislarem sobre quaisquer matérias não reservadas aos órgãos de soberania e ainda sobre certas matérias de reserva relativa da A.L., precedendo autorização legislativa.
- Possibilidade de transposição de directivas comunitárias pelas A.L.R.

Temos então:

- Enfraquecimento do Estado perante a União europeia e as regiões autónomas.
- Compromisso dilatatório a respeito da regulação da comunicação social e da limitação de mandatos (art. 118.º).

RESERVA CONSTITUCIONAL E FORÇA DE LEI

. A Constituição e a actividade legislativa

A C.R.P. permite ao legislador escolher o tempo e as circunstâncias da sua intervenção e determinar o seu conteúdo, desde que respeite os critérios constitucionais.

Já no plano orgânico-formal é completa a vinculação do legislador, sob um triplice aspecto: o dos órgãos, o das formas e o da força jurídica.

Os órgãos legislativos são os órgãos constitucionais, as formas de lei são as previstas na Constituição e a força de lei a que dela decorre.

Temos aqui um problema de perfil interno (hierarquia do ordenamento jurídico) e um problema político (características do regime e do sistema de governo previsto na Constituição).

Com efeito, existe uma verdadeira **reserva de constituição** no domínio das competências legislativas, das formas e da força de lei.

Uma coisa vem a ser a preterição por um acto em concreto dos pressupostos e requisitos no respeito dos quais deveria ser emanado (**violação de uma norma constitucional**). Outra coisa o estabelecimento por uma norma infraconstitucional de diferentes pressupostos e requisitos, ainda que a propósito de uma situação singular (**afastamento das regras constitucionais**).

. Reserva de Constituição e reserva de lei

Reserva de constituição – esta chama a si certa matéria, conferindo-lhe um tratamento a nível de normas que apenas podem ser alteradas através dos procedimentos de revisão constitucional. Está sujeito a um princípio de heteronomia. Podemos assumir duas figurações:

- Uma vez, consiste numa reserva de regulamentação, de tal modo que são as normas constitucionais que fazem, o travejamento da matéria e a recortam perante outras – formas de exercício da soberania (arts. 3.º, 10.º); o conteúdo essencial dos direitos liberdades e garantias (art. 18.º).
- Outras vezes a reserva traduz-se numa enumeração exhaustiva. – declaração do Estado de sítio e emergência (art. 19.º) órgãos de soberania (art. 110.º) autarquias locais (art. 239.º).

Reserva de lei – A Constituição impõe que tal tarefa caiba à lei, vedando à administração e à jurisdição qualquer interferência. Está sujeito a um princípio de autonomia. (reserva de direitos aos portugueses – art. 15.º; o ensino particular e cooperativo – art. 75.º).

Esta nuns casos apresenta-se como relativa noutros como absoluta.

É **absoluta**, quando se afasta a projecção de quaisquer outros actos ou tipos de actos normativos sobre a matéria. Aqui a lei disciplina e trata determinada matéria.

É **relativa**, quando, os critérios ou os factores de normação ou de decisão caberem ao tipo de actos constitucionalmente eleito, se admite a colaboração subordinação de actos de outra natureza ou de grau inferior. Aqui admite-se a concretização, por exemplo, com regulamento de execução.

Da reserva de lei distingue-se a reserva de competência legislativa (A.R. arts. 161.º, 164.º, 165.º - Governo art. 198.º - A.R.L. art. 232.º).

. A fixação de competência legislativa

O princípio da fixação da competência legislativa pela Constituição, conexo com o princípio da separação de órgãos constitucionais significa:

- Que só são órgãos legislativos aqueles que a Constituição estabelece.
- Que as faculdades legislativas que cada órgão pode exercer são apenas as que constam de normas constitucionais.
- Que quando um órgão recebe competências para fazer leis sobre uma matéria só ele as pode interpretar, modificar, suspender ou revogar bem como alargar ou restringir o seu âmbito de aplicação.
- Que quando a Constituição reserva a um órgão as bases gerais de certa matéria, esse órgão fica adstrito a imprimir um conteúdo útil, uma densificação suficiente, uma direcção específica à lei a emitir; pois, se se cingir a preceitos vagos cometerá um desvio de poder legislativo (que se traduzirá em inconstitucionalidade).
- Que em caso algum se admitem sub-autorizações (quer dizer, um órgão que faça um acto legislativo autorizado não pode cometer a terceiro órgão a faculdade de regular a matéria reservada objecto de autorização legislativa).
- Que salvo nos casos previstos na Constituição, nenhum órgão, nem sequer legislativo, pode determinar o se e o quando da actividade legislativa do outro órgão.
- Que nenhum órgão, mesmo legislativo, pode obrigar outro, mesmo se também legislativo, a conferir forma de lei a qualquer acto da competência deste.

. O princípio da fixação das formas de lei

O princípio da fixação constitucional das formas de lei complementa, numa perspectiva dinâmica, o postulado da fixação constitucional de competências legislativas. É o núcleo do art. 112.º. analisa-se do seguinte modo:

- Que só são actos legislativos os definidos pela Constituição nas formas por ela prescritas (lei, decreto-lei e decreto legislativo regional).
- Cada competência estabelece-se através da forma constitucionalmente estabelecida.
- Nenhuma lei pode criar outras formas de lei, outras categorias de actos legislativos.
- Que nenhuma lei pode conferir a acto de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos, entendendo-se que a modificação abrange a própria extensão ou redução do seu âmbito.

Além dos actos tipificados no art. 112.º, n.º1 há na Constituição actos que interferem, de uma maneira ou de outra, no exercício da função legislativa. São eles:

- Referendo político vinculativo a nível nacional ou de regiões autónomas.
- A declaração de estado de sítio pelo P.R.

- A declaração de guerra pelo P.R.
- Decreto de nomeação de Ministros e Secretários de Estado.

A existência deste actos não põe em causa a tipicidade constitucional, porque esses actos são previstos pela Constituição. Quando muito, tudo, redundaria na necessidade de reformular a enumeração do art. 112.º (mas o Prof. Jorge diz que estes não põem em causa a tipicidade constitucional dos actos legislativos).

. O art. 112.º, n.º6, e as relações entre lei e regulamento

O princípio do art. 112.º, n.º6, repercute-se fortemente nas relações entre lei e acto infralegal. Ele proíbe os reenvios normativos, que consistam em a lei remeter para regulamento a interpretação, modificação, suspensão ou revogação de preceitos legais.

Pode haver quer regulamentos de execução, regulamentos autónomos, regulamentos destinados a conferir plena operatividade, ou execução a uma pluralidade de leis não determinadas.

A hierarquia do ordenamento jurídico, a racionalização das tarefas normativas e a segurança dos cidadãos reclamam claramente o que a Constituição prescreve no art. 112.º, n.º6.

O art. 112.º, n.º6 não impede que a Administração por meio de instruções genéricas ou actos análogos, proceda a interpretação e integração com eficácia interna. Tão pouco ele impede que a Administração interprete e integre as normas legais que tem de executar. O aplicador da lei não pode deixar de, n prática dos actos a seu cargo realizar uma operação hermenêutica, com base em certos critérios.

Todavia, tal interpretação não tem força de lei, não adquire o carácter de vinculatividade próprio das normas legais, não é interpretação autêntica e, por isso, a sua legalidade pode sempre ser questionada.

. Regulamentos delegados e deslegalização

Regulamento delegado – é o regulamento que é elevado a função e força de lei. Aqui alarga-se a área dos tipos de actos que podem confluir legislativamente em certa matéria – Giuliano Amato é importante neste domínio.

Deslegalização – é a matéria de lei que é degradada a matéria de regulamento. Aqui restringe-se, passando a matéria da lei a regulamento e de órgãos legislativo a órgão regulamentário – Otto Mayer importante neste domínio.

. Reserva de lei e princípio da legalidade

A reserva de lei desempenha uma função excludente e, mais do que isso, uma função positiva de reforço do princípio da legalidade da administração e da jurisdição (a lei é o critério o limite e o fundamento de toda a actividade).

Numa dimensão menos exigente, legalidade equivale a não desconformidade da actividade administrativa e jurisdicional com a norma jurídica, seja qual for. Deste modo, onde a Constituição imponha reserva de lei, legalidade não implica somente prevalência de lei, nem sequer prioridade de lei; e mais que isso, traduz-se em sujeição do conteúdo dos actos administrativos e jurisdicionais aos critérios e valores, ao sentido

imposto pela lei como acto legislativo; envolve se não um **monopólio normativo** pelo menos **fixação primária de sentido normativo** pela lei.

. Forma de lei e força de lei

A forma de lei carrega-se, em qualquer das suas variantes, de uma capacidade, de agir e reagir. E, ligada tanto ao sentido das opções político-constitucionais em razão das matérias quanto à distribuição das competências e dos actos, essa força de lei assenta, antes de mais, no lugar fixado à lei no sistema jurídico. Assim, assente na posição hierárquica só inferior à da Constituição.

Certa doutrina separa **força de lei** (diz respeito à particular potência das leis, traduzida em capacidade de inovar na ordem jurídica preexistente) e **valor de lei** (envolveria o regime típico dos actos legislativos, o tratamento a eles conferido pela ordem jurídica e que consistiria em eles só poderem ser afectados por lei subsequente).

O Prof. Jorge não vê qualquer interesse nesta distinção na nossa Constituição.

A força de lei é um conceito relacional, que se decompõe num duplo alcance material e formal, como capacidade de dispor, positiva ou negativamente, originária ou supervenientemente, sobre as relações e situações da vida, e como capacidade de agir ou reagir relativamente a outros actos jurídico-públicos.

Força de lei material positiva – consiste na capacidade de dispor originariamente sobre todas as matérias, sobre quaisquer relações e situações da vida.

Força de lei material negativa – consiste na capacidade de modificar, suspender, revogar ou impedir a subsistência da regulamentação de qualquer matéria por lei anterior.

Força formal positiva - capacidade de modificar, suspender, revogar, destruir outras leis.

Força de lei formal negativa – consiste na capacidade de resistir ou reagir a actos doutra natureza ou, em certos casos, a outras leis, não se deixando modificar, suspender revogar ou destruir por elas.

. Força geral e força específica de lei

Até agora cuidamos daquilo a que se pode chamar força geral de lei, a força própria de qualquer lei.

A par dela, recorta-se uma força específica que se traduz na peculiar consistência atribuída a certas leis em face de outras leis na medida em que não podem ser afectadas ou contraditadas por elas, à margem do postulado *lex posterior ...* (?). é o que acontece com a necessidade de respeito dos decretos-leis às leis de autorização legislativa.

DIREITOS FUNDAMENTAIS

Assentam numa ideia de fundamentalidade de direitos, inatos, naturais do Homem. É um termo relativamente recente, já que até ao fim da primeira metade do séc. XX estes eram designados como Direitos do Homem (séc. XIX) e mais tarde Direitos Humanos, seno a sua base as ideologias jus racionalistas dos séculos XVIII e XIX. Hoje os Direitos Humanos não representam apenas estes conjunto de direitos inatos, tendo sido alvo de evolução e englobando também direitos como a liberdade de confissão religiosa, a segurança social ou a educação. Por outro lado o próprio conceito de direitos humanos é equívoco, pois todos os direitos são humanos, pois pressupõem capacidade, personalidade.

Na evolução dogmática da teoria dos direitos fundamentais verificam-se dois desenvolvimentos fundamentais:

- **Democratização recente de muitos países** - A Constituição passa para o centro do sistema jurídico, ela filtra-o e passa a ser o parâmetro de validade constitucionalidade.

- **Modificação filosófica** - Evoluindo-se, numa primeira fase, do jusnaturalismo (prevalência do Direito Natural) para o positivismo. Numa segunda fase ultrapassa-se o simples positivismo, atingindo-se o pós-positivismo. Aqui não se despreza a norma jurídica, mas reconhece-se a legalidade para lá desta, isto é, reconhece-se a existência de valores fundamentais que integram a ordem jurídica. No fundo verifica-se, hoje, uma aproximação entre o direito e a ética centralizando-se a posição dos direitos fundamentais no seio da ordem jurídica.

Deste modo, temos um espaço de relevo para os direitos fundamentais, que o Prof. Roberto, divide em três categorias:

- Direitos de primeira geração: direitos de liberdade; direitos políticos.
- Direitos de segunda geração: direitos sociais
- Direitos de terceira geração: Direitos colectivos/difusos, partilhados por todos (Direitos ambientais, de protecção internacional).

Com efeito, o Prof. Roberto levanta uma questão de relevo fundamental: como interpretar os direitos fundamentais?

Sugere-se que se parta da técnica de interpretação corrente a todas as normas jurídicas (recorrendo-se ao elemento gramatical, histórico, sistemático e teleológico).

No entanto, esta técnica serve apenas de ponto de partida. Ora, o Prof. Roberto propõe então a contraposição entre:

- Interpretação clássica - Em que o papel da norma é fornecer a solução para os problemas levantados, e o papel do juiz é o de encontrar a solução (recusa-se a criação).

- Interpretação moderna - a solução pode não estar patente na norma, tendo o juiz que valorar o caso concreto. Atribui-se então ao juiz um papel criativo, onde a vontade da lei se agrega com a vontade equitativa do juiz.

Por outro lado, o Prof. Roberto levanta uma outra questão: como solucionar a colisão entre direitos fundamentais?

Tradicionalmente encontramos três grandes critérios:

- Hierarquia (o superior prevalece sobre o inferior).
- Temporal (o mais recente prevalece sobre o mais antigo).
- Relação de generalidade e especialidade (a especialidade prevalece sobre a generalidade).

Mas estes parecem ser critérios infatisfatórios. Há que ir mais longe na técnica de resolução de conflitos. o Prof. Roberto propõe então a necessidade da ponderação de princípios e valores em causa. É esta técnica de ponderação que servirá para solucionar a colisão de direitos fundamentais. Temos então três fases dentro desta técnica:

- Normas relevantes em conflito potencial.
- Factos relevantes em conflito potencial.
- Soluções possíveis a serem testadas.

Por fim, adoptar-se-á uma de duas soluções:

- Concessões específicas entre duas normas de direitos fundamentais. será uma espécie de «via média», onde a razoabilidade deve imperar.

- Em casos extremos tem de se abdicar de uma das normas, sendo o juiz o ente que faz a escolha, decidindo qual dos direitos deve prevalecer.

AS LEIS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

. Os vários tipos de competência legislativa do Parlamento

Ao definir a competência legislativa do parlamento, a Constituição não se limita a atribuir-lhe o poder de «fazer leis sobre todas as matérias». Ela prevê um quadro muito vasto que importa dilucidar com cuidado.

- Entre competência legislativa genérica e competência legislativa específica.
- Entre competências legislativas reservada e competência legislativa concorrential, e naquela ainda entre reserva absoluta e relativa.
- Entre competência legislativa imediata e competência legislativa mediata.

A *competência legislativa genérica* é a competência legislativa sem aceção ou determinação de matérias (relativa a qualquer questão).

A *competência legislativa específica reservada* é a competência sobre certas matérias (prática de certos actos especificamente previstos numa norma constitucional).

A *competência legislativa reservada* é a conferida unicamente à Assembleia. Pode ser delegada (*relativa*) ou não (*absoluta*).

A *competência legislativa concorrential* é a que pode ser exercida tanto pela Assembleia como pelo Governo, como pelas Assembleias Legislativas Regionais no âmbito regional.

O PROCESSO OU PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

. O processo ou procedimento legislativo parlamentar

Seja qual for o órgão competente para emanar, a lei resulta necessariamente de um processo ou procedimento; resulta de uma sucessão de actos de vária estrutura e relativamente autónomos encadeados para um fim.

Não pode assimilar-se o procedimento Administrativo ao processo judicial, tão pouco se pode assimilar o processo legislativo ao procedimento administrativo.

Há que ter em devida conta os elementos políticos que envolvem os elementos estritamente jurídicos, quer aqueles que se manifestam no seio dos órgãos do poder quer os que brotam da dialéctica com influências e as pressões vindas da sociedade civil.

Há um processo legislativo no âmbito da Assembleia da República, com uma pluralidade de formas; processos legislativos no âmbito das duas assembleias legislativas muito semelhantes; e o processo do Governo, com características próprias por causa da estrutura do Governo.

. A regulamentação do processo legislativo parlamentar

As normas ordenadoras do processo legislativo parlamentar constam da C.R.P e do Regimento, e ainda em aspectos relativos a certas leis ordinárias avulsas.

Regimento – «lei» interna do parlamento com determinada eficácia, que não toma a forma de *lei*, nem de resolução. E, naturalmente, é ele que dispõe sobre todas as suas alterações, as quais têm de ser aprovadas por maioria absoluta dos deputados. O regimento distingue entre:

- Processo legislativo comum
- Processo legislativo especial – aprovação dos estatutos das regiões autónomas, autorização e ratificação da declaração de estado de sítio, autorização para declarar a guerra e para fazer a paz, autorizações legislativas.
- Processos do plano e do orçamento.

A preterição das normas constitucionais sobre procedimento legislativo determina inconstitucionalidade com as inerentes consequências..

. As fases do procedimento

O procedimento legislativo assume dimensão temporal, conjunto de actos em que se desdobra. Torna-se adequado agrupar os actos mais próximos, identificando as suas funções específicas. Cada fase tem de ser entendida como procedimento *a se*, com as suas próprias subfases.

Tanto a unidade de cada fase quanto a unidade global do procedimento deriva das regras jurídicas a partir das quais se articulam as vontades dos vários intervenientes e se alcança a lei como norma.

O processo legislativo parlamentar está sujeito às vicissitudes provocadas pelo desencadear de um processo de referendo.

. Iniciativa legislativa e competência legislativa

A iniciativa legislativa não se confunde com a competência legislativa. São conceitos, evidentemente, diversos: iniciativa legislativa significa **propor a lei**, competência **decretar a lei**.

Em órgãos singulares, o momento da iniciativa de um acto e o de decisão podem coincidir. Já não em órgãos colegiais, nos quais a competência tem de ser sempre dinamizada por algum dos seus titulares. Sem iniciativa não se pode exercer a competência, mas precisamente competência legislativa vem a ser o poder de deliberar sobre o texto em que aquela se traduz, aprovando-o ou rejeitando.

Observe-se, entretanto, que na generalidade dos casos a iniciativa tem a mesma natureza da competência (são poder funcional). Os Deputados e outros sujeitos agem ao

serviço do interesse público, e não de qualquer interesse seu. Apenas na hipótese de iniciativa de cidadãos se pode falar em direito em sentido próprio.

. Iniciativa legislativa e impulso legislativo

A iniciativa, sendo uma acto político, situa-se já no interior do procedimento legislativo. O impulso legislativo está, pode estar ou deve estar na génese do processo, mas queda-se exterior a ele. E por mais significado constitucional que possua, postula o subsequente exercício do poder de iniciativa para se tornar eficaz.

Impulso legislativo estimulante da decisão de legislar e da abertura do procedimento legislativo, decorre directa ou indirectamente de uma norma jurídica, a qual torna essa decisão necessária ou obrigatória. Outras vezes situa-se todo na dinâmica política e social, tudo dependendo então das relações entre os órgãos do poder e entre as forças políticas e sociais. Daí pode sugerir-se o seguinte quadro.

Impulsos Jurídicos	De Direito Interno	Normas constitucionais não exequíveis por si mesmas Verificação de inconstitucionalidade por omissão Declaração de inconstitucionalidade quando acarrete necessidade de legislar Referendo político nacional Leis de base Porventura, leis das grandes opções dos planos económicos
	De Direito Internacional	Tratados que, não sendo auto-exequíveis, impliquem concretização legislativa Directivas das Comunidades Europeias
Impulsos simplesmente Políticos		Mensagens do P.R. ao parlamento, em especial sobre emergências graves Programa de Governo Leis de autorização legislativa Petições Recomendações e sugestões legislativas do Provedor de Justiça à A.R. Acordos políticos entre partidos

À margem destas categorias podem considerar-se os impulsos difusos correspondentes aos grupos de pressão, às associações, à opinião pública, à comunicação social influências à produção legislativa.

Há ainda quem fale em impulsos contra-legisferantes como impulsos oposições para que não se elabore determinado diploma.

. Tipos, formas e limites da iniciativa legislativa

A iniciativa da lei pertence aos Deputados aos Grupos Parlamentares, ao Governo, às A.R.L e aos grupos de cidadãos.

A iniciativa de Deputados, Grupos Parlamentares é uma iniciativa interna. – projectos de lei. A iniciativa dos Deputados pode ser individual ou colectiva (o limite de 20 Deputados subscritores de um projecto de lei obedece e uma preocupação de garantia de liberdade de deliberação).

A iniciativa do governo e das A.L.R. são iniciativas externas – assume forma de proposta de lei.

Projecto e proposta de lei significam iniciativa originária ou de abertura do processo legislativo: com qualquer projecto ou proposta de lei desencadeia-se um processo legislativo, com vista a uma modificação de ordem legislativa.

Iniciativa superveniente, que se traduz em propostas de alteração e em textos de substituição (apresentados por comissão parlamentar, sem prejuizados projectos e das propostas de lei a que se referem).

Iniciativa genérica: pode versar sobre quaisquer matérias, salvo as reservas e limites que a Constituição estabeleça (Deputados, G.P. Governo e grupos de cidadãos).

Iniciativa específica: somente pode versar sobre matérias concernentes às respectivas regiões autónomas (A.L.R.).

Em princípio, a iniciativa é concorrencial: projectos e propostas de lei podem versar sobre as mesmas matérias. Mas existem situações de iniciativa reservada a certos órgãos, embora atingindo apenas a iniciativa originária – situações em que a iniciativa originária tem de vir do Governo ou das A.L.R, ainda que os deputados e os G.P. possam apresentar propostas de alteração..

A iniciativa específica é, em princípio igualmente uma iniciativa reservada. São as A.L.R. que elaboram as propostas de estatutos das regiões ou de alterações aos estatutos; a elas cabe agora em exclusivo a iniciativa de quaisquer leis que apenas a elas digam respeito. Do mesmo modo, pela natureza das coisas, são reservadas ao Governo a iniciativa das leis das grandes opções dos planos de desenvolvimento económico e social e do orçamento assim como a Das leis de autorizações legislativas.

. Vicissitudes da iniciativa

O destino desejavelmente normal de um projecto ou de proposta de lei para o autor é a sua aprovação em tempo útil; e a aprovação está dependente do respectivo agendamento, da inscrição da sua discussão e votação na ordem do dia da Assembleia. Podem, no entanto, sobrevir certas vicissitudes: a não votação na sessão legislativa em que a iniciativa tenha sido tomada (podem subsistir na sessão seguinte); a renovação; o cancelamento e subsequente adopção por outrem (definitivamente rejeitados não podem ser apresentados na mesma sessão legislativa, por racionalidade processual); a caducidade (caducam com o termo da legislatura, demissão do Governo).

. A fase da apreciação

Segue-se a fase da consulta, exame ou instrutória. É também, neste momento, cabe distinguir entre apreciação interna (é genérica dá-se em todos os casos) e apreciação externa (específica dá-se em matérias prevista na C.R.P., na lei ou no Regimento).

. A apreciação interna

O exame em comissão cabe à comissão especializada permanente da A.R., competente em razão da matéria, ou a uma comissão eventual quando a importância e a especialidade do projecto ou da proposta o justifiquem (a comissão pode apresentar textos de substituição tanto na generalidade como na especializada, sem prejuízo dos projectos e das propostas de lei a que se referem, quando não retirados).

As comissões podem proceder a estudos, requerer informações ou pareceres, solicitar depoimentos de quaisquer cidadãos, realizar audições públicas, requisitar e contratar especialistas para as coadjuvar nos seus trabalhos, efectuar missões de informação ou de estudo. Os membros do Governo podem participar nos trabalhos das comissões, a solicitação destas ou por sua iniciativa e mesmo que não estejam sendo apreciadas propostas de lei.

. A apreciação externa

Os órgãos de soberania têm de ouvir sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional. Quanto ao exercício da competência legislativa da A.R., trata-se ou de legislação dirigida apenas a uma das regiões ou de legislação de âmbito mais vasto, mas de relevância regional; e os órgãos a ouvir são as assembleias legislativas regionais, únicos órgãos legislativos a nível regional. De todo o modo, a audiência regional não pode deixar de ser entendida como mera consulta exterior ao processo decisório e sem força vinculativa. Os órgãos de soberania ouvem os órgãos de governo regional sobre as questões, e não necessariamente sobre as soluções finais dessas questões.

Conselho económico e Social – órgão de consulta e de concertação no domínio das políticas económicas e sociais. Participa na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei. Tem, pois, de ser ouvido aquando da aprovação das leis das grandes opções dos planos e poderá ser ouvido a respeito de outros diplomas de conteúdo económico e social.

Conselho Superior de Defesa nacional – é o órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização das Forças Armadas. Compete-lhe emitir pareceres sobre legislação atinente a matérias de ordem militar.

Comissões de trabalhadores e as associações sindicais – têm direito a participar na elaboração da legislação do trabalho e dos planos-sociais que contemplem os respectivos sectores.

. O debate parlamentar

A discussão dos projectos e propostas de lei compreende um debate na **generalidade** e outro na **especialidade**.

O **primeiro** versa sobre os princípios e o sistema do texto e o **segundo** sobre cada artigo, podendo a Assembleia deliberar que se faça sobre mais de um artigo simultaneamente ou, com fundamento na complexidade da matéria, que se faça por números.

A grande dificuldade prática consiste em obter o agendamento de um projecto ou de uma proposta de lei, perante a sobrecarga de tarefas da A.R., as deficiências das

condições de trabalho parlamentar, as deficiências de assunção pelos Deputados do exercício da função legislativa e até do próprio excesso de iniciativa.

O problema da ordem do dia revela-se um problema político de extrema importância, a que as normas constitucionais e regimentais em vigor até agora não têm dado resposta satisfatória. Já quanto à organização dos debates, o Regimento, especialmente após a sua última revisão, representa um bom progresso (o P.A.R. fixa a ordem do dia, ouvindo previamente a conferência dos representantes dos grupos parlamentares).

. A votação

A votação compreende uma votação na generalidade, uma votação na especialidade e uma votação final global. A decisão de legislar é tomada na votação na generalidade, as outras votações são consequenciais.

A votação na generalidade versa sobre cada projecto ou proposta de lei, podendo a Assembleia deliberar que ela incida sobre divisão cuja autonomia o justifique. A votação na especialidade versa sobre cada artigo, número ou alínea. A votação final global não é precedida de discussão, podendo cada G.P. produzir uma declaração de voto oral por tempo não superior a três minutos, sem prejuízo da faculdade de apresentação por qualquer Deputado ou G.P. de uma declaração de voto escrita.

Ainda segundo a C.R.P., se a A.R. assim o deliberar os textos aprovados na generalidade serão votados na especialidade pelas comissões, sem prejuízo do poder de avocação pela Assembleia e do voto final desta para aprovação global. Apartir de 1987, o regimento passou a dispor que, sem prejuízo da necessidade de votação na especialidade pelo plenário decertas leis e do poder de avocação em geral pelo Plenário, a discussão e votação na especialidade caberiam à comissão competente. É nítida a discrepância, que é no entanto preferível por permitir uma divisão de trabalho entre o plenário e as comissões, melhorando a qualidade das leis e acelerando o processo. Poderá falar-se me *costume contra legem* (não para o prof. Pamplona Corte Real porque como todos sabem: «o costume não é fonte de direito» ☺).

. As maiorias de aprovação

Observando o quorum, a aprovação de projectos ou propostas de lei faz-se à pluralidade de votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria. O princípio geral de aprovação, como o de qualquer deliberação parlamentar, é, pois, o da maioria relativa.

A C.R.P. estabelece algumas excepções, umas concernentes a leis na sua totalidade:

- As leis orgânicas carecem de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

- A lei que regula o exercício do direito de voto dos cidadãos residentes no estrangeiro na eleição do P.R. carece de aprovação por maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções.
- A lei-quadro das reprivatizações é aprovada por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

Outras concernentes a disposições sobre certas matérias:

- As disposições relativas à delimitação territorial das regiões administrativas são aprovadas na especialidade por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.
- As disposições das leis que regulam a composição da A.R. e os respectivos círculos eleitorais, as restrições ao exercício de direitos por militares, agentes militarizados e agentes de serviços e forças de segurança e as relativas ao sistema e ao método de eleição dos titulares dos órgãos executivos do poder local carecem de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

Parecem ser de diferente exigência os regimes previstos: nas leis orgânicas, a aprovação na generalidade e na especialidade pode fazer-se por maioria relativa, só a votação final global requer maioria qualificada; nas outras leis, o que conta é cada disposição e não o conjunto e é, desde logo, na votação na especialidade que tal maioria qualificada tem de ser alcançada.

Poderá a lei ordinária ou o Regimento da A.R. juntar outras matérias às que requerem maioria qualificada?

O art. 116.º, n.º3, dizendo «salvo nos casos previstos na Constituição, na lei ou nos respectivos regimentos», poderia inculcar uma resposta positiva. Contudo, tal solução seria incongruente com o princípio democrático.

. A redacção final e os decretos da A.R.

A redacção final incumbe à comissão competente ou, no caso de mais de uma comissão se ter pronunciado, àquela que o Presidente determinar. Na falta de fixação de outro prazo, redacção final efectua-se no prazo de cinco dias.

A comissão não pode modificar o pensamento legislativo, devendo limitar-se a aperfeiçoar a sistematização do texto e o seu estilo, mediante deliberação sem votos contra.

Considera-se definitivo o texto sobre o qual não tenham recaído reclamações ou depois de elas terem sido decididas pelo Presidente.

Os projectos e as propostas de lei aprovadas denominam-se «decretos da A.R.» e são enviados ao P.R. para promulgação.

Enviado o decreto para o P.R., fica a Assembleia impedida de se pronunciar sobre o objecto até eventual veto do Presidente ou, no caso de veto jurídico, até à decisão do Tribunal Constitucional ou até ao esgotamento do prazo de promulgação.

Assim impõem o regular funcionamento das instituições e a lógica interna do processo legislativo.

. A promulgação e o veto

Nada, em pura lógica e à face do princípio da separação de poderes entendido de modo radical, reclama a intervenção do Presidente da república no procedimento legislativo.

Todavia, salvo em sistema de governo convencional e em sistema de governo directorial, por toda a parte, ao longo de mais de 200 anos, se observa a participação do Chefe do Estado, através de actos específicos, variáveis de Constituição para Constituição e com alcance diverso. E isso por duas razões principais: primo, para que a lei, dirigida à comunidade de cidadãos, apareça revestida de maior autoridade e legitimidade e traduzindo solidariedade entre os principais órgãos do Estado. Secundo, para que se possa exercer um controlo interorgânico, seja de constitucionalidade orgânica e formal, seja de mérito, ou, simplesmente, uma reponderação das razões determinantes do legislador.

A promulgação analisa-se em três momentos:

- Conhecimento qualificado que o Chefe de estado tem acerca de acto destinado a converter-se em lei.
- Qualificação ou subsunção de cada acto em concreto no tipo constitucional correspondente
- Declaração solene disso mesmo.

A sanção vai muito mais fundo e pode até interferir no conteúdo do acto. Com ela entra-se na própria decisão legislativa; o órgão sancionante, pelos menos, aprova certa lei. A sua vontade completa a vontade do órgão legislativo na produção de um efeito comum; opera-se um acordo de vontades.

O veto distingue-se da sanção enquanto exprime um faculté d+empêcher (Montesquieu), e não já uma faculté de statuer. O órgão que o emite não participa da função do estado traduzida em certo acto típico e, por isso, nem contribui para o conteúdo deste acto, nem decide sobre a sua produção. O veto é a recusa, o impedimento, a fiscalização de um órgão a outro órgão; a impossibilitação de um acto produzir efeitos por acção de um órgão exterior à competência para a sua prática.

. Regime da promulgação

Ao P.R. compete, pois, promulgar e mandar publicar as leis da A.R. Mas pode recusar a promulgação, exercendo então veto jurídico ou veto político.

O princípio geral é o da promulgação livre: o Presidente pode optar entre promulgar e exercer, dentro de certos prazos, veto por inconstitucional ou veto político.

Promulgação vedada, ou pelo menos condicionada – a de decreto enviado «para promulgação como lei orgânica»: o P.R. não o pode promulgar sem que decorram oito dias após a sua recepção, visto que, quanto a tais decretos, a fiscalização preventiva pode ser pedida não só pelo próprio P.R. mas também pelo Primeiro-Ministro ou por conjunto um quinto dos Deputados à A.R. em efectivação de funções.

Promulgação vedada dá-se também em três hipóteses ligadas à fiscalização preventiva

- Quando o T.C. se pronuncia pela inconstitucionalidade de qualquer norma, devendo então o P.R. devolver o diploma à Assembleia.
- Quando, sendo o diploma então submetida a nova deliberação, não logre atingir a seu favor a maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta do Deputados em efectivação de funções.

- Como se vai ver, quando o diploma seja confirmado por essa maioria e o Presidente não promulgue em certo prazo.

Promulgação obrigatória é quer a das leis de revisão quer a das leis, verificadas certas vicissitudes:

- Passados os prazos constitucionais para o veto sem que este tenha sido exercido
- Quando, exercido veto político, o diploma venha a ser confirmado pela maioria constitucionalmente estipulada.

. Referendo político vinculativo e veto

O instituto do referendo vinculativo nacional não pode deixar de ter directas implicações no tocante à promulgação e veto.

Pode o P.R. recusar a promulgação de lei feita contra o resultado de um referendo? E, inversamente, pode o Presidente recusar a promulgação de lei feita em obediência a tal resultada? Será a promulgação vedada ali e obrigatória aqui?

No primeiro caso, não se anota possível o pedido de apreciação preventiva do T.C., porque a fiscalização preventiva reporta-se só à inconstitucionalidade e a contradição entre lei e resultado de referendo não equivale a inconstitucionalidade. Já uma necessária recusa de promulgação se afigura bem consonante com o escopo do instituto, embora falte expressa cominação constitucional.

Na hipótese de correspondência entre o resultado do referendo e a lei aprovada pela A.R., seria descabido que depois de duas reiteradas vontades do povo no mesmo sentido o Presidente pudesse ainda exercer veto político.

. Veto por inconstitucionalidade e veto político

Têm em comum assentarem numa decisão política do P.R. Distinguem-se pela estrutura e pelo regime jurídico.

O primeiro apenas pode fundar-se em inconstitucionalidade.

O segundo embora nenhum preceito constitucional empregue o adjectivo político, ele não pode fundar-se em razões jurídicas, apenas políticas (interesse público, conveniência para o País).

O veto por inconstitucionalidade precede, logicamente, o veto político, porque a questão jurídica é necessariamente prévia em relação á questão política (o que não impede que desencadeado o processo de veto político, possa sobrevir uma questão jurídica).

O prazo para ser requerida a apreciação preventiva é de oito dias a contar da data de recepção do diploma e a iniciativa não precluye, o veto político: no caso de o T.C. não se pronunciar pela inconstitucionalidade o P.R. pode exercer o veto, solicitando nova apreciação parlamentar.

Pelo contrário o exercício do veto político preclui a iniciativa de fiscalização preventiva: uma vez concretizado, ainda que antes de decorridos aqueles primeiros oito dias, já o Tribunal não pode ser chamado a emitir o seu juízo.

. As opções do parlamento

Requerida a fiscalização preventiva e tendo-se o T.C. pronunciado pela inconstitucionalidade, o decreto da A.R. não pode ser promulgado e é-lhe devolvido pelo P.R.

O prazo para a devolução deve ser um prazo correspondente ao decurso do tempo até à publicação da decisão do T.C.

Recebido o diploma, a Assembleia tem várias possibilidades:

- Nada fazer
- Expurgar a norma considerada inconstitucional – se o fizer o P.R. poderá depois exercer o veto político.
- Confirmar o diploma – o P.R. terá a faculdade de promulgar ou não promulgar
- Reformulá-lo – poderá o p.r. requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer das normas.

Se o T.C. se não pronunciar pela inconstitucionalidade, o P.R. disporá ainda de um prazo de vinte dias para optar entre a promulgação e o veto político. Se não o exercer somente poderá promulgar.

Havendo veto político, o Parlamento tem, por seu turno, ao seu alcance três caminhos:

- Nada fazer.
- Confirmar o diploma.
- Reformulá-lo.

. A segunda deliberação pela Assembleia da República

Exercido o veto político pelo P.R., a Assembleia não fica obrigada a deliberar de novo. Pode fazê-lo, a contar do décimo quinto dia posterior ao da recepção do decreto devolvido ou da mensagem de fundamentação do veto político, por iniciativa do P.A.R. ou a requerimento de um quinto dos Deputados (arts. 169.º, n.º1, e 171.º, n.º1 do Regimento)

O regimento da A.R. versa sobre a segunda deliberação de forma restritiva só prevendo a votação na generalidade para confirmação ou para expurgo da norma inconstitucional. Deve, porém, integrar-se de modo a não excluir o poder de reformulação e a votação na generalidade por maioria não qualificada. Esse tem sido o sentido e prática da jurisprudência do T.C.

. Os efeitos da confirmação

Em caso de veto por inconstitucionalidade, se a Assembleia confirmar o decreto pela maioria qualificada prescrita, o P.R. não ficará obrigado a promulgar, poderá promulgar insiste-se. A promulgação é livre e leva consigo um sentido de sanção.

Pelo contrário, em caso de veto político, há um dever de promulgar. E facilmente se compreendem, à luz de princípios básicos do sistema constitucional, as razões de diferença.

No veto jurídico, há apenas uma faculdade de promulgação, porque nem o órgão legislativo deve prevalecer sobre o juízo de inconstitucionalidade, nem o T.C. sobre o Parlamento democraticamente legitimado.

Já no veto político, a A.R., deliberando por maioria qualificada, impõe ao P.R. a necessidade de promulgar, porque o que está em causa é só o mérito da lei e o órgão legislativo deve ter, nesse ponto, palavra decisiva

E se o P.R. não promulga? Não se admite promulgação tácita, pelo que a omissão do P.R. é inconstitucional, a despeito de a C.R.P. não estipular nem o seu suprimento, nem uma fiscalização jurídica específica, e muito menos a tipificar como crime. Tudo está no art. 111.º da C.R.P.

. A referenda e a promulgação

A promulgação está sujeita a referenda ministerial e a falta de referenda determina a sua inexistência jurídica.

Mas convém frisar, desde já, que se torna difícil compreender essa necessidade, tendo em conta os dados do sistema de governo. Só por conservadorismo jurídico subsiste a referenda da promulgação de leis.

Referenda – oposição da assinatura de um ou mais membros do Governo junto da assinatura do Chefe de estado, em actos deste que devam revestir a forma escrita. Corresponde a um princípio de colaboração entre os dois órgãos constitucionais na obtenção de um resultado prefixado. A C.R.P. concebe o instituto como um instrumento de interdependência do P.R. e do Governo.

A referenda é livre em face dos actos específicos ou próprios do P.R. não em face dos actos integrados em processos ou procedimentos em que se inserem actos de outros órgãos ou que envolvem acordo e colaboração entre o Presidente e o Governo.

CAPÍTULO III – AUTORIZAÇÕES E RATIFICAÇÕES LEGISLATIVAS

Autorizações legislativas

. O parlamento e as autorizações legislativas

O instituto das autorizações legislativas tem de ser percebido tendo em conta as vicissitudes dos modos de produção das leis nos últimos 150 anos e o princípio fundamental da fixação da competência pela norma jurídica.

Por um lado, as autorizações legislativas manifestam a superação do exclusivo de competência legislativa do parlamento. Por outro lado, porém, as autorizações legislativas levam consigo o essencial do Estado de Direito não só or apenas serem consentidas em áreas mais ou menos circunscritas como, sobretudo, por estarem sujeitas a um enquadramento mais ou menos limitativo e rigoroso

A Constituição de 1976 submeteria a apreciação, no âmbito do instituto da ratificação, tanto os decretos-leis publicados fora de autorizações legislativas quanto os decretos-leis publicados em seu uso, se bem que com requisitos menos exigentes quanto aos primeiros do que quanto aos segundos.

Por seu turno o Regimento da A.R. enuncia regras próprias do processo de concessão das autorizações legislativas: reserva de iniciativa originária do Governo; e dispensa de exame em comissão.

. Natureza das autorizações legislativas

Existem autorizações legislativas de natureza regional. Mas vamos tratar apenas das do Governo.

A matriz positiva mais geral do instituto das autorizações legislativas pode considerar-se, no plano dos princípios, o tantas vezes referido art. 111.º, n.º2 da Constituição.

Contudo, isso não leva necessariamente a integrá-lo numa única categoria em que caberiam todas as delegações latissimo sensu descritas no texto constitucional: além da autorização legislativa, a delegação de actos instrutórios que se não prendam

directamente com direitos fundamentais pelo juiz noutras entidades, a substituição dos Ministros pelos Secretários de estado na comparência perante as reuniões plenárias da A.R., a delegação de poderes em C.M. especializados entre outras.

Também a circunstância de o art. 111.º, n.º2, aludir a «delegação» não determina ou permite assimilar a autorização legislativa à típica delegação de poderes nascida no Dt. Administrativa..

Nenhuma das concepções clássicas propostas pelos administrativistas se revela adequada a explicar o fenómeno das autorizações legislativas. Não há aqui uma transferência de poderes. A A.R., votando a autorização, não cede faculdades atribuídas pela Constituição, nem renuncia ao seu exercício. Apenas chama o Governo a também exercê-las. A titularidade e o exercício continuam na Câmara; mas o Governo vai participar duma e doutro, por virtude da lei de autorização.

Tão pouco a autorização legislativa se traduz numa imposição ao Governo para legislar. Por sua iniciativa, o Governo recebe um poder, não um dever.

Ao legislar precedendo autorização, o Governo, sem dúvida, exerce uma competência sua, não exerce uma competência alheia; não é um mandatário do Parlamento. No entanto, não se trata de um poder que o Governo já possuísse.

. Regime das autorizações legislativas

A autorização legislativa incide sobre objecto individualizado, com sentido prefixado, por certo tempo, de utilização única quanto a cada matéria. E parece mesmo plausível, em face do princípio preferencial constante da C.R.P., que a Assembleia só deva conceder, quando ela não possa fazer, por si, a lei e esta seja necessária.

Qualquer autorização legislativa está sujeita a quatro ordens de limites:

- Substanciais:
 - Só pode haver autorizações legislativas sobre matérias do art. 165.º.
 - Só pode haver autorizações legislativas sobre estas ou aquelas matérias do art. 165.º; não sobre todas as suas matérias ou alíneas.
 - Consequentemente, a lei de autorização tem de definir tanto o objecto como a extensão da autorização.
 - A cada matéria de autorização não pode corresponder mais que um acto legislativo do Governo e por conseguinte, durante o período da autorização, não pode haver dois decretos-leis sobre a mesma matéria.

Se houver veto, poderá o Governo formular novo decreto-lei sobre a mesma matéria? Parece que sim, pois a autorização só deve considerar-se «utilizada» quando, se tenha verificado um acto legislativo que altere a ordem jurídica e tenha efeitos externos.

- Formais:
 - A autorização legislativa tem de ser explícita e autónoma; tem de constar de uma lei de autorização, com a sua peculiar.
 - O acto autorizado tem de revestir a forma de decreto-lei nunca a de decreto regulamentar
 - O acto autorizado tem de se reportar a determinada lei de autorização, expressamente invocada.
- Subjectivos:
 - Só pode haver autorização legislativa da A.R. ao Governo, não a qualquer outro órgão.

- A autorização legislativa só pode ser concedida por uma Assembleia na plenitude de funções, não por uma Assembleia dissolvida.
- A autorização implica uma relação fiduciária entre a Assembleia e o Governo, porque este é o politicamente responsável perante aquela.
- O Governo não pode autorizar outro órgão a servir-se da autorização legislativa, porque não há subdelegação senão quando a norma a prevê.
- Temporais:
 - A autorização legislativa não pode ser para todo o tempo, sob pena de se destruir a regra da reserva de competência.
 - A autorização tem de ser, pelo menos motivo, por um tempo relativamente curto, pelo tempo adequado e necessária.

Se a lei de autorização não observar os limites a que se encontra adstrita, será inconstitucional.

Inconstitucionalidade orgânica no caso de preterição de limites substantivos, subjectivos e temporais;

Inconstitucionalidade formal, na hipótese de preterição de limites formais;

Inconstitucionalidade material, por desvio de poder legislativo, na falta ou insuficiência de sentido.

Nenhum decreto-lei pode ser emitido antes de ser publicada e de entrar em vigor a lei de autorização. Em contrapartida, problemas delicados surgem a respeito do termo final, a respeito de saber até quando pode ser validamente aproveitada uma autorização legislativa.

O dia da publicação não pode ser tido em conta, porque, como se salientou, a publicação não integra o procedimento legislativo. Em rigor, deveria ser o da aprovação em C.M., mas a sua prática muito irregular e o défice de publicidade envolveriam o risco de manipulação de datas.

O prof. diz que é o dia da recepção do decreto-lei na Presidência da república, por se verificar aí o enlace da intervenção dos dois órgãos. Se nesse dia ainda não tiver decorrido o tempo da autorização, o decreto-lei será válido.

. As autorizações legislativas orçamentais

Desde há muito as leis orçamentais portuguesas vêm inserindo autorizações legislativas concernentes a impostos ou, em moldes mais amplos, ao tratamento tributário de matérias e actividades económicas e sociais.

A partir de 1980, passou a formular-se uma regra de carácter geral, preliminar a tais disposições mais ou menos nestes termos: «Durante o ano ... o Governo é autorizado a cobrar as contribuições e impostos constantes dos códigos e demais legislação tributária com as subsequentes alterações introduzidas a cobrar nos arts seguintes».

Ora, estas autorizações legislativas oferecem, à vista desarmada, duas notas peculiares:

- O seu carácter instrumental ou subordinado, a sua incorporação nas leis orçamentais, com todas as consequências sistemáticas que tal implica, em vez de constituírem leis autónomas.
- E a não indicação ex professo de um prazo para a sua utilização.

. O regime das autorizações legislativas orçamentais

O regime das autorizações legislativas orçamentais há-de ser construído na base dos interesses públicos determinantes da especificidade da própria lei orçamental. As autorizações concedidas ao Governo na lei do orçamento observam o disposto nesse preceito e, quando incidam sobre matéria fiscal, s

Ó caducam no temro do ano económico. Porém ao contrário do que poderia parecer, não há somente particularidades no domínio da vigência.

Distinguem-se por:

- Objecto:
 1. A definição do objecto e da extensão de cada autorização deve ser entendida no contexto sistemático do orçamento.
 2. A autorização legislativa orçamental pode ser utilizada mais de uma vez (caduca com o termo do ano económico).
- Forma:
 1. Seguem a tramitação da lei de aprovação do orçamento, dentro da qual se inserem.
 2. A iniciativa originária não é reservada ao Governo.
 3. A Assembleia não pode interpretar, modificar, suspender ou revogar uma autorização legislativa orçamental em matéria tributária a não ser por ocasião e no âmbito de uma lei de alteração do orçamento.
- Sujeitos:
 1. A autorização legislativa orçamental em matéria fiscal é concedida independentemente da situação e do destino da Assembleia e do Governo em funções ao tempo da sua votação.
 2. A autorização legislativa orçamental não caduca com a dissolução do Parlamento ou com a demissão do Governo.
- Tempo:
 1. A autorização legislativa orçamental tem duração equivalente á vigência do orçamento; a Assembleia não poderia fixar-lhe uma duração inferior ou superior, porquanto é nesse hoizonte temporal que tem de ser exercida. É de duração anual.

Ratificações legislativas

. Relance histórico-comparativo

O conceito de ratificação surge em Direito constitucional em termos algo diversos daqueles em que surge noutros sectores jurídicos. Reporta-se sobretudo aos actos legislativos, embora também possa interessar no domínio dos actos legislativos e dos regulamentos.

Há ratificação como sanção (convalida-se o acto, suprimindo a inconstitucionalidade ou ilegalidade que o inquina), ratificação como confirmação (um órgão diferente daquele que pratica o acto manifesta uma vontade de sentido idêntico, confirmando-o) e ratificação como fiscalização (apreciação ditada por razões de oportunidade e de conveniência, só afectando o acto quando de sinal contrário).

. Os dois tipos actuais de ratificação

A ratificação surge no presente Direito Constitucional português sob duas feições bem distintas:

- Ratificação pelo plenário da Assembleia da República da declaração de estado de sítio. Hoje diz-se confirmação e é juridicamente necessária. É desencadeado pelo P.A.R. Aqui a ratificação assume papel de verdadeira renovação do acto

- Ratificação pela Assembleia dos decretos-leis do governo, salvo os respeitantes à organização e ao funcionamento deste, e dos decretos legislativos regionais emitidos no uso de autorizações legislativas – nunca é juridicamente necessária. Nenhum desses decretos carece de ratificação para continuar em vigor. Implica a iniciativa de 10 Deputados, só podendo ser exercida em certo prazo. Aqui realce para a ratificação tácita (a A.R. não se pronuncia) e para a ratificação sem emendas (a A.R. manifesta uma vontade sem conteúdo inovador).

A recusa de ratificação ou a suspensão de execução tomam a forma de resolução.

Existem dois elementos, contudo, que apresentam de comum os dois institutos:

- A fixação do objecto do processo não pela A.R., mas pelo órgão que pratica o acto à apreciação parlamentar.

- A não produção retroactiva de efeitos da deliberação parlamentar.

. A função da ratificação de decretos-leis

Os decretos-leis publicados pelo governo não têm eficácia provisória, nem são actos legislativos imperfeitos, antes da ratificação.. estão, por certo, pendentes de condição; porém, não de condição suspensiva, e sim de condição resolutiva. O prazo para requerer a sujeição a apreciação é apenas o prazo para a opção, no caso de uma postura crítica ao decreto-lei, entre a utilização de dois procedimentos, o legislativo e o de ratificação.

È assim em virtude da distribuição de competências legislativas levada a cabo pela C.R.P. Com efeito, do prisma das relações entre Governo e A.R. temos que o Governo emite decretos e a A.R. pode ratificá-los.

Mas o que sobressai é a não ratificação dada a massa de decretos-leis publicados.

È mediante este poder de veto resolutivo e não de poder legislativo complementar gerador do decreto-lei, que a A.R. projecta o seu papel (realce, mais uma vez, para o facto do mesmo não acontecer com a ratificação do estado de sítio, revestido de uma vontade de confirmação ou não confirmação).

Justificar-se-á que o instituto só tenha por objecto decretos materialmente legislativos e não administrativos?

Para o Prof. Jorge justifica-se, mas sem a faculdade de emenda, apenas de recusa ou suspensão. Seria a contrapartida adequada da disponibilidade conferida ao Governo de escolher entre diferentes formas dos seus actos administrativos.

. Os efeitos da recusa de ratificação

Haverá diferenças de efeitos entre a recusa de ratificação e a revogação? A revogação de lei revogatória de outra não faz renascer esta, mas a não ratificação de decreto-lei determinará o regresso à vigência da lei por este revogada?

Não parece plausível defender a reconstituição automática.

Poderá a Assembleia determinar a cessação da vigência do decreto-lei retroactivamente?

Obviamente, através da resolução de recusa de ratificação, tal é de rejeitar in limine, à face do art. 169.º, n.º4 da C.R.P. mas já não será impossível que tal venha a acontecer por lei desde que não estejam em causa domínios insusceptíveis de leis retroactivas (como as restrições aos Dts. liberdades e garantias).

RELAÇÕES ENTRE ACTOS LEGISLATIVOS

. Leis de valor reforçado

A identidade de força jurídica de todos os actos legislativos não equivale a indistinção de posições recíprocas. Um quid é a força específica de lei no respeitante a outros actos jurídico-públicos

Nenhuma lei é revestida em si mesma de maior força ou menor força do que outra. Tudo se reconduz a um fenómeno de relação entre certas leis. bem pode suceder que esta relação seja múltipla. Nenhuma lei é reforçada por natureza e tão pouco é fundamento de validade de outra, apenas pode ser condição da sua validade.

Por força de lei entende-se o lugar específico que o acto legislativo ocupa no ordenamento jurídico, a que corresponde certa capacidade de produzir efeitos, ou seja, uma certa eficácia jurídica. Distingue-se a força de lei material (positiva ou negativa) e formal (positiva ou negativa). Se houver contradição entre uma lei e uma cto administrativo, haverá ilegalidade, traduzindo-se, em princípio, em invalidade.

Dois sentidos de leis reforçadas:

- Sentido alto – são leis reforçadas, leis ordinárias reforçadas ou leis de valor reforçado quaisquer dotadas de força jurídica específica.
- Sentido restrito – todas as leis autonomizadas em virtude da sua instrumentalidade para determinados fins ou institutos.

Para o Prof. Jorge as leis de valor reforçado definem-se por serem aquelas em que há uma relação de parametricidade com as leis não reforçadas. Mas o conceito constitucional, aparece mais alargado, e o prof. Entende que, apesar da designação que a C.R.P. lhes dá, as leis a que aludem a 1ª e 2ª parte do 112.º n.º2 não são efectivamente leis de valor reforçado.

. O elenco das leis reforçadas

Podemos falar numa força específica que têm certas leis em virtude da complexidade de relações que no ordenamento se formam entre categorias e sub-categorias de leis.

As leis de valor reforçado determinam o acatamento, a observância por leis inferiores.

Há sem dúvida um elenco alargado no nosso ordenamento, e que o Prof. Jorge reconduz a seis categorias:

- Leis de regime de estado de sítio e de emergência – lei reforçada, porque a declaração do estado de sítio, a sua autorização e a sua ratificação devem obediência a esta lei.
- Leis orçamentais – porque, durante o ano económico, nenhuma lei que não seja de alteração do próprio orçamento o pode afectar.
- Estatutos das regiões autónomas – nenhum diploma pode contrariar as suas disposições específicas.
- Leis de autorização legislativa – porque os decretos-leis e os decretos legislativos regionais autorizados têm, como se sabe, de respeitar o sentido fixado nas correspondentes leis de autorização.
- Leis de enquadramento – esta é uma categoria muito abrangente. tratam-se de leis que estabelecem regras substantivas por um lado, mas regulam também procedimentos. Também se designam leis-quadro. As mais importantes são as leis de enquadramento orçamental (que acrescem aos arts. 105.º a 107.º da C.R.P. no plano da regulamentação da lei do orçamento). Outro exemplo é a lei-quadro das reprivatizações (art. 296.º). outro, a lei respeitante à criação de autarquias locais ou a de criação de regiões administrativas. Esta categoria tem, portanto, uma dupla função: directiva e reguladora de procedimentos.
- Leis de bases – não pode a A.R. ficar-se pela mera elaboração de leis de base nas matérias da sua reserva (seria um desvio de poder legislativo), a não ser daquelas em que é a própria C.R.P. a reservar apenas a definição do regime geral ou das bases. Mesmo relativamente a estas últimas, a A.R. pode decidir ir mais além, legislando não só sobre o regime geral como sobre as especificidades.
Se se tratar de matéria concorrencial, também pode a A.R. decidir legislar somente no âmbito das bases e, neste caso, no entender do prof. Jorge, o Governo e as A.L.R. ficam-lhe vinculadas na elaboração dos decretos-leis ou decretos legislativos regionais que as concretizem. Note-se, porém, que o que podem acontecer é o governo, visto que a matéria é concorrencial, elaborar um D.L. que revogue a lei de bases, depois legislando nos termos das novas bases por si mesmo deifindas

. Leis reforçadas e leis orgânicas

Dir-se-ia prima face haver uma correspondência estreita entre leis orgânicas e leis de valor reforçado (surgem ao mesmo tempo e as orgânicas são qualificadas pela C.R.P. como tendo valor reforçado).

Não é assim, por não dever dar-se maior importância à terminologia do que à fenomenologia.

Uma lei orgânica pode ser infringida por uma lei não orgânica em três casos:

- Contradição entre uma lei ou um D.L. sobre matérias militares e a lei de bases gerais de organização, funcionamento e disciplina das F.A.

- Em caso de incumprimento da lei de regime de estado de sítio e de estado de emergência pela declaração de um desses estados.
- Em caso de desrespeito da lei relativa à criação das regiões administrativas.

O desrespeito de leis orgânicas tem como consequência a inconstitucionalidade. A violação das leis de valor reforçado acarreta meramente a consequência da ilegalidade. As leis de valor reforçado não podem, pois, inserir-se na categoria das leis de valor reforçado. O facto de terem um processo de aprovação agravado não é significativo para este efeito. O que distingue as leis de valor reforçado está no seu conteúdo e não na forma.

Decorre disto, que o art. 112.º n.º3 carece de interpretação correctiva (no que diz respeito às leis orgânicas).

O prof. Blanco Morais tem uma posição diferente. Desde logo recorre à expressão «leis reforçadas pelo procedimento».

. O referendo político vinculativo e os seus efeitos

Um referendo legislativo é uma consulta popular pela qual se aprovam leis. Outra possibilidade é a de ele surgir apenas com um poder revogatório. No entanto, em Portugal, devido à desconfiança pelo instituto, nem isso se consagrou (lembre-se o plebiscito que legitimou a Constituição de 1933). Os referendos em Portugal nunca são actos legislativos nem de aprovação de tratados internacionais, são sim acto político incindível de acto ou actos legislativos, é uma decisão política dirigida à função legislativa.

É claro que o referendo possui uma força afim da força de lei: uma força material afim, quando dele se depreenda uma obrigação de legislar.

A consequência da violação do comando referendário pode há-de ser ilegalidade (não inconstitucionalidade pois nenhuma norma constitucional é infringida, pelo menos directamente).