

Princípios Fundamentais

(as bases em que assenta a organização do poder político)

A- Princípios materiais da regulação constitucional da organização do poder político

Princípios de organização e funcionamento do poder político:

1- Princípio da separação e interdependência de poderes (art. 111º nº 1)

Apesar de ser formulado exclusivamente para os órgãos de soberania, deve ser aplicado a todas as estruturas decisórias públicas. Significado:

- Cada poder tem uma esfera decisória própria, exclusiva e própria, não sendo possível a intervenção de um outro poder do Estado.
- Determina um núcleo de competências atribuído a determinado órgão ou complexo de órgãos:
 - . A função legislativa é confiada, pela CRP, à AR e ao Governo
 - . A função administrativa é confiada ao Governo
 - . A função jurisdicional constitui reserva dos tribunais.
- Determina que o legislador se encontre impedido de atribuir a qualquer autoridade a titularidade de poderes situados fora da sua respectiva área funcional.
- A violação do princípio gera sempre uma situação de usurpação de funções, reconduzível a uma inconstitucionalidade orgânica de decisão.
- os actos violadores do princípio são nulos.

Interdependência e “governo moderado”: a concepção de Montesquieu

Há um sistema de freios e contrapesos de limitação, de tal forma que cada um tem um espaço de liberdade, sujeito ao controlo dos outros.

Remonta a Montesquieu o entendimento de que a liberdade pressupõe a limitação do poder, sendo necessário que “ o poder limite o próprio poder”, razão pela qual a separação entre os poderes legislativo, executivo e judicial se torna uma condição de liberdade. É na conjugação de um equilíbrio entre a separação e a interdependência dos poderes que reside o segredo da limitação do poder.

Montesquieu preconiza, neste sentido, uma *faculté de statuer* e simultaneamente uma *faculté d'empêcher*, segundo a fórmula norte-americana, de um sistema de **Checks ad balances**.

Como se manifesta na CRP?

- Quanto ao **poder legislativo**. A *faculté de statuer* é confiada ao Governo, à AR e às assembleias legislativas das R.A. e a designada *faculté d'empêcher*, ou seja, o veto, está confiada ao PR e ao Representante da República nas R.A., sem prejuízo dos tribunais (TC e normais) que também a possuem.
- Quanto ao poder executivo: O Governo goza de uma *faculté de statue*, e a fiscalização da legalidade das suas decisões levada a cabo pelos tribunais configura a existência de uma *faculté d'empêcher*.
- O próprio poder judicial, sendo os tribunais os titulares exclusivos da *faculté de statue*, em matéria jurisdicional, os respectivos meios financeiros que permitem o seu funcionamento encontram-se dependentes do Orçamento do Estado, aprovado pela AR, sob proposta do Governo, e ainda segundo a lógica da *faculté d'empêcher*, o poder executivo tem o monopólio da força policial que permite conferir exequibilidade às sentenças judiciais.

Na conjugação da separação e da interdependência dos poderes, reside a chave de um “governo moderado” que é fonte de liberdade.

Interdependência e “poder moderador”: o contributo de Benjamin Constant

Constant fala de um poder real, que sendo a “chave de toda a organização política”, é o elemento que, exterior aos restantes poderes, e por isso, neutro, garante o equilíbrio em casa do conflito entre os demais poderes.”

Quais?

- Um poder moderador político do PR, enquanto garante do regular funcionamento das instituições democráticas (art. 120º);
- Um poder moderador da conformidade jurídico-constitucional dos actos normativos, confiado ao TC (art. 221º), enquanto última instância de resolução de todos os conflitos para resolução de tais actos
- Um poder moderador garantístico dos particulares e da juricidade, protagonizado pelo Provedor de Justiça (art. 23º).

Esta pluralidade de órgãos em que se distribui o poder moderador reforça a interdependência e a separação dos poderes.

2- Princípio da equiordenação dos órgãos constitucionais

Não existe hierarquia entre os órgãos constitucionais →

Paridade jurídica entre todas as estruturas orgânicas previstas na CRP.

Não é pelo facto de o Governo ser responsável politicamente perante a AR e o PR que estes lhe são superiores.

Limites: há vinculações jurídicas entre os órgãos de soberania

- As decisões dos tribunais, sendo obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas, prevalecem sobre as decisões de quaisquer outras autoridades (art. 205º nº 2).
- Todos os tribunais (inclusive o TC), estão sujeitos à lei (art. 203º)
- O Governo encontra-se subordinado à Lei (art. 266º nº 2).
- As regiões autónomas encontram-se subordinadas à luz do princípio da prevalência do Direito do Estado, a actos legislativos da AR e do Governo.

Excepções: A CRP consagra, via directa ou indirecta, um vínculo hierárquico entre certos órgãos constitucionais:

- Vínculo hierárquico dos agentes do MP (art. 219º nº 4) à Procuradoria-Geral da república (art. 220º nº 1);
- As Forças de segurança (art. 275º nº 3), além da hierarquia interna, estão sujeitos ao poder da direcção do Governo (art. 199º alínea D)

3- Princípio da pluralidade de vinculações institucionais: solidariedade, cooperação e respeito institucional:

A interdependência de poderes evolve a existência de uma pluralidade de relações entre os órgãos constitucionais, regras essas, de lealdade, civismo democrático e boa fé entre os protagonistas das instituições. Tais como:

- **Solidariedade:** é o grau mais intenso de relacionamento e traduz o postulado de “um por todos e todos por um”. **Ex:** os membros do governo são solidários entre si (art. 189º)

- **Cooperação institucional:** consubstancia um esforço positivo de colaboração entre as diversas instituições, de forma a permitir o seu regular funcionamento.

Ex: relação entre Governo e PR (art. 120º)

- **Respeito institucional:** decorre da igual dignidade e legitimidade constitucional de todos os órgãos e apela as regras de trato social entre os titulares em causa.

Há pós eficácia deste princípio?

Sim.

- Quer o novo titular de um órgão, quer o ex-titular, devem respeito institucional mútuo, abstendo-se de criticar-se publicamente as opções tomadas.

4- Princípio da continuidade dos serviços públicos:

Todos os órgãos constitucionais têm junto de si a coadjuvação de uma determinada organização administrativa (administrativa, judicial ou legislativa).

Num Estado democrático, dotado de uma cláusula constitucional de bem-estar social, os serviços administrativos são os únicos que funcionam de forma ininterrupta.

Exemplos:

- Art. 186º n.º 4: os membros do Governo demitido (embora como governo de gestão), mantêm-se em funções até serem substituídos pelo novo executivo.

- Art. 270º: a CRP, por via expressa, limita o direito à greve aos militares e às forças de segurança.

5- Princípio da auto-organização interna:

Cada órgão institucional, nos limites da lei e da CRO, tem competência para definir as suas normas de funcionamento interno.

Ex: A AR tem competência para elaborar o seu Regimento (art. 175º alínea A).

Ex: o Governo tem competência legislativa exclusiva quanto à sua organização e funcionamento (art. 198º n.º 2).

O legislador nunca pode disciplinar as matérias que, fora da reserva de lei, a CRP integrou no domínio da reserva de 1º poder de auto-organização interna.

6- Princípio da Responsabilidade (art. 117º n.º 1 e art. 271º n.º 1)

É um efeito do princípio democrático (este diz que, residindo no povo a soberania (art. 3º n.º1) e a titularidade do poder político (art. 108º)), traduzindo a ideia de que o exercício do Poder é sempre um serviço sujeito a prestação de contas, e não um privilégio outorgado em benefício do seu titular.

Neste princípio reside a única garantia do Estado de Direito democrático. É uma forma de limitação do Poder.

Tipos de responsabilidade:

- **Responsabilidade política:** determina que o sujeito a ela vinculado tenha a obrigação de informar, explicar, justificar ou apenas assumir os efeitos dessa conduta, encontrando-se ainda adstrito a ter de suportar a crítica, a rectificação da conduta ou até a perda sancionatória do respectivo cargo. (responsabilidade objectiva).

Pode dividir-se em:

- **Responsabilidade política concentrada:** encontra-se regulado na CRP, se efectiva no quadro das relações interorgânicas tipificadas e objecto de procedimentalização da sua tramitação de meios e efeitos sancionatórios.

. **Responsabilidade institucional:** não determina a cessação de funções

Ex: a responsabilidade do PM perante o PR (art. 191º nº1).

. **Responsabilidade política stricto sensu:** o órgão responsabilizador pode fazer cessar o exercício de funções do órgão responsabilizado.

Ex: A responsabilidade do Governo perante a AR (art. 190º).

- **Responsabilidade política difusa:** não se encontra regulada na CRP, diz-nos que todos os protagonistas da vida política são responsáveis perante toda a comunidade, usando para o efeito o direito de manifestação e o exercício do voto.

- **Responsabilidade civil:** se a actuação das estruturas decisórias públicas, lesa, por acção ou omissão, a esfera jurídica de terceiros, causando-lhe prejuízos, surge aqui uma obrigação de indemnizar.

A responsabilidade civil advém **das normas constitucionais:**

-O art. 22º formula o princípio geral da responsabilidade das entidades publicas conjuntamente com o art. 62º nº 2.

- Art. 117º nº 1 e o 271º nº1, traçam o âmbito subjectivo de incidência dessa responsabilidade, reforçando ao art. 22º.

- **Responsabilidade criminal:** fala-se numa responsabilidade dos titulares do Poder político (tanto os do art. 117º nº 1, como os do art. 271º nº 1).

A CRP instituiu no art. 117º nº 3, um regime específico para os titulares de cargos políticos.

Encontrando-se reservada para as condutas tomadas no exercício das funções públicas.

- Responsabilidade sujeita aos princípios da legalidade e da tipicidade (prevista e punida pela lei);

- As sanções além de envolverem a privação da liberdade, pode incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato. **(art. 117º nº 3) .**

- **Responsabilidade disciplinar:** incide sobre titulares de órgãos que não assumem funções políticas.

Podem assumir 3 diferentes configurações:

. Dos titulares de órgãos e agentes da Administração pública, exercida pelas estruturas administrativas.

. Dos juízes, nos termos do art. 217º

. Dos magistrados do MP, art. 219º nº 5.

- **Responsabilidade financeira:** implica a responsabilidade por prejuízos financeiros levados a cabo pelo Poder decisório. O seu fundamento constitucional vem do art. 214º nº 1, alínea C.

Limites:

- Os titulares de cargos políticos não estão sujeitos a responsabilidade disciplinar, bem como da responsabilidade financeira, se não estiverem envolvidos na prática de actos financeiros.

- Os deputados gozam de irresponsabilidade pelos votos e opiniões que imitem o exercício das suas funções, não podendo ser objecto de responsabilidade (art. 157º nº 1).

- Os juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo excepções previstas no art. 216º nº 2, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do exercício jurisdicional.

7- Princípio maioritário:

Alicerça-se num acordo prévio e tácito, expressão de um entendimento ficcionado ou de um “consenso de sobreposição” entre todos os membros da sociedade, visando ultrapassar a necessidade de se encontrar um critério para apurar a decisão envolvendo uma pluralidade de vontades e que por todos deva se obedecida.

- Encontra-se sempre aberto a uma reversibilidade decisória (a maioria de hoje poderá ser a minoria de amanhã e a minoria de hoje poderá ser a maioria de amanhã.)

- as decisões da maioria nem sempre são legítimas de impor a sua obediência. Casos de objecção de consciência (art. 41º nº6), direito de resistência (art. 21º)

É a regra de ouro da democracia – é no respeito que a maioria tenha pela minoria que reside a força decisória do princípio maioritário. (a expectativa da minoria chegar ao poder)

Como se materializa?

A CRP estabelece uma dupla presença do princípio maioritário:

- **Art. 116º nº 2:** Exige a maioria de funcionamento (**Quorum (metade +1)**), enquanto número mínimo de membros necessários para que o órgão funcione. Aplica-se a todos os órgãos colegiais

- **Art. 116 nº 3:** uma maioria de deliberação mínima, estipulando que as deliberações dos órgãos colegiais são tomadas à pluralidade de votos, excluindo-se as abstenções para o apuramento da maioria. (**maioria simples/relativa**)

Excepções:

- . Os casos em que a CRP estabelece a **maioria absoluta**:

- A aprovação final das leis orgânicas (art. 168º nº 5)
- A rejeição do programa do Governo (art. 192º nº 4)
- Aprovação de uma moção de censura (art. 195º nº 1, alínea F)
- A confirmação dos DL que foram objecto de veto pelo PR (art. 136º nº 2)

- . Os casos em que a CRP impõe uma **maioria de dois terços**:

- A aprovação das alterações à Constituição (art. 286º nº 1)
- A Aprovação das leis do art. 168º nº 6.
- A confirmação dos DL que foram objecto de veto pelo PR em matérias respeitantes a leis orgânicas ou relações externas (art. 136º nº 3)

- . Os casos de **maioria de quatro quintos**

- O poder extraordinário de revisão constitucional operada pela AR (art. 284º nº2)

Quanto ao procedimento decisório do Conselho de Ministros, não segue o princípio maioritário, sendo usado o critério do consenso.

8- Princípio da imodificabilidade da competência (art. 111º nº 2):

Existem 3 modelos distintos de intervenção constitucional sobre a definição da competência:

- Não é possível alterar por lei ordinária, uma competência prevista na CRP, a não ser que tenham fundamento ou base constitucional expressa.

Ex: os órgãos de soberania (Art. 110º nº 2). Esta situação, só o PR é que tem definida toda a sua competência na CRP.

Aos restantes órgãos de soberania, A CRP criou diversas cláusulas gerais habilitadoras de uma intervenção da lei em sentido amplificador dos poderes dos órgãos de soberania (Ex: art. 161º alínea O; 163º alínea H; 197º nº 1, alínea J; 201º nº 1, alínea D; 223º nº 3).

- Se a CRP remeter para a lei (remissão expressa) a definição da competência.

Ex: regulação da comunicação social (Art. 39º nº 2)

Ex: Conselho Superior de Defesa Nacional (Art. 274º nº 2)

- A CRP pode definir o órgão que tem poderes de definição da competência de outros órgãos

Ex: Competência legislativa da AR e do Governo para definir os poderes das múltiplas estruturas orgânicas da Administração pública.

De acordo com o art. 19º nº 7, a competência definida pela CRP aos órgãos de soberania, não pode ser alterada mesmo em estado de emergência.

Delegação e substituição: operam uma flexibilização das regras de distribuição do exercício da competência, sempre que haja uma norma que a habilite.

Delegação: acto pelo qual um órgão (delegante) exerce a faculdade, que uma norma lhe atribui, de permitir que outro órgão (delegado) pratique 1 ou vários actos da competência do delegante, a qual tem de estar prevista na CRP. São os casos:

- As autorizações legislativas da AR ao Governo (Art. 165º nº 1)

- As autorizações legislativas da AR para as assembleias legislativas das regiões autónomas (Art. 227º nº 1, alínea B)

- Mais os casos dos artigos: 229º nº 4; 32º nº 4; 265º nº 3.

Substituição: permissão conferida pela ordem jurídica de um órgão agir em vez de outro, praticando actos da competência do substituído, a qual tem de estar prevista na CRP. São os casos:

- A substituição do PR pelo presidente da AR (Art. 132º nº 1)

- A substituição do PM pelo vice-PM (Art. 185º nº 1).

9- Princípio da competência dispositiva: permite sempre presumir, salvo norma em sentido inverso, que o órgão dotado de poderes decisórios sobre determinada matéria pode:

- Praticar o acto; recusar a prática do acto; ou revogar o acto.

Contudo existem limites:

- **Limites de praticar um acto:** a prática do acto encontra-se condicionada a:

- **Pressuposto de facto:** condicionada à verificação de um determinado evento.

Ex: a demissão do Governo pelo PR (195º nº 2), só pode ser feita se estiver em causa o regular funcionamento das instituições democráticas.

- **Pressuposto de direito:** condicionada à existência de determinadas realidades jurídicas anteriores. **Ex:** a nomeação ou exoneração de um Ministro pelo PR, só pode ser feita sob proposta do PM (Art. 133 alínea D)

- **Pressupostos de facto e de direito:** o acto de nomeação do PM pelo PR (art. 187º nº 1), deve ser procedido de audição dos partidos políticos e tendo em conta os resultados eleitorais.

- **Limites ao poder de recusar a prática de um acto:** a ordem jurídica cria situações em que o órgão não pode recusar a prática de 1 acto, impondo até a sua prática obrigatória.

- Exemplos de limites ao poder de recusar um acto com fundamento constitucional:

. as decisões do TC (art. 283º)

. A promulgação das leis de revisão constitucional pelo PR (Art. 286º nº 3)

. A promulgação, pelo PR, de uma lei da AR após veto do PR (art. 136º nº 2 e 3)

. Conjunto de actos de apresentação obrigatória do Governo à AR (art. 192º; 106º; 197º nº 1, alínea F)

. A execução do Governo do Orçamento de Estado (Art. 199º alínea B)

- Os limites ao poder de revogar um acto: podem decorrer de vicissitudes ocorridas ao nível da competência do autor do acto ou que resultem do próprio acto. Situações:

. Quando o autor do acto tenha perdido a competência dispositiva sobre a matéria.

Ex: a competência legislativa autorizada (165º nº 3), só pode ser usada 1 vez.

. Quando o acto revogando tenha uma existência obrigatória.

Ex: A revogação de uma lei que torna exequível a norma constitucional, não coloca em causa a própria norma constitucional.

- Quando se encontra totalmente excluída, perante actos que, assumindo natureza instantânea, esgotam os seus efeitos no momento em que foram emanados.

Ex: A promulgação e a assinatura de diplomas / o veto político

- Quando os actos caducaram ou cessaram a produção dos seus efeitos.

Ex: A lei de autorização legislativa / qualquer norma declarada inconstitucional

As situações de Nomeação, Eleição, Cooperação, segundo o princípio da equiordenação, pressupõe a existência de uma responsabilidade política entre os órgãos em causa para poderem ser revogados.

Há actos irrevogáveis como os actos de graça do PR (o indulto, a comutação de penas e a concessão de condecorações).

10- O princípio do autocontrolo da validade

Quem decide tem sempre o poder/dever de fiscalizar os actos que o próprio emanou.

A determinação de que a validade de todos os actos de quaisquer entidades públicas se encontra na sua conformidade com a CRP (art. 3º nº 3), traduzindo a expressão da vinculatividade geral ao princípio da juricidade, permite alicerçar um conjunto de vinculações comuns a todas as estruturas orgânicas públicas:

- Todas devem agir em conformidade com a juricidade, sob pena de invalidade dos seus actos
- Todas têm o dever de fiscalizar a conformidade da sua própria actuação com a juricidade
- O caso de se verificar a invalidade, é-lhes reconhecida a faculdade de repor a juricidade.

Se a invalidade do acto estiver no facto de ter sido emanado por quem não tinha competência para o efeito (inconstitucionalidade orgânica), o órgão que o emanou tem competência para repor a juricidade, ou seja, pode revogar o acto.

Ex: A AR cria uma Secretaria de Estado e o Governo promulga esse acto. A AR pode revogar essa decisão, repondo assim a juricidade.

Também, nesta situação, o Governo poderia revogar esse acto, enquanto autocontrolo da validade dos actos emanados (art. 3º nº 3)

A incompetência de um terceiro órgão nunca pode fazer precluir o poder revogatório do órgão dotado de competência dispositiva sobre a matéria.

Retroactividade da reposição da juricidade: os limites

A integral reposição da juricidade exige que seja conferida eficácia retroactiva ao respectivo acto de revogação ou sanção, apagando todos os efeitos produzidos pela conduta inválida desde a data de emanção desse acto.

Limites:

- Não pode colocar em causa a intangibilidade do caso julgado (art. 282º nº3)
- as situações jurídicas consolidadas.

B – Princípios respeitantes aos titulares do poder político

1- Princípio da legitimação democrática (art. 108º)

O poder político pertence ao povo, encontrando no sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico o modo por excelência pelo qual o povo exerce o poder político (art. 10º nº1), concretizando-se deste modo, a configuração da vontade popular como base da República (art. 1º0), residindo no povo a soberania (art.3º nº 1), e fazendo da participação política directa e activa dos cidadãos uma condição e um instrumento de consolidação do sistema democrático (art. 109º).

O sufrágio directo, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos colectivos de soberania, tal como ditam também as normas de ius cogens (art. 21º nº3 da DUDH), tornando-se assim representantes do povo.

A radicação no povo da legitimidade política das autoridades titulares do poder público, pode assumir diferentes graus:

- **Legitimidade democrática directa:** titulares eleitos por sufrágio directo, universal e periódico.

Ex: PR, deputados da AR.

- **Legitimidade semi-directa:** utilizando-se um processo eleitoral destinado à eleição de deputados, o motivo principalmente determinante da escolha do eleitorado acaba por ser a escolha do líder do Governo. Ex: PM; Presidente da Câmara Municipal.

- **Legitimidade indirecta ou mediata:** todos os titulares que são designados, por via electiva ou de nomeação, por órgãos cujos titulares gozam de legitimidade democrática directa.

Ex: Ministros e secretários de Estado; 10 juizes do TC.

- **Legitimidade indirecta e secundária:** todos os titulares que são designados por órgãos cujos titulares são também portadores de uma legitimidade indirecta ou mediata.

A legitimidade democrática justifica a concentração de poderes nos órgãos cujos titulares são dotados de maior legitimação política. Segundo a linguagem de Rousseau, a sua intervenção, expressa a vontade geral.

Ex: A AR ou o Governo aprovam 1 acto legislativo e o PR promulga-o.

Esse acto traduz a conjugação de duas vontades orgânicas dotadas de legitimidade democrática.

Nesta ideia, reside o cerne da legitimidade democrática, que engloba todos os actos jurídicos intencionais do Poder.

2- Princípio da renovação (art. 118º)

O princípio democrático e a exigência de legitimação democrática dos titulares dos cargos públicos, determinam que não existem titulares vitalícios, de todos os titulares de órgãos nacionais, regionais ou locais.

Este princípio reforça a precariedade e a efemeridade do Poder.

Qual o fundamento deste princípio? São razões do interesse público, tais como:

- O combate ao abuso do poder e a sua aristocratização;
- O reforço da democraticidade da democracia (permite que mais pessoas participem na vida política, envolvendo o acesso de mais cidadãos a cargos de decisão pública)
- Habilita a adopção de novas soluções de prossecução do interesse público.

Limites à renovação sucessiva dos mandatos

O princípio da renovação não se basta com a garantia de que ninguém exerce um cargo vitalício, apesar de renovar a sua legitimidade democrática, mostra-se também passível de impor limites ao exercício sucessivo de mandatos por uma mesma pessoa, um mesmo cargo.

Ex: Art. 123º nº 1 – limite de 2 mandatos sucessivos para o PR.

Ex: art. 222º nº 3 – 1 único mandato não renovável para os juízes do TC.

O artigo 118º nº 2, remete para o legislador, dando-lhe uma faculdade discricionária de impor limites à renovação sucessiva de mandatos.

Em qualquer caso, as limitações resultantes deste princípio, não podem impedir a possibilidade de os titulares em causa, exercerem mandatos em outros órgãos públicos.

A excepção à renovação: os titulares vitalícios

Com excepção dos juízes do TC, os juízes são os únicos titulares de órgãos de soberania que exercem funções a título profissional, e apenas sujeitos ao princípio da renovação, o que respeita ao limite de idade de exercício.

Quanto aos PR's, que tendo sido eleitos na vigência da CRP, não foram destituídos do cargo, o art. 142º alínea F, determina que são membros do Conselho de Estado, verificando-se, por efeito do disposto no art. 143º, que exercem esse cargo a título vitalício.

3- Princípio da fidelidade à Constituição

Este princípio extrai-se do juramento do PR (art. 127º nº3), impondo-lhe uma fonte de deveres constitucionais.

Este princípio estende-se a todos os titulares de cargos públicos. Resulta do exercício do poder político se fazer nos termos da Constituição (art. 108º) e do corolário que determina exercer a soberania “segundo as formas previstas na CRP”. Envolve 6 deveres:

- Obrigação de não intentar contra a CRP
- Agir em conformidade com a CRP
- Dever de implementar a CRP
- A interpretação evolutiva do texto constitucional deve fazer-se sem desvirtuar o sentido global da CRP
- Respeitar a interpretação judicial da CRP
- Um dever de educar a favor da CRP

A fidelidade à CRP também passa:

- pela imposição a todos os titulares de cargos públicos de um dever de protecção da Lei Fundamental:
 - . Art. 204º - os tribunais, impedindo a aplicação de normas inconstitucionais
 - . Art. 282º - Declaração de inconstitucionalidade do TC
 - . Art. 3º nº 3 (controlo da juridicidade por todos os órgãos de soberania)
- pela motivação dos titulares de cargos públicos a implementarem as normas dotadas de aplicabilidade directa (art. 18º nº1)

A fidelidade à CRP traduz uma vinculação que se realiza no contexto de um Estado de Direito democrático que se fundamenta no pluralismo. O art. 269º nº2, concretizando o postulado do art. 13º nº 2, formula o princípio geral da não discriminação dos titulares dos poderes públicos face à cor partidária, tal como é indicado no art. 50º da CRP.

A neutralidade político-partidária (que vem do princípio da imparcialidade art. 266º nº 1), também demonstra a fidelidade à CRP: se tais valores forem lesados, o normal funcionamento das instituições democráticas podem ser colocados em causa e esse acto poderá ser sancionado através da responsabilidade política.

4- Princípio da responsabilidade pessoal (art. 22º)

Abrange os 4 tipos de responsabilidade que se estudou quanto aos princípios de organização e funcionamento do poder político.

Quanto à responsabilidade civil, o art. 22º estabelece um princípio de solidariedade entre a pessoa colectiva e o titular dos seus órgãos, funcionários e agentes, das situações que à luz da CRP existe responsabilidade pessoal.

- o art. 22º estabelece o princípio geral da responsabilidade
- o art. 117º nº 1, determina a responsabilidade civil dos titulares de cargos públicos
- o art. 271º nº 1, determina a responsabilidade civil dos funcionários e agentes administrativos.

De acordo com o art. 22º, qualquer lesado pode intentar uma acção de indemnização, escolhendo 3 destinatários possíveis:

- Contra a pessoa colectiva em causa;
- Contra a pessoa física
- Contra, simultaneamente, a pessoa física e a entidade colectiva.

Sendo a acção intentada contra a entidade colectiva, esta posteriormente, poderá exigir o ressarcimento à pessoa física que provocou o dano.

No caso de dolo grosseiro, a entidade pública exige sempre o ressarcimento.

5- Princípio da titularidade de situações funcionais (117º nº 2):

Quem exerce o Poder pode ter um conjunto de posições jurídicas passivas diferentes das posições dos cidadãos comuns.

- Posições jurídicas activas (vantagens positivas):
 - . Imunidades políticas (130º nº4; 157º nº3; 196º nº 1 e 2)
 - . Privilégios (viaturas, passaporte especial diplomático) (132º nº2)
- Posições jurídicas passivas (posições negativas)
 - . Deveres (159º)
 - . Sujeições (117º nº1- responsabilidade;)
 - . Restrições a DF (dto à greve)

Limitações:

- Princípio da proporcionalidade: existe uma relação de adequação e de necessidade face ao tipo e natureza das funções que o titular do órgão em causa exerce.

- Todas as situações funcionais têm que ser justificadas e respeitar o princípio da igualdade, não se podendo aproveitar para tirar vantagens ou proveitos próprios, através do interesse público.

- O princípio da imparcialidade: veda a colisão dos interesses próprios, determinando que nenhum título de situação funcional, possa ser aplicado imediatamente a quem participou na sua feitura. Ex: aumento de salário dos deputados. Só é aplicado, aos que vierem a ser eleitos na legislatura seguinte.

Situações pós-funcionais:

Diz respeito a posições jurídicas conferidas a ex-titulares de órgãos de poder.

O segredo de Estado mantém eficácia após termo de funções, contudo, as situações de posições jurídicas activas, como os benefícios e a responsabilidade, cessam com o termo de funções.

Renunciabilidade do estatuto funcional:

- As situações jurídicas passivas, que existem devido ao prestígio e dignidade do cargo em causa, não podem ser renunciadas.

- As situações que envolvam posições jurídicas que estejam relacionadas com o prestígio do cargo, como é o exemplo do art. 157º nº2 (renunciar a autorização parlamentar para serem arguidos), não podem ser renunciadas.

- As situações jurídicas activas, que vise benefícios individuais, como as viaturas ou aumento de salário, podem ser renunciadas.

6- Princípio da proibição de acumulação de funções

Art. 269º nº 4 estipula o princípio geral da proibição de acumulação de funções, contudo, através deste artigo que remete para a lei (expressa) os casos excepcionais, deve ter-se em conta o art. 117º nº2, que estipula as incompatibilidades dos titulares de cargos públicos. Essa proibição reforça o princípio da separação de poderes.

Os órgãos de soberania podem acumular uma função pública e uma privada?

Não. O art. 216º nº 2 que proíbe os juizes de exercer outra actividade, deve ser aplicado analogicamente as restantes funções públicas, por uma questão de garantir uma dedicação exclusiva à prossecução do interesse público.

No caso dos deputados, o art. 154º nº 2, remete para o legislador a definição das incompatibilidades, que embora nunca o tenha definido, a prática tem sido o princípio da não acumulação.

Os restantes titulares de órgãos públicos:

- O art. 269º nº 4 estabelece o princípio geral da proibição de acumulação de funções públicas.

- Por força do art. 47º, podem acumular uma função pública e uma função privada, sendo apenas incompatível se houver legislação ordinária ao abrigo do art. 117º nº2.

Excepções:

- Situações de inerência: alguém pela circunstância de ser titular de um cargo público ocupa também, por determinação normativa, um outro cargo público.

Ex: o PR é membro e presidente do Conselho de Estado (142º) e membro e presidente do Conselho Superior de Defesa Nacional (art. 274º nº 1).

- Situações de competência acumulada: sempre que uma pessoa física é titular de 2 ou mais cargos. Ex: 1 membro do Governo ocupa 2 ministérios

- Situações de exercício simultâneo de funções a título substitutivo: quando uma pessoa exerce o seu cargo normal acumulando um segundo cargo a título substitutivo.

Ex: a substituição dos membros do Governo (art. 185º).

7- Princípio da proibição de abandono de funções

Este princípio alicerça-se no princípio da continuidade dos serviços públicos.

Todo o titular designado para o exercício de um cargo público, tendo-se a ele candidatado ou aceite por designação, não pode, arbitrariamente, abandonar o exercício de funções ou negligenciar o seu cumprimento, comprometendo por essa via, a continuidade dos serviços públicos ou o regular funcionamento das instituições.

O abandono de funções pode ser:

- o abandono físico do cargo.
- o ainda estar no cargo, mas sem cumprir os seus deveres.

Exemplos:

- O PR não pode abandonar o território nacional sem assentimento da AR (art. 129º nº1), sob pena de abandono do cargo
- Os deputados que passarem o limite de faltas, perdem o respectivo mandato.

8- Princípio da renunciabilidade ao cargo

Se é certo que nenhum titular de cargo público pode abandonar o exercício de funções a que se candidatou ou aceitou a respectiva designação, tal como não pode renunciar ao exercício da competência, a verdade é que poderá renunciar ao cargo em que se encontra investido.

Ao contrário do princípio da proibição de abandono de funções, a renúncia é um acto pelo qual o titular exerce uma faculdade legal, nunca substanciando com essa conduta a prática de um acto ilícito.

Casos de renúncia ao mandato previstas na CRP:

- O PR, nos termos do art. 131º. (neste caso, essa pessoa não se pode recandidatar nas eleições seguintes)
- Os deputados (art. 160º, nº2)
- O PM pode pedir a demissão perante o PR (art. 195º, nº1, alínea B)
- Os Ministros e os Secretários de Estado, podem pedir a demissão ao PM, sendo exonerados pelo PR (art. 133º, alínea H).

A hipótese de denúncia estende-se a todos os titulares de cargos públicos e existe mesmo sem lei ou até contra lei expressa.

A renúncia é a expressão de um direito subjectivo to titular do cargo, logo não se pode reconduzir a um acto juridicamente imputável ao Estado ou qualquer entidade pública.

Limites da renúncia a cargos públicos:

A ordem jurídica pode sujeitar o acto de antecipação voluntária da cessação de funções à necessidade de aceitação por outro órgão.

Ex: art. 195º nº1, alínea B – o pedido de demissão do PM depende da aceitação do PR (também pode recusar, contudo essa hipótese acaba por não evitar o propósito inicial).

Casos em que não é possível resignar do cargo:

- os titulares por inerência
- os titulares de cargos vitalícios ***ope legis***: o caso dos Ex-PR que não tenham renunciado ao cargo, fazem parte do Conselho de Estado.
- Os titulares de cargos que exercem funções a título substitutivo.

Princípios sobre as fontes reguladoras da organização do poder político

A- Princípio da não exclusividade da configuração formal do poder político

1- O propósito constitucional: o poder político formal

A atribuição ao povo da sede da soberania (art. 3º nº 1) e da titularidade do poder político (art. 108º) envolve o exercício do poder sempre “segundo as normas previstas na CRP”, logo, dá sentido ao art. 3º nº 1, no qual “o Estado subordina-se à CRP e funda-se na legalidade democrática”. O exercício do poder encontra-se aprisionado pela CRP.

Logo, o poder político formal é aquele que é exercido segundo os termos definidos na CRP.7

Contudo, a própria CRP cria um estado de excepção constitucional, no art. 19º (estado de necessidade), a qual permite que ocorra uma alteração da normalidade constitucional (art. 19º nº7), a título provisório, até ao restabelecimento da normalidade constitucional.

O art. 19º permite a suspensão de algumas normas constitucionais, definindo assim uma constitucionalidade alternativa balizada por esta norma constitucional, fazendo com que em vez de existirem uma excepção à constitucionalidade nos casos de necessidade, haja uma constitucionalidade excepcional acolhida por uma norma constitucional (art. 19º).

Intervenção condicionada do eleitorado: a “domesticação” do titular da soberania (art. 108º)

Constitui outra manifestação do propósito constitucional de garantir o monopólio regulador das formas de exercício do poder político: A CRP, limitando as formas de intervenção decisória do povo, “domestica” o titular último da soberania. Daí a preferência pela democracia representativa.

Então como é que o **povo exerce o poder “nos termos da CRP”**?

- Intervenção através do voto secreto, directo, universal e periódico, dos actos eleitorais previstos na CRP.
- Participação directa através de candidaturas a cargos políticos electivos (art. 151º nº1)
- Intervenção em referendos, contudo o regime do art. 115º, torna-os quase inúteis para a resolução de questões da efectiva relevância política.

Ao povo, só é permitido exercer o poder nos termos previstos na CRP. ACRP remete para os seus representantes (do povo), sem qualquer intervenção directa do eleitorado, as decisões essenciais num Estado constitucional, como as alterações constitucionais.

A segunda parte do art. 108º “nos termos da Constituição”, é colocado em causa pela Doutrina, uma vez que nenhuma CRP tem legitimidade para amputar o povo de se expressar.

Maleabilidade de situações constitucionais

As soluções constitucionais, um a vez dotadas de maleabilidade applicativa, exprimem uma verdadeira manifestação do propósito constitucional de “atrair” tudo a uma regulação normativa, fazendo com que a CRP perdure no tempo, adaptando-se à evolução das situações e circunstâncias.

Síntese: Os art. 3º nº1 e 108º, dizem-nos que só o poder formal previsto e exercido nos termos da CRP é legítimo.

Mas, poderá uma CRP democrática “fechar” as formas de intervenção legítima ao povo?

2- Contestação teórica dos pressupostos constitucionais tradicionais:

No final do séc. XIX, Sieyes, vem defender uma concepção, a qual, obteria consagração legal da DUDH e do Cidadão de que “um povo tem direito de rever, de reformar e de modificar a sua Constituição. Nenhuma geração pode sujeitar as gerações futuras às suas leis”.

Esta concepção foi acolhida pelo Professor Afonso Queiró, a propósito da CRP de 1976.

Assim sendo, a formulação constitucional dos art. 3º nº1 e 108º, constitui uma verdadeira heresia, porque “o povo tem o direito absoluto de modificar as suas instituições”.

O poder constituinte, consubstanciando a soberania decisória do povo, não é passível de ser regulada na sua actuação futura pelos deputados que fizeram a CRP: há uma norma não escrita pela qual é o poder constituinte soberano do povo “que não só cria a CRP positiva como a sustenta e lhe confere validade, e não ela que sustenta e confere competência ao poder constituinte e lhe fixa quaisquer limitações”.

Assim, se o povo resolver romper com a normatividade jurídico-positiva, não há ilicitude.

Logo, o art. 3º nº 1 e 108º, proclama apenas uma autovinculação do poder constituinte pelo povo, uma vez que este pode reescrever, tal como aconteceu com a actual CRP, através de um acto de ruptura revolucionária, a normatividade constitucional.

Existe assim, ao lado do poder político formal, um **poder político informal** directamente fundado na soberania originária do poder constituinte do povo (na ideia de nação).

O equívoco da força normativa da CRP

A CRP, enquanto produto do positivismo que transcreveu as ideias iluministas e racionalistas do séc. XVIII, fez surgir a ideia de que a CRP, enquanto *lex superior*, é dotada de uma supremacia hierárquica sobre todas e demais normas do sistema jurídico (*o mito da Constituição escrita*).

Contudo, a CRP não tem o exclusivo da definição das fontes de Direito, nem goza de supremacia absoluta dentro do sistema jurídico.

A quebra do mito da onipotência da Constituição escrita

Apesar da existência de uma Constituição formal rígida, incluindo a sua autodefesa através de uma cláusula de limites materiais, será reveladora da preocupação de impedir o desenvolvimento de uma normatividade “não oficial”, não existe um exemplo histórico de preservação da vigência de uma CRP contra o desenvolvimento de uma factualidade diferente (*contra constitutionem*). O poder da força é sempre superior à força das normas escritas.

Essa falta de correspondência entre a “Constituição escrita” e a “Constituição real” (factualidade) mostra-se passível de gerar um conflito em que a primeira se transforma **numa mera folha de papel** que sucumbirá perante os factores reais, independentemente do quão rígida ela seja.

É no instituto de lealdade da população e dos aplicadores do Direito que reside a principal força de uma Constituição, como exemplo disso mesmo o constitucionalismo britânico, e não no dogma do pensamento positivista da Constituição escrita.

Tal como existe, ao lado do poder político informal, a vigência de um poder político informal, também ao lado da normatividade formal da CRP se encontra uma validade informal.

3- Poder político informal

Poder constituinte informal

A normatividade constitucional “não oficial”, expressando uma abertura involuntária da Constituição escrita a normas passíveis de completar ou subverter o seu texto, é o produto gerado pelo poder constituinte informal. Este poder funda-se na vontade constituinte da nação, comportando uma expressão democrática da vontade da colectividade, a qual é a fonte última da titularidade do poder político. Se se negasse a expressão informal de uma vontade geradora de Direito à colectividade, negaríamos o princípio democrático.

Na vivência social das normas constitucionais pode recortar-se então, um segundo poder constituinte originário: um poder constituinte silencioso, a força normativa “não oficial” que acompanhando a Constituição “oficial”, vai modificando-a.

Efeitos:

- Inaplicabilidade de certas normas escritas do texto constitucional formal
- Existe um nível normativo da CRP “oficial” que nunca poderá esquecer o sector das normas escritas “adormecidas” pelas normas informais

Assim, a CRP é a síntese de uma normatividade formal e uma normatividade informal, e esta dupla dimensão da normatividade constitucional, deve ser sempre considerada para que se determine a verdadeira Constituição.

Efeitos do duplo nível normativo:

- A revisão constitucional de normas escritas inaplicáveis pela emergência de uma normatividade “não oficial”, assume uma natureza simultaneamente declarativa (remove a norma sem efectividade da ordem jurídica) e certificativa (evitam o despertar do coma jurídico das normas adormecidas).
- O próprio conceito de inconstitucionalidade não decorre apenas da violação da norma escrita, mas também da normatividade “não oficial”, dando um novo sentido ao conceito e dificultando a tarefa do seu juízo.

O poder de exteriorização informal dos titulares de cargos políticos:

É outra manifestação aferidora da informalidade do poder político, que diz respeito às declarações orais ou escritas dos titulares de cargos políticos, fora dos casos previstos na normatividade oficial, que criam factos, por vezes, com relevância jurídica.

Exemplos:

- O PR e os “recados” verbais, ou via facebook, ou por prefácio ao Governo.

Este exercício não é livre, tem limites:

- Deve respeitar o estatuto constitucional do visado.
- Deve fazer-se com fidelidade ao quadro genérico dos valores da CRP, não sendo lícito o seu usado como meio de incitar à subversão das instituições vigentes.

O “Quarto poder”: os meios de comunicação social entre a responsabilidade política difusa e os riscos para a democracia

Os meios de comunicação social são, depois dos poderes legislativos, judicial e executivo, o “quarto poder”, consubstanciando uma verdadeira manifestação de um poder político informal, controlando e fiscalizando os titulares de cargos públicos no exercício das suas funções, responsabilizando-os em termos difusos junto da opinião pública, fazendo que neles resida hoje, a principal garantia política da democracia. Essa importância informal dos meios de comunicação social têm acolhimento na CRP forma no art. 39º, o qual impõe a existência de uma entidade administrativa independente reguladora da comunicação social, composta por membros eleitos na AR por maioria de dois terços (art. 163º, alínea H).

O art. 39º deve ser conjugado com os princípios do art. 38º nº 4 e 6. (ler artigos)

Contudo, os meios de comunicação social podem manipular a opinião pública, fazendo da pressão uma arma política junto das instâncias competentes.

A comunicação social ao, julgar e condenar na praça pública antes da intervenção dos tribunais, aprovar ou rejeitar iniciativas legislativas, e glorificarem ou crucificarem políticos, exerce uma nova soberania, um novo poder na sociedade moderna. Este poder, face à entidade administrativa independente reguladora da comunicação social, pode ter um risco subjacente para a democracia, sendo por isso importante que a sua titularidade não seja detida pelo próprio Estado, não seja concentrada nas mãos de um único privado, para que este poder não se torne absoluto e incontrolável.

Em conclusão, os meios de comunicação social são, hoje, protagonistas de um poder político informal que, exercendo uma insubstituível função de responsabilização difusa do poder político formal, se encontra tácita ou implicitamente reconhecido no art. 39º da CRP, determinando a sua submissão a um modelo de regulação administrativa independente.

O “poder oculto”

Uma derradeira manifestação do poder político informal, encontra-se numa pluralidade de modalidades de influência ou até de pré-determinação decisória do poder formal por forças defensoras de interesses (sócias, políticos, económicos e culturais) que, agindo na sombra, escapam aos quadros visíveis da participação democrática definidos pela normatividade “oficial”.

É um poder escondido, alimentado por 1 código de silêncio e cumplicidades, infiltrado na sombra das estruturas decisórias formais do poder regulado pela normatividade escrita e visa influenciar ou determinar o conteúdo das suas decisões. Exemplos dos lobbies económicos e a máfia.

Assim, o poder oculto permite ilustrar que nem todo o poder se exerce à luz das regras formais e nos quadros da licitude criminal.

Como é que a ordem jurídica de um Estado constitucional o pode combater?

Além do princípio da juricidade e da transparência democrática, através:

- Da criminalização do titular do cargo público permeável a essas influências (responsabilidade criminal art. 117º nº 1 e 3)
- A consagração do regime de incompatibilidades dos titulares de cargos públicos (art. 117º nº2)
- A proibição de concentração da titularidade dos meios de comunicação social (art. 39º, nº 1, alínea B).

Entre outros, que dentro dos termos da Constituição, o legislador possa implementar a sua margem de liberdade conformadora no combate a este mecanismo informal do poder político.

B- Princípio da não exclusividade das fontes normativas formais na regulação do poder político

Há mais Direito para além do Direito positivo que é proveniente de fontes formais. Nesse sentido, a regulação do poder político, entendido em sentido amplo de autoridades que exercem funções públicas, não se circunscreve às fontes normativas formais de Direito, mas compreende também as normas resultantes da “consciência jurídica geral”, que traduz uma ordem de valores suprapositivos, à qual a normatividade constitucional escrita se encontra subordinada, materializada normativamente em princípios jurídicos fundamentais que, vinculando o próprio legislador constituinte, servem de padrão de conformidade normativa do texto constitucional, habilitando a susceptibilidade de se formular um juízo sobre a validade do conteúdo das próprias normas da CRP, e do problema da inconstitucionalidade, têm como características essenciais:

- A irrevogabilidade por qualquer fontes voluntárias, logo sendo dotados de especial força geradora da invalidade de todas as restantes normas que os contrariem.

- A transnacionalidade

- A Expansibilidade universal

- A tendencial imutabilidade temporal

Nestes princípios jurídicos fundamentais reside a principal força não intencional heterovinculativa que, subordinando o poder constituinte, limita todo o poder político: A CRP escrita, sob pena de invalidade das suas normas, é serva dos princípios jurídicos fundamentais que, deste modo, substanciam o *ius cogens* constitucional.

Permeabilidade do sistema jurídico à factualidade: efectividade e normatividade “não oficial”

Num plano paralelo à normatividade gerada por processos formais previstos pelo Direito positivo, existe também uma juridicidade que integra uma factualidade normativa, isto é, a capacidade de puros factos fazerem emergir normas jurídicas, as quais se devem incluir no sistema jurídico, fazendo com que as normas jurídicas se integrem num determinado contexto de vivência social: as normas são veículos de comunicação entre o hemisfério da realidade factual existente na sociedade e o hemisfério formal que domina o sistema jurídico-positivo.

A falta de capacidade de aderência ou de imposição de normas jurídicas à sociedade, gerando o seu desuso, enquanto perda de obediência ou fidelidade ao seu conteúdo, e a inerente formação social de uma norma substitutiva daquela que carece de efectividade: A efectividade torna-se, deste modo, verdadeira condição de facto da legalidade normativa – princípio da efectividade.

A falta de efectividade mostra a penetração de uma dimensão corrosiva da factualidade social sobre todas as normas do sistema jurídico. Em sentido inverso, a informalidade subjacente numa prática social reiterada com convicção de obrigatoriedade, constitui “passaporte” de acesso ao mundo da normatividade jurídica.

A discussão da eficácia das normas jurídicas deve incluir à validade, a efectividade, pois esta converte-se numa condição de facto de vigência da legalidade normativa, para que seja aceite e seja cumprida. O desenvolvimento de uma factualidade normativa por via da efectividade (ou da falta dela), faz aparecer uma dupla dimensão normativa dentro do sistema jurídico: a normatividade oficial e a normatividade não oficial que pode:

- Integrar ou completar o Direito escrito: caso de normatividade “não oficial” *praeter legem*

- Subverter ou desaplicar o Direito escrito: o caso de normatividade “não oficial” *contra legem*.

Ora, a regulação do poder político deve ser fruto da articulação da normatividade “oficial” e da normatividade “não oficial”, da qual brota a disciplina jurídica do Poder político.

Juridificação de factos emergentes da actuação constitucional

Sabe-se já que o sistema jurídico assenta numa comunicabilidade entre factos e normas jurídicas.

A CRP não se resume às normas escritas dos 296 artigos.

A referida permeabilidade factual do sistema jurídico faz como que exista uma tendência para a própria juridificação de factos resultantes da conduta, por acção ou por omissão, de órgãos constitucionais.

Ou seja, essas condutas podem fazer emergir normas jurídicas que embora não tenham carácter de obrigatoriedade, se atribui relevância jurídica, que podem ser:

- O costume constitucional

Como *costume praeter constitutionem* temos o exemplo do estatuto da cidade de Lisboa como capital, o poder de veto do Ministro das Finanças em todos os actos governamentais que envolvem efeitos financeiros e a figura do PM indigitado.

Como *costume contra constitutionem* temos o exemplo da não aplicação do princípio socialista da CRP e a existência de uma tácita iniciativa governamental de revisão constitucional em domínios referentes à EU.

- As praxes, práticas e usos constitucionais

Traduzem-se em linhas habituais ou reiteradas de conduta adoptada, sem possuírem a convicção de obrigatoriedade. Exemplos:

- A nomeação como PM, do líder do partido mais votado nas eleições parlamentares, levada a cabo pelo PR.

- A aprovação de uma lei de amnistia existindo a visita do Papa a Portugal.

- As convenções constitucionais

Espécie de acordo ou consenso não jurídicos entre titulares de cargos políticos, visando disciplinar espaços vazios de regulação jurídica; ultrapassar dificuldades de uma concreta aplicação de normas constitucionais; a convivência entre órgãos constitucionais, exigido pelo princípio da cooperação e respeito institucional;

Exemplos:

- os acordos entre partidos políticos para aprovação de actos legislativos

- a definição dos termos das reuniões semanais entre PM e PR.

- Os precedentes constitucionais

A prática habitual na resolução de casos semelhantes ou na interpretação e aplicação das mesmas normas. Exemplos:

- O PR pode recusar o nome do candidato a PM e dissolver a AR

- O PR pode, informalmente, exigir ao PM a demissão de 1 Ministro

- Os precedentes dos tribunais

A necessidade constitucional não incorporada

O sistema jurídico global revela que nem todos os seus componentes normativos são integralmente visíveis ou conhecidos: existe sempre uma normatividade alternativa – *extra ordinem* - que não está incorporada dentro do quadro jurídico-positivo do sistema e que a mesma pode funcionar como uma derradeira “válvula de segurança”, apesar de se desconhecer a exacta configuração ou amplitude desta dimensão oculta do sistema jurídico.

Face ao art. 19º, estado de emergência, se não for possível existir materialmente essa declaração (por exemplo, devido a aprisionamento dos órgãos de soberania), justifica a legitimidade de actos extra ordinem, visando a defesa da integridade territorial, o restabelecimento da normalidade constitucional e a

garantia do Estado de Direito democrático, enquanto *ultimum remedium*, sempre dentro do respeito pelos valores da dignidade da pessoa humana.

Excurso: a normatividade dos fenómenos revolucionários

As constituições não gostam dos processos revolucionários, mas estes, são fonte, por excelência, de Constituições. A própria História comprova isso mesmo, com excepção da Carta Constitucional de 1826 e da CRP de 1976.

A revolução vitoriosa, procura o próprio Direito que produz uma fonte legitimadora do poder e um instrumento garantístico da efectividade da nova ordem, desde que seja conforme ao ius cogens.

A dupla projecção jurídica de uma revolução:

- É um facto legítimo, ilícito e inválido à luz do ordenamento constitucional vigente à sua data
- Assume-se um facto legitimador e por isso, primeiro elemento constituinte de um novo

ordenamento constitucional.

A legitimação da instauração de facto do novo ordenamento constitucional encontra-se na sua efectividade.

A revolução falhada, conduz à criminalização da conduta e ao julgamento dos seus protagonistas.

C- Princípio da não exclusividade das fontes jurídico-políticas reguladoras do poder político

A normatividade extrajurídica

É possível que o poder político, além das fontes jurídicas e políticas, tome como referencial de conduta, normas de natureza extrajurídica.

A existência de um referencial extrajurídico regulador da conduta dos órgãos constitucionais pode ter como fundamento duas distintas habilitações constitucionais:

- Ser resultado de uma remissão da norma constitucional para as normas extrajurídicas – estas passam a gozar de obrigatoriedade jurídica por força da norma jurídica remissiva; são assim objecto de uma juridificação.

- Se traduzir um simples preenchimento integrador de um espaço vazio da normatividade constitucional – a sua eficácia vinculativa não assume natureza jurídica, não é vinculativa.

Tipos de normas extrajurídicas reguladoras do poder político:

1- Normatividade técnico-científica

A cláusula constitucional do bem-estar comporta um implícito apelo a normas técnicas e científicas reguladoras da sua implementação, condicionando e conformando o poder político, podendo conduzir a uma “despolitização do Estado”. São elas as regras de biomedicina (início da vida humana o art. 1º), matemática (método de Hondt, art. 149 º 1), informática (art. 35º) ou económicas (estruturação do sistema financeiro, art. 101º).

2- Normatividade moral e ética

A moral exerce uma influência sobre o Direito, incluindo sobre a normatividade constitucional, a dois níveis:

- Uma influência directa na formação e o conteúdo de certas normas constitucionais (Ex: art. 266º nº2, princípio da boa fé, justiça e imparcialidade aos órgãos e agentes administrativos)
- As valorações de conteúdo ético encontram-se sempre presentes a influência que exercem não nível das pré-compensações interpretativas e decisórias de normas constitucionais.

As normas morais e éticas recebidas pela CRP valem como verdadeiras normas constitucionais, ou seja, têm carácter vinculativo.

Exemplos de recepção de regras morais e éticas nas CRP de 1976:

- A objecção de consciência (art. 46º nº1)
 - As regras deontológicas da comunicação social (art. 39º º 1, alínea E)
 - Dimensão ética do exercício do Poder, assente nos princípios de limitação, legitimidade e responsabilidade dos governantes. Ética constitucional do exercício do poder.
- Funda-se uma tradição cristã e tem como exemplos as atitudes dos titulares do poder político.

3- Normatividade de trato social

À semelhança do que acontece com os membros da sociedade, igualmente as relações entre os titulares de órgãos constitucionais, não encontram apenas nas normas jurídicas mas também à luz das regras de trato social que definindo pautas de boa educação, decore, etiqueta, que se designam de normas de cortesia constitucional.

Essas regras assentam num propósito de bom desenvolvimento da vida constitucional.

Estruturas constitucionais da República

Órgãos de soberania

1- Presidente da República

Definição e caracterização funcional: o art. 120º

É o primeiro órgão de soberania identificado e disciplinado pela CRP o art. 110 nº 1, e é, desde logo, um órgão autónomo face a todos os restantes órgãos políticos de soberania (AR – não é por ela eleito nem politicamente responsável; Governo – não é chefe do Governo nem perante o último, politicamente responsável.)

Relaciona-se, nos termos do princípio de interdependência de poderes, com o Governo e a AR, relacionamento esse, do qual resulta o sistema de Governo vigente.

Art. 120º - define o PR, enquanto órgão unipessoal, incorpora uma síntese das 3 principais funções:

- O PR representa a República Portuguesa

. Protagoniza em si, quer no plano interno quer internacional, a representação do Estado português, enquanto representação de grau máximo.

No plano interno:

- No sentido de procurar captar os anseios e as necessidades da colectividade, inteirando-se, dialogando e procurando consensos, fazendo-o directamente por iniciativa própria ou através de iniciativas dos interessados junto do Presidente.

- Recolhida essa informação, exerce uma “magistratura de influência” que passa por aconselhar, sugerir, advertir ou até pressionar os órgãos de soberania (AR e Governo) e e exercer um poder formal de exteriorização junto dos meios de comunicação social.

- A função de orientação política do PR, permite-lhe influenciar as escolhas políticas nucleares do Estado, nunca colidindo com as esferas de competências.

- ✓ O PR controla a produção normativa, promulgando e assinando diplomas (art. 134º alínea B), servindo assim de limite do poder à maioria.
- ✓ Pode servir-se do mecanismo de dissolução da AR no art. 133º alínea E, sem existir qualquer cenário de crise governamental, para tentar encontrar uma nova maioria absoluta e uma nova solução governativa.

No plano internacional:

- Exerce um conjunto de funções protocolares e simbólicas, enquanto representante do Estado português.

- No plano interno, como reflexo dessa representação externa:

- ✓ Todo o movimento diplomático tem de passar por ele. (art. 135º alínea A);
- ✓ Toda a vinculação internacional do Estado português, excepto as do art. 8º nº 3 e 4, carecem sempre de um acto de vontade do PR e cuja recusa se mostra intransponível.

- Compete ao PR a declaração da guerra e a feitura da paz (art. 135º alínea C)

. Goza de uma legitimidade política reforçada (sendo eleito directamente por todo o povo) e por representar toda a colectividade, lhe confere uma autoridade carismática: o Presidente de todos os portugueses.

- O PR, tendo jurado “defender, cumprir e fazer cumprir a CRP” (art. 127º nº3- garante político da CRP), garante o núcleo político da Lei Fundamental, identificado com os seguintes propósitos:

- ✓ Independência nacional
- ✓ Unidade do Estado
- ✓ Regular funcionamento das instituições democráticas

O PR tem a “chave” da garantia política da CRP, exercendo um verdadeiro poder moderador face a todas as restantes instituições, fiscalizando-as, arbitrando os conflitos e resolvendo as crises.

Funções que o PR desempenha para garantir os 3 propósitos acima mencionados:

- **Poder moderador policial** – fiscaliza a acção governamental e parlamentar
 - **Poder moderador arbitral** – regula e dirime conflitos políticos entre instituições constitucionais e parceiros sociais. Desde uma “magistratura de influência” até dissolução da AR.
 - **Poder moderador excepcional** – em situação de que se verifique grave irregularidade no funcionamento das instituições democráticas, assume um protagonismo anormal
- Pertença ou não a um partido político, o uso do poder moderador deve ser usado de forma imparcial e supra partidário.

Como é que o PR garante politicamente a CRP?

Sempre que ele implementa os princípios da cooperação e do respeito constitucional, nunca permitindo que se verifique paralisia ou impasse institucional: o titular não se pode deixar “capturar” pelos jogos político-partidários ou enredar em “brigas” e “birras” políticas.

Mecanismos tendentes a assegurar o propósito “moderador”:

- Exercer junto do Governo o poder de acompanhamento da sua actividade e pedir esclarecimentos e formular opiniões políticas.
- Solicitar ao TC a fiscalização preventiva da constitucionalidade (art. 134º alínea G)
- Exercer veto político sobre os diplomas que lhe tenham sido enviados para promulgação (art. 136º- AR), bem como, recusar a assinatura das resoluções da AR que aprovem actos internacionais (art. 134º alínea B + 135º alínea B – DL Governo)
- Em casos extremos, visando ainda garantir a CRP, o PR pode demitir o Governo nos termos do art. 195º nº2 e dissolver a AR (art. 133º alínea E) ou as assembleias legislativas das regiões autónomas (art. 133º alínea J).

A dupla responsabilidade do PR:

- **Responsabilidade difusa**: advêm do modo como o PR exerce as suas funções. Os meios de comunicação social desempenham um importante papel.
- **Responsabilidade criminal**: quanto aos atentados graves e intencionais do PR no exercício de funções à garantia da CRP, colocando em causa os pressupostos do núcleo político da Lei Fundamental (início folha), encontrando-se o legislador obrigado a criminalizar e tipificar essas condutas na lei definidora da responsabilidade do PR – art. 117º, e se for condenado, isso determinará a sua destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição (art. 130º nº3).

- O PR é o Comandante Supremo das Forças Armadas (FA)

Os 3 tipos de competência ao PR que advêm dos pressupostos acima referidos:

- Exercer funções protocolares e cerimoniais o âmbito das forças armadas;

- Nos termos do art. 134º, alínea A, tem competência para a prática de certos actos próprios do Comandante Supremo das FA, tais como:

- ✓ Art. 133º alínea P
- ✓ Art. 133º, alínea O, e art. 274º
- ✓ Art. 134º alínea D;
- ✓ Art. 135º alínea C;
- ✓ Art. 275º nº7

Mais uma vez, o exercício das suas funções deve ser neutramente apartidário e evitar a todo o custo qualquer entorse à imparcialidade política das FA (Art. 275º nº4), sancionando politicamente qualquer atentado contra as FA.

Conclusão: a síntese caracterizadora do PR

- Ao representar a República, a CRP confere-lhe poderes de orientação e intervenção política decisória (Montesquieu – faculdades de estatuir – poderes positivos ; faculdades de impedir – poderes negativos).

- Tem o poder moderador, enquanto tutor da CRP
- Como Comandante Suprema das FA, é titular de 1 poder moderador junto das FA e do seu relacionamento com o Governo.

Assim, o PR é protagonista político e simultaneamente, árbitro e juiz dos restantes protagonistas políticos.

Estatuto

1- Eleição (art. 121º)

- Datas: art. 125º + excepções
- A marcação da data das eleições é feita por ele – art. 133º, alínea B
- Requisitos para se candidatar: art. 122º + art. 124º
- Impedimentos à candidatura: art. 123º + art. 130º nº 3

- Sistema Eleitoral (art. 126º): só ocorre segundo escrutínio se não houver maioria à 1ª volta. Mesmo que só haja um candidato para a segunda volta, devido à retirada de candidaturas, ela realiza-se à mesma.
- Se todos retirarem a candidatura, o processo eleitoral é reaberto.

- Limites à reeleição: e mandatos de 5 anos, devido ao princípio da renovação do cargo

2- Mandato

- Início do mandato: perante a AR (art. 127º nº 1) + acompanhado com o juramento à CRP (art. 127º nº 3), e tem a duração de 5 anos (art. 128º nº 1). Data de tomada de posse: art. 127º nº2

- Prazo do mandato: normalmente é de 5 anos (art. 128º nº 1), contudo:
 - Prolongamento no caso do art. 125º nº 3
 - Prolongamento no caso do art. 124º nº 3
 - Prolongamento no caso de haver anulação judicial das eleições já realizadas.

- Prolongamento no caso de todos os candidatos desistirem da candidatura e ser necessário reabrir o processo eleitoral.

- Prolongamento o caso do PR eleito que antes da tomada de posse morra ou declare (expressa ou tacitamente) não querer tomar posse.

Nestas situações, nunca existe vagatura do cargo.

- Termo do Mandato:

- Termina com a tomada de posse do PR eleito (art. 128º nº 1)

Excepto se surgir alguma situação que antecipe o termo do mandato, a qual gerará a vagatura do cargo:

- Morte ou incapacidade física permanente declarada pelo TC (art. 223º nº 2, alínea A)

- Ausência do território nacional sem assentimento da AR (art. 129º nº3) + 223º nº2, alínea B

- Destituição do cargo no caso do art. 130º nº 3 a ser declarada pelo TC (art. 223º nº 2, alínea B), impede-o de se recandidatar nas eleições procedentes.

- Abandono de funções, mesmo que esteja em território nacional. Neste caso há uma lacuna constitucional e cabe ao TC decidir e definir esse abandono.

- Renúncia ao mandato nos termos do art. 131º.

3- Substituição:

Após declaração de impedimento temporário ou vagatura do cargo pelo TC (art. 223º nº2), o substituto do PR é o Presidente da AR e na falta, o deputado que substitua o segundo (art. 132º nº 1). Enquanto exercer funções interinas de PR, o mandato anterior (AR) suspende-se automaticamente (art. 132º nº2) – O PR substituto, uma vez que não é exigido para os deputados, pode não se enquadrar nos requisitos de elegibilidade do art. 122º

Esta substituição será no máximo de 60 dias, em virtude do art. 125º nº1, que após 60 dias, proceder-se-á à marcação de eleições para eleger novo PR.

Estatuto do PR interino:

- estatuto funcional diminuído, nos termos do art. 139º

- 139º nº1 – actos vedados

- art. 139 º 2 – actos que poderá realizar após prévia audiência do Conselho de Estado

Há assim, com a substituição do PR legítimo pelo PR interino, há um “congelamento” do exercício de algumas competências.

4- Responsabilidade criminal (art. 130º)

O art. 130º deve ser dividido em 2 situações distintas:

- Crime praticado o exercício das suas funções

Esta situação, há 2 fases:

✓ Fase de acusação, levada a cabo pela AR (nº 2)

A iniciativa do processo tem de ser feita por uma proposta de **1/5** dos deputados em efectividade de funções.

A sua aprovação, feita por **maioria de 2/3** em efectividade de funções.

O PR pode sempre dissolver a AR, excepto nas situações de impedimento (art. 172º nº1)

Ao PR acusado, não lhe pode ser aplicada nenhuma medida de coação.

A ética constitucional, exige a sua substituição, a declarar pelo TC, pelo PR interino

✓ Fase de julgamento, levada a cabo pelo STJ (Nº1)

O PR deve gozar dos mesmos meios de defesa que 1 cidadão, art. 32º

A sua renúncia em nada altera o processo

Se for absolvido – reassumirá o exercício das suas funções

Se for acusado – é destituído do cargo (art. 130º nº3) declarado pelo TC (art. 223º nº2, alínea B) e sancionado com a impossibilidade de reeleição (art. 130º nº3)

- Crime praticado fora do exercício das suas funções (Nº4)

O PR não pode sofrer nenhuma medida de coação.

O tempo de prescrição do processo suspende até ao termo de funções

Encontra-se proibido de promulgar leis de amnistia dos crimes a que esteja acusado ou de leis penais que descriminalizem essas mesmas condutas de que vem acusado. (neste caso, nada impede que o Presidente da AR a promulgue)

5- Responsabilidade difusa:

Perante a opinião pública e em 2 cenários:

- Na recandidatura (reflecte-se na vitória ou na derrota das eleições)
- o caso de não se candidatar, reflecte-se na honra

Competência: tipologia de poderes (art. 133º a 135º)

O Prof. diz que essa divisão de competências dos art. 133º a 135º está mal arrumada, uma vez que se relacionam entre si.

Prefere arruma-los, atendendo ao critério do grau de liberdade ou de vinculação do exercício dos poderes, tomando como referencial a margem (maior ou menor) de autonomia da vontade política do PR face às zonas de imperatividade resultante da CRP, dividindo-se em 3:

1 - Competência de exercício vinculado:

A CRP reduz ao mínimo a margem de liberdade do PR, ora mediante **actos de existência obrigatória** (o PR não tem liberdade de os recusar) ora mediante **actos de conteúdo vinculado** (não tem margem de escolha). O PR limita-se a executar ou cumprir aquilo que a CRP lhe impõe.

Exemplos:

- A promulgação da lei de revisão constitucional (art. 286º nº 3)
- A promulgação das leis que, tendo sido objecto de veto político, seja confirmada pela AR nos termos do art. 136º nº 2 e 3.
- O veto jurídico nos termos do art. 279º nº1
- O respeito pelos prazos para efeitos de promulgação fixados no art. 136º
- A marcação das eleições previstas no art. 113º nº 6 e 133º alínea B
- No caso de veto político é obrigado a devolver o Decreto e a fundamentação do veto (art.136º nº1 e 4).

2 - Competência de exercício condicionado

Este caso, o PR goza de uma margem de liberdade de escolha quanto ao momento e quanto ao conteúdo decisório dos actos a praticar, todavia, essa margem de liberdade encontra-se condicionada a 4 possíveis factores:

A - Autorização por parte da AR para que ele possa exercer essa competência

- ✓ A declaração de estado de sítio e de emergência (art. 134º alínea D; 138º nº 1 e 161º alínea L)
- ✓ A declaração de guerra e a feitura de paz (Art. 135º alínea C e 161º alínea M)

B - Proposta (do PM; AR ou Governo)

- ✓ Nomeação ou exoneração dos membros do Governo (art. 133º alínea H), excepto do PM
- ✓ Nomeação ou exoneração das Chefias Militares (art. 133º alínea P)
- ✓ Convocação de referendo nacional (art. 134º alínea C)
- ✓ A declaração de guerra e a feitura de paz (Art. 135º alínea C e 161º alínea M)

Ou **audição** de um outro órgão ou entidades

- ✓ A dissolução da AR (art. 133º alínea E)
- ✓ Nomeação do PM (art. 133º alínea F)
- ✓ A declaração de guerra e a feitura de paz (Art. 135º alínea C e 161º alínea M)

C - Circunstância de facto

Podem ser 2 situações:

- Competência de exercício que depende de uma circunstância de facto habilitadora de uma margem de concretização avaliativa pelo PR:
 - ✓ Na nomeação do PM, deve ter em conta os resultados eleitorais (art. 187º nº1)
 - ✓ A demissão do Governo só pode ser feita caso se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas (art. 195º nº2)
- Competência de exercício que depende de uma circunstância de facto sem margem de concretização avaliativa pelo PR
 - ✓ A dissolução da AR não pode suceder antes dos 6 meses posteriores à sua eleição (art. 172º nº 2 e 133º alínea J)
 - ✓ A existência de uma maioria parlamentar condiciona de facto o PR a escolher esse líder para PM
 - ✓ A existência de uma maioria parlamentar condiciona o veto político do PR, reconduzindo-o a um efeito meramente retardador da obrigação de promulgar tais leis.

D - Intervenção a posteriori do Governo ou referenda ministerial

O art. 140º nº1, recortam-se em 3 grupos:

- Os dependentes da proposta do PM ou do Governo:
 - ✓ A promulgação dos DL
 - ✓ A nomeação ou a exoneração dos membros do Governo
- Os sujeitos a audição do Governo:
 - ✓ A declaração de estado de sítio ou estado de emergência
 - ✓ O indulto e a comutação das penas
- Os actos não dependentes de proposta ou audição do Governo
 - ✓ A dissolução das assembleias legislativas das regiões autónomas

- ✓ A promulgação das leis da AR

3 - Competência de exercício livre

Apesar da designação, num Estado de Direito, toda a competência das estruturas do Poder está limitada e vinculada à juricidade.

Assim sendo, a competência de exercício livre do PR, são poderes que o Chefe de Estado que, apesar de subordinados à juricidade, não têm o seu exercício condicionado por exigências específicas, antes comportam uma margem de liberdade conformadora quanto à escolha do momento em que podem ser exercidos e quanto ao conteúdo dos actos em que depois se traduzem.

Exemplos:

- ✓ Presidir ao Conselho de Estado (art. 133º alínea A)
- ✓ Convocar extraordinariamente a AR (art. 133º alínea D)
- ✓ Vetar politicamente os diplomas que lhe tenham sido enviados para promulgação
- ✓ Requerer ao TC a fiscalização preventiva da constitucionalidade (art. 134º alínea G)
- ✓ Exercer o poder informal de exteriorização de opiniões.
- ✓ Renunciar e continuar a exercer o mandato de PR (art. 131º)
- ✓ A competência administrativa interna – poderes de livre nomeação e demissão dos membros dos órgãos e serviços de apoio directo que integram a Presidência da República (A Casa Civil; A Casa Militar; o Gabinete; O Serviço de Segurança; o Conselho administrativo; a Secretaria Geral)

Promulgação e veto

Sendo um acto exclusivo do PR, traduz sempre, salvo nos casos que é de emanção obrigatória, a incorporação da vontade política concordante do PR face ao conteúdo de um dos 3 tipos de actos (art. 134º alínea B):

- Todos os actos legislativos provenientes da AR
- Todos os actos legislativos provenientes do Governo
- Os regulamentos provenientes do Governo que, assumindo uma natureza independente, têm um conteúdo inovador, sob a forma de decretos regulamentares.

Todos estes actos, por expressarem a vontade de 2 órgãos de soberania, gozam de uma legitimidade política reforçada.

Recebido um diploma, o PR pode adoptar três soluções:

- **Promulgar o diploma, mandando-o publicar no DR.**

- **Pode vetá-lo politicamente, devolvendo-o ao órgão emissor e fundamentando a sua decisão.**

Com excepção das leis de revisão constitucional cuja promulgação é obrigatória (art. 286º nº3), todos os actos sujeitos a promulgação podem ser objecto de veto político por parte do PR, traduzindo assim, uma manifestação de discordância. O veto implica sempre o reenvio do documento para o órgão emissor e a sua fundamentação quanto ao veto.

Os efeitos do veto diferem do órgão emissor do diploma:

- Quanto aos diplomas da AR, o veto político é suspensivo, uma vez que a AR pode confirmar o diploma, obrigando assim o PR a promulgá-lo, nas situações:

- ✓ Por maioria de 2/3 dos deputados em efectividade de funções (art. 136º nº2)
- ✓ Tratando-se de matérias do art. 136º nº3, exige-se a confirmação parlamentar por maioria de 2/3 dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções

- Quanto aos diplomas do Governo, o veto é absoluto (art. 136º nº4).

A única situação do Governo ultrapassar este veto, é converter esta proposta em projecto de lei.

No caso da matéria em apreço, esteja no âmbito do art. 198º nº 1º alínea C e nº2, o veto é absolutíssimo.

- Pode solicitar a fiscalização preventiva da constitucionalidade, enviando-o para o TC.

Todos os actos enviados ao PR são passíveis de fiscalização preventiva da constitucionalidade junto do TC (art. 278º nº1).

1 - Se a decisão do TC, for pela inconstitucionalidade, o PR está obrigado a vetar juridicamente o diploma, enquanto garante da CRP, e devolvê-lo ao órgão que o aprovou. (art. 279º nº1).

Nesta situação:

- Se o diploma for do Governo, este pode alterar o conteúdo constitucional, de acordo com a pronúncia do TC, reenviando-o para o PR para promulgação (o PR pode promulgar ou vetar politicamente);
- Se o diploma for da Ar, além de poder fazer o mesmo que o Governo, poderá ainda confirmar o diploma mediante por maioria de 2/3 dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

Nesta situação, o PR não se encontra obrigado a promulgar o diploma, podendo:

- Recusar a promulgação, fazendo prevalecer o juízo do TC
- Pode promulgá-lo, fazendo prevalecer a decisão da AR. Se estiverem em causa a violação de direitos, liberdades e garantias dotadas de aplicabilidade directa, por força do art. 18º nº1, o PR encontra-se sempre vinculado a não promulgar.

2 - Se a decisão do TC for no sentido da constitucionalidade, o PR pode:

- ✓ Promulgar o diploma
- ✓ Ou, vetá-lo politicamente

Estatutos “presidenciais” especiais

1- **Presidente Eleito** (O PR que ganhou as eleições, mas ainda não tomou posse)

O PR em funções deve dar-lhe todos os dados para a transmissão do cargo.

Se faltar ao dia da tomada de posse, nunca chega a tomar posse.

2- **Presidente interino** (o que substitui o PR)

Será o Presidente da AR e tem todas as honras que o substituído, contudo, à luz do art. 139º nº 1, tem um estatuto funcional diminuído.

3- **Presidente substituído:** Conserva as regalias e honras do cargo. Caso renuncie entretanto, o PR interino é obrigado a marcar a data de novas eleições.

4- **Ex-Presidente:** é membro vitalício do Conselho de Estado; deve pautar-se pelo princípio do respeito constitucional e deve conter-se nas opiniões que emite.

2- Assembleia da República

É o órgão de soberania colegial que representa “todos os portugueses” (art. 147º), sendo deste modo a principal instituição da democracia: os Deputados são eleitos por sufrágio directo, periódico e secreto.

Funções:

- Órgão legislativo, sem ter o seu monopólio
- Órgão de fiscalização do Executivo e da Administração

Princípios:

- Princípio do unicameralismo:

Traduz um modelo de instituição parlamentar assente numa única câmara

- Princípio da flexibilidade configurativa:

A CRP permite uma certa maneabilidade das competências da AR, isto a três níveis:

- Quanto à sua composição (art. 148º)
- Em matéria de círculos eleitorais (art. 149º nº1) - actualmente só existem plurinominais
- o art. 149º nº2, permite também a criação de círculos eleitorais nacionais

Assim, além da maioria de 2/3 para aprovação das leis ordinárias (art. 168º nº6, alínea D), a estabilidade da normatividade constitucional.

- Princípio da auto-organização interna:

A organização e funcionamento da AR, além das normas externas, faz-se pelas normas do Regimento (art. 175º, alínea A).

A publicação desta matéria vem no art. 166º nº5 não precisa da intervenção do PR.

- Princípio da dependência política do PR:

O PR pode dissolver a AR.

O PR tem a competência de marcar a data das eleições dos deputados à AR (art. 133º, alínea D)

Todos os actos legislativos têm de ser promulgados pelo PR (art. 134º alínea B)

- Princípio da permeabilidade à instrumentalização governamental:

No caso de o Governo ser maioritário, a AR pode ser instrumentalizada pelo Governo, no sentido de se poder dizer que “O Governo quer, a AR aprova, o Governo não quer, a AR não aprova”.

Isto acontece uma vez que o PM tem uma espécie de união pessoal, é simultaneamente chefe do Governo e líder da maioria parlamentar.

- Princípio da complexidade da organização interna:

É definida pela CRP como um órgão composto ou “desdobrável” em diversos outros órgãos, tais como:

- O Plenário
- O Presidente da AR
- A Mesa da AR
- As Comissões

- Princípio da permanência de funcionamento:

O art. 174º, refere as normas de funcionamento da AR.

De salientar que a AR funciona em permanência entre 15 de Setembro a 15 de Junho.

- Princípio da imunidade da sede parlamentar:

A entrada no Palácio de S. Bento sem autorização constitui crime – atentado à ordem e autonomia do órgão de soberania.

Os deputados

1- Eleição

O art. 151º nº1, cria um monopólio a favor dos partidos políticos quanto à apresentação de candidaturas a deputados. – “Ditadura” no acesso da colectividade à AR.

Lema: tudo pelos partidos, nada contra os partidos.

Condições de elegibilidade – art. 150º

2- Sistema Eleitoral

A conversão do número de votos faz-se à luz do sistema de representação proporcional (art. 113 nº5), segundo o método da nota mais alta de Hondt (art. 168º nº6, alínea 149º nº1).

3- Mandato parlamentar

O mandato dos deputados é, normalmente, de 4 anos, correspondendo à duração de cada legislatura (art. 171º nº1 e 174º nº1), iniciando-se com a primeira da AR após as eleições e termina com a primeira reunião após as eleições subsequentes (art. 153º nº1).

Por razões de índole individual pode terminar mais cedo:

- Como o caso de morte ou impossibilidade permanente, e ainda nos casos do art. 160º.
- Dissolução da AR pelo PR

4- Estatuto Funcional

Sem prejuízo dos poderes que podem ser alargados no Regimento da AR (art. 156º), gozam dos poderes funcionais conferidos pela CRP:

- Poderes de iniciativa procedimental (desencadear processos de revisão constitucional, legislativo)
- Poderes de participação nos debates parlamentares (discutir, votar)
- Poderes de fiscalização política (informações ao Governo)
- Poder de desencadear a fiscalização preventiva da constitucionalidade (art. 281º nº2, alínea F)

5- Natureza jurídico-política

À luz da **CRP “Oficial”**:

- Exercem livremente o seu mandato (art. 155º nº1) e representam todo o país porque são eleitos (art. 152º nº2), o que significa que têm um mandato representativo.

Contudo,

Há luz da **CRP “não oficial”**:

- A intervenção dos partidos políticos limita e condiciona a liberdade de exercício dos deputados porque:

- ✓ Só é deputado quem pertencer à lista partidária
- ✓ E, por norma, tem de ser militante do partido

6- Organização: os grupos parlamentares (art. 180º)

Os deputados estão organizados em grupos parlamentares: que, juridicamente são, uma associação de direito público sem personalidade jurídica.

Além dos direitos que a CRP lhes confere no art. 180º (nº 2 e 3), gozam também do direito potestativo de determinar a ordem do dia de um certo número de reuniões da AR (art. 176º nº3).

Desde logo, ficam dissipadas as dúvidas de que não são órgãos internos do parlamento devido a estes poderes subjectivos, à sua categoria de pessoa colectiva à imagem do art. 195º do CC e por agirem de acordo com o próprio interesse do partido que representa,

Organização Interna

Votações:

- Se as deliberações têm eficácia externa, exige-se a presença de mais de metade dos deputados em efectividade de funções (art. 116º nº2).
- Caso não tenham, exige-se apenas o “quorum de funcionamento” correspondente a 1/5 dos deputados em efectividade de funções.
- As abstenções não cotam
- O voto é presencial e quando esteja presente, o acto é obrigatório para todos os deputados, excepto o Presidente da AR.
- Depois de 2 empates = rejeição da iniciativa

Competência:

Conferidos os poderes que a CRP confere à AR (art. 161º, 165º e 175º), por este órgão passa as principais decisões normativas e políticas do Estado, podendo recortar-se 3 tipos de competência:

- Competência normativa

A produção normativa está subjacente à ideia de Rousseau, de que a lei é a expressão da vontade geral. Esta competência, envolve 4 diferentes fontes do ordenamento jurídico-positivo:

- A aprovação de leis constitucionais (art. 161º alínea A): a AR é a única titular do poder constituinte derivado.
- A feitura de leis: a AR é titular de uma competência legislativa genérica (art. 161º alínea C), compete-lhe fazer todas as leis, excepto as reservadas a outros órgãos pela CRP.
- A aprovação de convenções internacionais que são da matéria reservada da AR e ainda as que o Governo entenda submeter à sua apreciação (art. 164º, alínea I).
- O poder de auto-organização que se traduz na elaboração do seu Regulamento (art. 175º, alínea A).

- Competência política

A ideia de que a AR traduz a representação política de toda a sociedade, justifica que tenha:

- Uma competência de orientação política: faculdade de emitir comandos e directrizes políticas, tais como a proposição de referendos (art. 161º alínea J) e as situações dos art. (art. 161º, alínea L); (art. 161º, alínea M); (art. 161º, alínea N); (art. 163º, alínea D) e (art. 162º, alínea A).
- Competência de fiscalização política: controlo e inspecção sobre as actividades desenvolvidas pelas autoridades públicas (incluindo o Governo e a Administração pública).

- Competência política relativa à intervenção policial ou judicial sobre titulares de outros órgãos de soberania: actos impositivos ou impeditivos dessa intervenção, como é o caso da responsabilidade criminal do PR por crimes o exercício de funções (art. 163º, alínea C), e os casos dos art. 196º nº1 e 196º nº2.

- Competência de acompanhamento político: intervenção paralela na tomada de decisão de outros órgãos as matérias dos art. (art. 163º, alínea B); (art. 163º, alínea F); (art. 163º, alínea I) e art. 178º nº 1.

- Competência de certificação política: que certifica certos actos políticos como a tomada de posse do PR (art. 163º, alínea A), e os casos dos art. (art. 162º, alínea D) e (art. 132º nº2).

- Competência administrativa interna

Refere-se a uma competência não normativa e pode dividir-se em 4 grupos:

- Poderes referentes aos Deputados: os casos dos art. 154º nº3; 157º nº2; 157º nº3; 157º nº4; 160º.

- Poderes referentes aos grupos parlamentares: ao nível da composição dos respectivos gabinetes e a satisfação das faculdades e direitos conferidos pelo art. 180º.

- Poderes referentes aos órgãos da AR: sobre as estruturas orgânicas de natureza política (art. 174º nº3; 175º, alínea C; 176º; 170º) e das sem natureza política.

- Poderes referentes aos serviços da AR e ao respectivo pessoal: contratação de pessoal auxiliar como secretariado, biblioteca e limpeza.

Competência Legislativa


A AR partilha o poder legislativo com o Governo e as Assembleias legislativas das Reg. Autónomas.

Existem 3 tipos de competência Legislativa da AR:

- Uma competência legislativa de reserva absoluta:

Só a AR pode legislar sobre esta matéria: poder conferido pela CRP nas situações:

- Todas as leis do art. 164º (desde as leis orgânicas e as leis simples (art. 166º nº 2))
- A aprovação dos estatutos político-administrativos das Reg. Autónomas (art. 161º, alínea B)
- O conferir autorizações legislativas nos termos do art. 161º, alíneas D e E.
- Conceder amnistias e perdões genéricos (art. 161º alínea F)
- O aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais e o OE (art. 161º alínea G)
- O estipulado no art. 161º alínea H
- As leis do art. 168º nº6, que exijam aprovação por maioria de 2/3 dos deputados presentes.
- As lei-quadro do art. 293º.

Sempre que o Governo seja suportado por uma maioria parlamentar absoluta, mostra-se destituída de efectiva relevância política a existência de matérias de reserva absoluta da competência legislativa da AR, excepto aquelas que para cuja aprovação que é necessária a maioria de 2/3 (art. 168º nº6 e 136º nº3), pois a vontade da AR é a vontade da maioria e esta, reproduz a vontade do seu líder que é, simultaneamente líder parlamentar e chefe do Governo. 

A AR transforma-se um apêndice da competência decisória do Governo.

- Uma competência legislativa de reserva relativa: Art. 165º

Estas matérias podem ser legisladas por outros órgãos que não a AR, mediante autorização legislativa.

- As matérias do art. 165º nº1, podem ser autorizadas ao Governo.

- E as mesmas matérias, com algumas excepções, podem ser autorizadas às assembleias legislativas das regiões autónomas (art. 227º nº1).

A permissão de autorização legislativa, advém, respectivamente, do art. 165, alíneas D e E.

Observações sobre a autorização legislativa:

- A AR nunca perde a competência legislativa sobre as matérias
- Pode revogar a autorização concedida a qualquer momento
- A AR tem sempre de definir o sentido, a extensão e a duração da autorização legislativa (art. 165º

nº2)

- Uma competência legislativa concorrencial:

Para além das competências em termos absolutos e em termos relativos, a AR goza ainda de uma competência legislativa genérica que, nos termos do art. 161º, alínea C, lhe permite “fazer leis sobre todas as matérias”.

É uma área de competência legislativa concorrencial ou comum, porque, o art. 198º nº 1, alínea A, permite que também o Governo possa legislar sobre estas matérias: ambos os órgãos de soberania são competentes para legislar.

Se o art. 161º, alínea C, permite que a AR possa legislar sobre todas as matérias, excepto as da reserva absoluta do Governo, como se determina qual é o órgão competente para legislar sobre estas matérias? Será, que se determina pela simples exclusão das reservadas pela CRP ao Governo?

Nota: Regime = Bases + Desenvolvimento

Não.

- Se a reserva, absoluta ou relativa, for da AR, quanto ao Regime jurídico de determinada matéria, toda a competência legislativa se encontra sobre a alçada da respectiva intervenção decisória exclusiva da AR.

- Se a reserva, absoluta ou relativa, for da AR, quanto às bases, o desenvolvimento cai na esfera concorrencial.

- Para determinar as matérias da área concorrencial, é necessário excluir todas as que são reservadas a outros órgãos pela Constituição:

- ✓ Ao Governo (art. 198º)
- ✓ Ou reservadas pelos estatutos político-administrativos, às assembleias legislativas das regiões autónomas.

- Além destas exclusões, é necessário excluir ainda, por respeito ao princípio da separação de poderes, as matérias integrantes da reserva decisória confiada pela CRP a estruturas decisórias que exercem a função judicial e a função administrativa.

- ✓ A reserva de jurisdição ou reserva do juiz (não pode modificar uma decisão judicial)
- ✓ A reserva da Administração pública (actos administrativos da A.P. e do Governo)

A competência de fiscalização política

Constitui a referência de qualquer democracia: não há democracia sem um órgão parlamentar dotado de poderes de fiscalização política da AR.

Incide sobre 3 vertentes:

- O objecto da fiscalização:

A AR pode proceder a dois tipos de controlo:

- O controlo político do respeito pela legalidade, vigiando o cumprimento da CRP (art.º 162º, alínea A), em termos de determinar situações de violações das juridicidade.

- Pode apreciar o mérito de determinada conduta, segundo um juízo integralmente político (art. 162º, alínea C).

O objecto da fiscalização pode recair sobre:

- O art. 162º alínea A, sobre os actos do Governo (políticos, legislativos e administrativos), e os relatórios de execução dos planos nacionais (art. 162º alínea E) com excepção dos DL emanados ao abrigo da competência exclusiva do Governo (art. 162º alínea C).

- Os actos da Administração Pública (art.º 162º alínea A)

- O único acto do PR, o do art. 162º, alínea C.

- Os Decretos legislativos regionais autorizados pela AR (art. 162º, alínea C).

- Os instrumentos da fiscalização:

O instrumento pelo qual se afere essa fiscalização encontra-se na apreciação parlamentar de actos legislativos previsto no art. 169º.

Trata-se de um mecanismo pelo qual a AR pode fazer cessar a vigência dos diplomas legislativos em causa, aprovando uma resolução nesse sentido, ou introduzir-lhe alterações por via de uma lei.

Quais os outros instrumentos de fiscalização política que a AR dispõe?

- A formulação de perguntas ao Governo (art. 156º alínea D), ao qual o segundo é obrigado a responder.

- Requer elementos e informações ao Governo (art. 156º, alínea E)

- Interpelações ao Governo (art. 180º, nº2, alínea D)

Devido à falta de especialização técnica dos deputados da AR, o **art. 181º** permite o recurso a especialistas extraparlamentares para que compreensão das matérias e sucessiva eficácia fiscalizadora.

- Os efeitos da fiscalização:

No caso de fiscalização pelo cumprimento da CRP (art. 162º, alínea A):

- Se a AR entender que á violação da juricidade ou feridas de ilegalidade qualificada nos termos do art. 281º nº 1:

- ✓ O Presidente da AR ou 1/10 dos deputados, podem requerer ao TC a declaração de inconstitucionalidade.
- ✓ Se estiverem em causa regulamentos ou contratos administrativos, a AR pode pedir a sua revogação junto do MP
- ✓ Se houver elementos que constitua crime, deve envia-los para o MP para abertura do respectivo procedimento criminal.
- ✓ No caso de as violações serem imputadas ao Governo e estando em causa “assunto relevante de interesse nacional”, ¼ dos deputados ou um grupo parlamentar, podem desencadear uma moção de censura, os termos do art. 194º nº 1, que caso venha a ser aprovada, desencadeará a sua demissão nos termos do art. 195º, nº1, alínea F.
- ✓

- Se colocar apenas falta de mérito pode:

- ✓ O caso de um DL (excepto os da matéria reservada ao Governo), a AR pode determinar a sua cessação de vigência ou a introdução de alterações (art. 169º)
- ✓ Pode também desencadear uma moção de censura contra o Governo.

- Pode acontecer que, a AR, encontre situações de falta de juricidade ou falta de mérito, mas uma vez que, devido ao princípio maioritário a que obedecem as decisões parlamentares, nunca tais decisões venham a assumir relevância decisória externa.

Nesta situação, verificando-se um cenário de união pessoal do PM, existe uma ineficácia da responsabilidade política do Governo perante a AR, o que faz surgir uma situação paradoxal: quando o Governo mais necessitava de ser controlado pela AR, menos eficaz é essa fiscalização.

3- O Governo

Configuração:

O Governo é o órgão de soberania que tem como competência jurídica a condução da política geral do país e é o único órgão superior da Administração pública (art. 182º) – **Autonomia jurídica**.

É um órgão autónomo do PR e da AR, que tem uma esfera funcional de acção protegida pelo princípio constitucional da separação de poderes:

- Há uma reserva de intervenção decisória do Governo que apesar de estar sujeito ao exercício de uma pluralidade de *facultes d'empêcher* destes órgãos, ao é o seu subordinado hierárquico.

Devido ao crescente intervencionismo do Estado, da complexidade técnica das matérias e da especialização informativa que a implementação da cláusula constitucional do bem-estar gerou, há uma progressiva transferência do centro de decisão da AR para o Governo: a soberania parlamentar converteu-se numa verdadeira “soberania governamental” ⇔ Constitucionalismo “não oficial”.

No que diz respeito à política geral do país, todavia, sendo conduzida exclusivamente pelo Estado, ao é por ele unicamente definida, apesar de nunca deixar de poder contar com a sua intervenção: a definição envolve uma interdependência de poderes entre Governo, PR e AR:

- o programa do Governo (art. 188º), não se encontra isento de suscitar uma moção de rejeição, por maioria absoluta dos deputados da AR (art. 192º nº 4) que culminaria com a demissão do Governo, os termos do art. 195º nº1, alínea D.

- Os diplomas legislativos do Governo estão todos sujeitos à promulgação do PR e, salvo os da competência reservada do Governo, podem ser apreciados na AR (art. 169º).

- A AR não depende do Governo para aprovar leis que definam a política sectorial do país.

- Modalidades de amputação material de poderes políticos sectoriais do Governo: o estatuto político das Reg. Autónomas; o poder local e as associações públicas.

Coloca-se a questão de saber qual é que é, afinal, o papel do Governo na condução da política geral do país?

- Elaborar o programa de Governo e proceder à sua implementação;
- Negociar e ajustar convenções internacionais;
- Exercer os poderes de intervenção política conferidos pela CRP;
- Conduzir a execução das políticas sectoriais definidas pela AR e pela EU.

Enquanto órgão superior da Administração pública:

Em respeito pelo princípio da equiordenação dos órgãos constitucionais, nenhum outro órgão de soberania se pode considerar órgão da Administração Pública nem sobre eles exercer qualquer intervenção decisória. Esta qualificação constitucional, confere ao Governo 3 tipos de competência administrativa:

- Na qualidade de guardião do Estado de bem-estar: procede à execução das leis e DL (art. 199º, alínea C); zelar pela eficiência, unidade e continuidade da A.P. (art. 267º nº2)

- Na qualidade de último guardião administrativo do “Estado de direito humanos” e do “Estado de juridicidade”: conferir aplicabilidade directa das normas do art. 18º nº1 e desaplicar as normas que violem esse mesmo artigo; fiscalizar a actividade da actividade administrativa (art. 199º alínea F)

- Na qualidade de órgão superior titular de uma competência administrativa interna, quanto à organização e funcionamento da A.P. (art. 199º alíneas D e E)

Princípios Gerais:

- Princípio da complexidade organizativa e funcional interna

O governo tanto pode agir através de cada um dos seus membros (têm um estatuto de igualdade), porque é um órgão composto por vários órgãos, como também pode agir em termos colegiais, através do Conselho de Ministros (art. 184º).

Os membros do Governo têm um estatuto de igualdade e, simultaneamente, hierarquizado:

- Em termos jurídicos, por respeito pelo princípio da equiordenação dos órgãos de soberania, todos são iguais.

- Em termos políticos, existe uma hierarquia entre os membros do Governo (proeminência do PM sobre os Ministros e destes sobre os Secretários de Estado).

Fontes constitucionais:

- Art. 198º N.º2: cria uma reserva de auto-organização que pode ser disciplinado via regulamentos.

- Princípio da unidade política intragovernamental:

A governação do país centra-se na figura do PM enquanto elemento aglutinador, pois todos os membros do Governo chegam ao cargo após nomeação do PM e este ainda preside ao Conselho de Ministros e define as linhas políticas.

O art. 201º n.º 1 define a figura do PM como o orientador e coordenador do Conselho de Ministros (alínea A) e dirigente do funcionamento do Governo (alínea B).

Este princípio, fazendo do Governo um órgão uno, tem a sua garantia o princípio da solidariedade entre os membros do Governo (art. 189º).

- Princípio da solidariedade:

Comporta deveres mútuos de conduta e de responsabilização conjunta entre os membros do Governo.

Envolve a adesão a uma responsabilidade política baseada no postulado “um por todos e todos por um”; a concordância política no essencial; o abster-se de criticar publicamente os restantes membros; o dever de comparecer perante a AR num todo e uno.

Assim sendo, a responsabilidade política do Governo perante a AR faz-se num todo e não individual.

O art. 201º n.º1, alínea A, faz transparecer para o exterior a existência de um órgão singular devido ao papel do PM na direcção política geral do Governo.

- Princípio da tripla responsabilidade política imperfeita:

O governo é responsável:

- Politicamente, perante a AR

Contudo, em cenários de Governo maioritário, a responsabilidade política do Governo perante a AR é uma ficção, pois a maioria impõe sempre o sentido decisório das votações do plenário ou em comissão.

- Institucionalmente perante o PR

O PR, depois de nomear o PM, não pode demiti-lo por falta de confiança política.

- Difusa, perante a opinião pública

Salvo em casos excepcionais, essa responsabilidade só se verifica no momento das eleições.

- Princípio da residualidade da competência: o art. 199º, alínea G:

Este artigo faz do Governo o titular de uma competência residual em matéria de implementação do bem-estar e da satisfação de todas as necessidades colectivas integrantes da função administrativa – há aqui uma cláusula geral habilitadora de uma competência residual a favor do Governo – se nenhum outro órgão competir ou não exercer essa competência, a CRP habilita o Governo a “praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias”.

- No caso de lacuna ou défice concretizador de matéria de cláusula constitucional de bem-estar, o Governo fica assim habilitado a legislar sobre a matéria.

Composição e formação (art. 183º):

O Nº1 estipula quais são os membros do Governo.

O Nº2 estipula a existência de 1 ou mais Vice-primeiro-ministro

Fica assim estipulado o princípio de *numerus clausus* (não podem ser criadas outras categorias, excepto por revisão constitucional).

1 - Primeiro-Ministro

É nomeado pelo PR (art. 133º, alínea F), após cumpridas duas exigências impostas pela CRP no art. 187º nº 1.

Cumpridas estas exigências, o PR goza de uma considerável amplitude de discricionariedade na escolha do nome do PM, contudo, à luz da normatividade “não oficial”, uma vez que transformadas que estão as eleições parlamentares num verdadeiro processo de escolha do PM, assistindo-se assim à edificação de um sistema de presidencialismo de PM, a margem de liberdade decisória do PR na escolha do nome fica consideravelmente reduzida, devido ao partido vencedor, cujo líder, que se apresentou ao eleitorado foi eleito como “candidato a PM”.

No caso do partido ou coligação partidária vencedor, conseguir uma maioria parlamentar, o PR limita-se a homologar o nome que é proposto pelo partido vencedor, e por via do art. 172º nº1, nunca poderá dissolver a AR nos primeiros seis meses.

Nada obriga, juridicamente, o PR a nomear o chefe do partido ou coligação maioritária: o PR não está obrigado um PM que não tenha a sua confiança política, podendo até nomear um que tenha a sua confiança política mesmo que não possua um apoio parlamentar explícito à partida.

Não se verificando qualquer dos referidos cenários políticos limitativos na escolha do PM, o PR tem liberdade de escolha, principalmente nos casos:

- Em que não se verifique uma maioria parlamentar;
- No caso de coligação pós-eleitoral que, apesar de não ter maioria parlamentar, tenha um maior número de deputados.
- Se, existindo maioria parlamentar, for do mesmo partido do PR, reduzindo assim o lugar de PM a um “lugar-tenente”.

Em qualquer caso, o PR, por via de uma convenção institucional, poderá condicionar essa nomeação à aceitação de compromissos políticos por parte da pessoa a nomear. Dando origem à figura do “PM indigitado” : designação que visa traduzir a situação jurídica informal de quem, tendo aceite vir a assumir as funções de PM, foi encarregue pelo PR a prosseguir uma, todas ou várias tarefas:

- No caso de não existir, tentar encontrar uma solução governativa que disponha de maioria parlamentar

- Formar governo, recrutando um elenco de individualidades que aceitem integrar o Governo por si chefiado.

Quais os efeitos da nomeação a alguém a PM?

- Início da contagem do prazo do art. 192º nº1.
- Início de funções do PM (art. 186º nº1)
- Art. 154º nº1
- 186º nº 4 e 186º nº2.

Competência

É possível recortar 5 funções do PM, tendo em visto o quadro constitucional:

- Funções de gestão do Governo

Tem a função de apresentar o elenco governativo ao PR para ele o nomear (art. 187º nº2).

(o PR encontra-se sempre sujeito aos nomes propostos pelo PM)

Engloba-se também a exoneração dos membros do Governo, nos termos do art. 133º alínea H e indicação do nome que substitui o PM (art. 185º nº1).

Quanto à AR, compete ao PM a submissão do programa do Governo para apreciação. (art. 192º nº1)

- Funções de direcção política

Compete ao PM impulsionar, promover e definir a política geral do Governo, garantindo a sua execução por todos os Ministros art. 201º nº1.

- Funções de chefia administrativa

O PM tem a função de chefia administrativa quer a direcção do funcionamento do Governo no exercício da função administrativa (art. 201º nº1, alínea B) quer os serviços administrativos integrados na Presidência do Conselho (art. 198º nº2).

- Funções de representação governamental

Os casos dos art. 201º nº1, alínea C + responsabilidade política do Governo perante a AR (art. 191º nº1) e da responsabilidade institucional perante o PR + as relações do art. 201º nº 1, alínea B.

- Funções de controlo

Exercer controlo sobre os actos do PR sujeitos a referenda ministerial (art. 140º nº1).

Legitimidade processual junto do TC para pedir a fiscalização preventiva dos decretos enviados pelo PR para serem promulgados como leis orgânicas (art. 278º nº4) e solicitar a declaração de inconstitucionalidade das normas previstas no art. 281º nº1, alíneas B, C e D por força do art. 281º nº2, alínea C.

Responsabilidade política

Por força do art. 191º nº2 a contrario, o PM é responsável institucionalmente por todos os membros do Governo perante o PR.

Quanto à responsabilidade política perante a AR, o PM é responsável perante a AR, tal como os restantes membros do governo, de forma individual. (art. 191º nº2).

Contudo, o PM é o protagonista dos principais momentos de responsabilização política do Governo perante a AR, tais como a apresentação e apreciação do programa do Governo, solicitação do voto de confiança.

Termo e suspensão de funções:

As mesmas situações para a cessação de funções do Governo abaixo explanadas.

2- Ministros:

Os ministros são nomeados pelo PR sob proposta do PM, logo têm uma dupla legitimidade política (art. 133º alínea H).

Iniciam funções no momento da respectiva posse (art. 186º nº2).

Terminam funções:

- ✓ Por sua exoneração por parte do PM ou a própria exoneração do PM (art. 186º nº2)
- ✓ Demissão voluntária do PM (art. 186º nº2) e aceitação por parte do PR (art. 133º alínea H) (só é possível conjugação das duas vontades, tal como a primeira situação)
- ✓ Morte ou incapacidade permanente
- ✓ Por condenação definitiva por crime cometido no exercício de funções (nesta situação, aplica-se o mesmo que ao PM acima referido)

- Competência:

A CRP confere 5 tipos de competência aos Ministros, se bem que estejam sempre sujeitos à coordenação e orientação do PM (art. 201º nº1, alínea A):

- Competência de execução: art. 201º nº2, alínea A, aos Ministros compete executar a política definida para os respectivos ministérios

- Competência de coordenação e orientação: tal como o PM tem sobre eles, eles têm o poder de coordenar e orientar as acções dos respectivos Secretários e Subsecretários.

- Competência de participação: integrando o Conselho de Ministros (art. 184º nº1), participam na formação da vontade colegial do Governo na definição das linhas gerais da política governamental (art. 200º nº1, alínea A).

- Competência de representação: nos termos do art. 201º nº2, alínea B, participam nos trabalhos da AR (art. 177º).

- Competência de substituição: têm a faculdade de substituir o PM nos termos do art. 185º nº1. Esta situação, o PM substituto, tem todos os poderes funcionais do PM substituído, isto derivado a uma lacuna constitucional sobre essa matéria. Contudo, existem uma regra que deve ser seguida:

- ✓ Princípio de proporcionalidade e necessidade: não pode alterar as linhas de direcção da política geral definida pelo PM

Responsabilidade política

O art. 191º nº2, define uma dupla responsabilidade política dos Ministros:

- Responsabilidade perante o PM, devendo-lhe “prestar contas” da actividade desenvolvida nos Ministérios

- Responsabilidade perante a AR, no contexto da responsabilidade colectiva do Governo decorrente do princípio da solidariedade, tendo ainda o direito e o dever de comparecer no parlamento (art. 177º).

3- Funcionamento e vicissitudes:

- **Entrada em funções do Governo:**

O Governo entra em funções com a tomada de posse do PM e dos restantes membros (art. 186º nº1 e 2), contudo, até ser apresentado o respectivo programa à apreciação da AR, o Governo deve limitar-se à prática dos actos mencionados no art. 186º nº5, com vista a garantir a continuidade dos serviços públicos – trata-se de um **Governo de gestão** (agora e no fim do mandato).

Se levar a cabo outros actos, os mesmos são feridos de competência. Só com a intervenção da AR, é que este órgão adquire a plenitude da sua competência, pois esta confere-lhe a legitimidade política. Deduz-se assim, que o PR só tem força constitucional para dar origem a Governos de gestão.

- Apresentação e apreciação do Programa (art. 192º):

O art. 192º nº1, estipula 10 dias para apresentar o programa de Governo (definido no art. 188º) para apreciação na AR.

O nº 3 estipula o prazo de 3 dias para apreciação do diploma, sendo possível ocorrer 3 situações:

- ✓ Um grupo parlamentar **propõe a rejeição do Programa (nº3)**, apresentando uma moção
 - Se for aprovada a moção por maioria absoluta (art. 192º nº4), o Governo encontra-se demitido (art. 195º nº1, alínea D), continuando como Governo de gestão até ser substituído (art. 186º nº5)
 - Se a moção não for aprovada, o Governo entra em plenitude de funções
- ✓ O Governo solicita à AR a aprovação uma moção de confiança (art. 192º nº3):
 - Se for aprovada com maioria simples (art. 116º nº3), o Governo entra em plenitude de funções
 - Se for rejeitada, o Governo encontra-se demitido (art. 195º nº1, alínea D), continuando como Governo de gestão até ser substituído (art. 186º nº5)
- ✓ Na ausência das situações anteriores, se o debate sobre o programa do Governo terminar sem votação, a este silêncio da AR equivale a permissão para o Governo assumir o pleno exercício da sua competência.

Deduz-se então, que a CRP não exige que o programa do Governo seja aprovado, não pode é ser rejeitado.

-Modalidades de funcionamento:

O Governo pode funcionar:

- De forma individual: através de cada um dos seus membros.
- De forma colegial: através da intervenção do Conselho de Ministros (art. 200º nº1)

- Cessação de funções do Governo (art. 195º):

O art. 195º estipula as causas da demissão do Governo e consequentemente do PM:

- Causas decorrentes da responsabilidade política perante a AR:

- ✓ Moção de rejeição do programa do Governo (art. 192º nº4)
- ✓ Não aprovação da moção de confiança
- ✓ Aprovação de moção de censura (art. 194º)

Se o Governo for maioritário, raramente cai devido a uma moção de censura. Se for minoritário, encontra-se refém da AR

- Acto voluntário do PM (exerce 1 direito subjectivo com relevância constitucional)

- ✓ Pedido de demissão, nos termos do art. 195º nº1, alínea B.

- Causa decorrente da intervenção do PR

- ✓ Demissão do Governo nos termos do art. 195º nº2

Nesta situação, o Prof. Paulo Otero diz que este art. Se trata de uma “**mentira piedosa**”, pois após a revisão constitucional de 1982, o PR deixou de o poder fazer por quebra da confiança política, expressando apenas uma regra de cortesia constitucional.

Analisar o “regular funcionamento das instituições democráticas” do art. 195º nº2.

Comporta analisar dois cenários:

- No caso do Governo minoritário: a própria AR se encarregará de demitir o Governo através de uma moção de censura, logo o **poder do PR mostra-se inútil**.

A única excepção é se a AR não aprovar a moção de censura por motivo de jogos políticos. Aqui o poder do PR **pode ser útil**.

- No caso de um Governo maioritário: A demissão pelo PR pode levar a que a maioria imponha o mesmo nome a candidato a PM, ou perante outro nome proposto pelo PR, a maioria rejeito o programa de Governo: a única solução do PR é dissolver a AR, logo deduz-se que o **poder do PR é ineficaz**.

- Causas alheias:

- ✓ Início de ova legislatura
- ✓ Morte ou impossibilidade física duradoura do PM
- ✓ A condenação efectiva do PM por crime no exercício das suas funções (aqui aplica-se, depois, o art. 185º nº1). A condenação só é possível após intervenção da AR nos termos do art. 196º nº2.

Nesta situação, os crimes com pena de prisão superior a 3 anos, a AR deve suspender o PM, sendo substituído nos termos do art. 185º e, este tem o dever ético de se demitir. Caso não o faça, o PR pode fazê-lo ao abrigo do art. 195º nº2.

Se a situação recair no nº2 do art. 196º, a AR é livre de decidir ou não a suspensão.

- ✓ Se o fizer, aplica-se o mesmo que o caso da suspensão por crime superior a 3 anos.
- ✓ Caso se decida pela não suspensão, há que distinguir 2 situações:
 - Se o crime for praticado o exercício de funções deve demitir-se por uma questão de ética, procedendo-se à sua substituição nos termos do art. 185º.
 - Caso contrário, o PM não se encontra eticamente obrigado a considerar-se impedido temporariamente de exercer funções.

Suspensão de funções do Governo

A suspensão de funções de todos os membros do Governo traduzir-se-ia numa paralisia provisória da actividade governamental, logo essa conduta é inconstitucional: não há nenhuma norma constitucional habilitadora. O art. 19º nº7 confirma essa admissibilidade, pois equivaleria a uma greve, o que colocaria em causa o regular funcionamento das instituições democráticas.

A suspensão de funções pode ser:

- Auto-suspensão: através de uma deliberada ou intencional postura dos membros do Governo.
- Hetero-suspensão: quando há intervenção de um terceiro órgão (AR, através de uma moção de suspensão; PR – suspensão do Governo).

Só é permitida a suspensão individual:

- No caso de impedimento do membro do Governo
- Suspensão nos termos do art. 196º nº2

A auto-suspensão não tem enquadramento constitucional, pois viola o princípio da renunciabilidade do cargo.

Competência do Governo:

A caracterização do Governo efectuada no art. 182º, envolve o reconhecimento de 3 tipos de competência:

- Competência Política (art. 197º)

Pode ser sistematizado em 4 grupos de poderes:

- Poderes de decisão política:

- ✓ Programa de Governo, onde são definidas as orientações definidas no art. 188º.
- ✓ A negociação e o ajuste de convenções internacionais
- ✓ A aprovação de acordos internacionais
- ✓ A definição da estratégia política do Governo junto da AR

- Poderes de iniciativa política:

- ✓ Poderes junto da AR: submeter o programa de Governo para apreciação; apresentar propostas de lei; desencadear o voto de confiança política
- ✓ Poderes junto do PR: Propor a declaração de guerra ou a feitura de paz

- Poderes de controlo político:

- ✓ A referenda dos actos do PR previstos no art. 140º nº1
- ✓ Pronunciar-se sobre a declaração de estado de sítio ou estado de emergência

- Poderes instrumentais de informação política junto da AR:

- ✓ Apresentar a informação referente ao processo de construção da EU.
- ✓ Prestar as informações documentais ou testemunhais requeridas pela AR no exercício das funções de fiscalização política.
- ✓

- Competência legislativa (art. 198º)

O art. 198º confere quatro tipos de competência legislativa ao Governo:

- Competência legislativa exclusiva (nº2)

- ✓ A aprovação da lei orgânica do Governo
- ✓ A aprovação das leis orgânicas dos Ministérios
- ✓ As normas referentes à organização e funcionamento do Governo através do Conselho de Ministros.

A AR não pode intervir, logo o veto político do PR é absolutíssimo, pois o Governo encontra-se impedido de tentar convertê-los em proposta de lei a apresentar na AR.

- Competência legislativa concorrential (nº1, alínea A)

Nesta situação onde tanto o Governo como a AR podem legislar sobre as matérias, vigora o princípio da paridade hierárquico-normativa entre Lei e DL (art. 112º nº 2, 1ª parte), onde se podem revogar ou modificar um ao outro, há uma excepção a favor do Governo:

- Sem tomar em consideração o art. 169º, o Governo goza, por impedimento da AR, de uma área de intervenção legislativa mais ampla, pois pode aprovar DL que envolvam o aumento de despesas ou a diminuição de receitas prevista no Orçamento (desencadeando depois, se se justificar, uma iniciativa legislativa de alteração orçamental)

- Competência legislativa autorizada (nº1, alínea B)

O âmbito das matérias da reserva relativa da competência legislativa do parlamento (art. 165º nº1).

Trata-se de uma competência legislativa precária, uma vez que está sujeita a autorização e orientação política da AR, continuando esta a legislar sobre a matéria também e pode revogar a autorização a qualquer momento.

- Competência legislativa complementar (nº 1, alínea C)

Visa o desenvolvimento das leis de base.

O Prof. Paulo Otero defende que o art. 198º nº1, alínea C, cria uma reserva de competência legislativa a favor do Governo, determinando que em todas as matérias da competência concorrencial e ainda todas aquelas que o art. 164º e 165º restringem a reserva às bases dos regimes jurídicos, a AR se limite a aprovar as leis de base, circunscrevendo o seu grau de densificação legislativa à fixação dos princípios ou das bases gerais dos respectivos regimes jurídicos, ficando o seu desenvolvimento a cargo exclusivo do Governo.

Tudo isto, sem prejuízo dos da área concorrencial serem sujeitos a apreciação parlamentar nos termos do art. 169º, fazendo a AR cessar a sua vigência ou introduzir-lhe alterações.

O art. 198º nº1, alínea C cria uma reserva de norma primária a favor do Governo.

- **Competência administrativa (art. 199º)**

A já vista enquanto órgão superior da administração pública.

Estatutos especiais do Governo:

Cada um destes estatutos é independente face aos demais.

- Governos de Gestão

O art. 186º nº 5 refere dois tipos de Governos de gestão:

- ✓ Os Governos sem programa apreciado (período em que toma posse até à apreciação parlamentar do programa de Governo)
- ✓ Os Governos demitidos: cujo programa foi rejeitado. (período que vai desde a rejeição do programa até à tomada de posse do próximo Governo)

Têm um estatuto funcional debilitado, pois só podem exercer os actos do art. 186º nº5

- Governos demissionários:

Quando se verifica uma destas situações:

- ✓ O PM expressou publicamente a intenção de se demitir, mas ainda não fez o pedido ao PR
- ✓ O PM já apresentou o pedido de demissão ao PR.
- ✓ O PR já comunicou publicamente que considerava estarem reunidos os pressupostos do art. 195º nº2 .

Estas 3 situações não preenchem os pressupostos de cessação de funções do Governo (art. 186º nº5), mas este encontra-se enfraquecido publicamente.

Não existe nenhum preceito constitucional que limite a competência do Governo, contudo nas 2 primeiras situações, há uma auto-limitação do exercício de poderes.

- Governos com Assembleia da República dissolvida:

A dissolução da AR gera uma limitação ao estatuto funcional do Governo:

- ✓ O Governo não pode legislar sobre as matérias da reserva relativa da AR, uma vez que esta não pode conceder a autorização legislativa, uma vez que se encontra caducada os termos do art. 165º nº4.
- ✓ As propostas de lei do Governo na AR caducam nos termos do art. 167º nº5
- ✓ O veto do PR sobre as matérias legislativas da área concorrencial passa a ser absolutíssimo.

Sistemas de Governo

Princípios gerais a que obedece a configuração do sistema de Governo português:

- Princípio do pluralismo orgânico-funcional

Traduz a ideia de que todo o sistema de governo gira em torno da articulação de soluções constitucionais entre os três órgãos de soberania – triângulo político (Governo, PR e AR).

Esse equilíbrio de poderes, para maioria da doutrina, traduz a vigência de um sistema de Governo semipresidencial, tal como acontece em França.

O Prof. Paulo Otero discorda com esta versão doutrinária, porque, segundo ele:

- ✓ Não existe um conceito unitário sobre o semipresidencialismo.
- ✓ O sistema de governo francês não se assemelha com o português
- ✓ Em Portugal, que controla verdadeiramente o centro da decisão política é o Governo, e dentro deste, o PM.
- ✓

Assim, o Prof. defende o sistema Parlamentar Racionalizado (parlamentarismo racionalizado)

- ✓ Entre 1976 e 1872, vigorou em Portugal um sistema de governo parlamentar dualista, em que o Governo era responsável politicamente perante a AR e o PR.

Após a revisão constitucional de 1982, o Governo deixou de ser politicamente responsável perante o PR, logo desde essa data até aos dias actuais, estamos perante um sistema de governo parlamentar monista e racionalizado.

- ✓ A racionalização pretende evitar a instabilidade governativa, colocando “travões” (mecanismos de racionalização) a uma possível ligeireza ou leviandade do parlamento a efectivação da responsabilidade política do Governo.

Esses mecanismos constitucionais podem ser:

- Intraparlamentares:
 - Um Governo minoritário pode ser viabilizado pelo parlamento, desde que não tenha a maioria expressa contra si, nos termos do art. 192º nº4 (o silêncio equivale a “aprovação”)
 - A necessidade de maioria absoluta para aprovar a moção de censura para provocar a demissão do Governo (art. 195º nº1, alínea F)

- Extraparlamentares:
Existem dois subgrupos de mecanismos:

- Mecanismos extraparlamentares de racionalização que envolvem o PR

- O poder de dissolução da AR pelo PR para disciplinar/sancionar o comportamento irresponsável do parlamento perante determinado Governo. Ou, para evitar a queda do Governo, dissolvendo-a antes da aprovação da moção de censura.
- O veto político
- O poder informal de exteriorização pública, enviando mensagens à AR.

- Mecanismos extraparlamentares de racionalização que envolvem o Governo

- A elaboração de decretos regulamentares directamente fundados na CRP, quando o Governo pretende “fugir” da apreciação parlamentar prevista no art. 169º.
- O reconhecimento de uma iniciativa legislativa reservada ao Governo, em matérias de índole financeira, o domínio orçamental (art. 161º, alínea G)
- O princípio da paridade entre DL e LEI previsto no art. 112º nº2
- O controlo, por parte do Governo, das informações que presta à AR.

Todas os mecanismos referidos, permitem concluir que:

- ✓ A racionalização do parlamento decorre de poderes que a CRP confere aos 3 órgãos de soberania.
- ✓ Contudo, a base do sistema é parlamentar: é na AR que reside a base da decisão política sobre a origem, maioria e sobrevivência do Governo, e esta tem ainda o poder de revisão constitucional que, vinculando o PR a promulgar (art. 286º nº3), demonstra residir a AR a sede normativa configuradora de todas as demais instituições políticas.

- Princípio da permeabilidade factual: a juridificação da componente extrajurídica

O sistema de governo não se pode determinar apenas pela leitura da CRP, pois comporta em si, também uma componente extrajurídica, a normatividade “não oficial”, revelando uma considerável permeabilidade factual.

Os factores extrajurídicos determinantes na configuração do sistema de Governo são:

- O sistema partidário

Consoante determine a existência ou não de uma maioria parlamentar que confira apoio ao Governo, recorta-se dois cenários distintos o funcionamento das instituições democráticas, comprovando-se a permeabilidade factual do modelo de equilíbrio do triângulo político traçado pela normatividade escrita.

- No cenário de maioria absoluta na AR que apoie o Governo: (natureza monopartidária ou coligação)

- ✓ diminuição da margem de liberdade decisória do PR na escolha do nome a PM;
- ✓ Debilitação do veto político do PR face aos diplomas da AR
- ✓ Reconhecimento de um papel central do PM, enquanto portador de uma união pessoal.
- ✓ Irrelevância do art. 169º, pois a maioria dita o resultado final favorável ao Governo;
- ✓ O Governo e a maioria possuem um indirecto poder de dissolver a AR, visando reforçar a sua força política: desencadeiam uma moção de confiança, e deixam que a minoria a rejeite (a maioria não vota favoravelmente), determinando a queda do Governo. Essa maioria rejeita-se a formar novo Governo sem convocação de novas eleições parlamentares, não deixando alternativa ao PR de dissolver a AR por “iniciativa” da maioria governamental.

Neste cenário, o centro do sistema de governo desloca-se do parlamento para o Governo, criando assim um sistema **parlamentar de Gabinete**, contudo, dada a centralidade única do PM, pode-se falar em **presidencialismo de PM. (herança da CRP de 1933)**

- Num cenário de maioria absoluta na AR que NÃO apoie o Governo:

Nesta situação, devido à legitimidade político-democrática quase directa do PM, aliado à vontade política em matéria de definição e direcção da política governamental e condução da política geral do país, atenua o facto de ser apenas chefe da minoria parlamentar: o presidencialismo ainda se torna visível, apesar de já não existir um parlamentarismo de PM.

- A prática constitucional

Pode resultar de vicissitudes factuais involuntárias (sintonia ou não entre maioria política que elegeu o PR e a maioria parlamentar que suporta o Governo) da personalidade dos principais intervenientes do triângulo político, que influencia a caracterização e o funcionamento das instituições políticas/ o sistema de governo. Quais os elementos relevantes para essa prática constitucional que influenciam o sistema de governo?

✓ O posicionamento político do PR face à maioria parlamentar:

- Se existir sintonia, o PR e o Governo formam um único bloco partidário, vendo-se reforçado o estatuto do Governo junto da AR, servindo de elemento de racionalização do parlamentarismo.
- Se não existir sintonia, mas antes um cenário de coabitação entre duas fontes diferentes de legitimidade política, existindo assim maior propensão de um conflito constitucional:
 - Se o Governo gozar de maioria absoluta no parlamento, o veto político do PR torna-se um instrumento privilegiado de acção.
 - Se o Governo não gozar de maioria parlamentar, este cenário tende a acentuar o parlamentarismo⁹ e a debilidade política do Governo entre dois possíveis “fogos cruzados”.

A prática política em Portugal, tem sido a da coabitação política no funcionamento do sistema de governo português.

✓ A liderança da maioria parlamentar:

- O sistema de governo pode sofrer uma influência, consoante o líder dessa maioria seja o PR ou o PM.
 - Se o PM for o líder da maioria absoluta, a vontade do PM é a vontade do Governo, e simultaneamente, a vontade do PM é a vontade decisória da AR: o Governo é o Governo do PM, a maioria parlamentar é a maioria do PM (ideia da união pessoal)
Esta solução é a que tem acontecido frequentemente.
 - Se o líder da maioria parlamentar é o PR, o cenário tenderá, à semelhança do que acontece em França, a assumir-se como hiperpresidencial: o PR sendo Chefe do Estado e líder do partido maioritário, escolhe e demite livremente o PM.
Esta situação nunca aconteceu em Portugal.

✓ A presidência do Conselho de Ministros:

O art. 133º alínea I, confere ao PM a faculdade de solicitar ao PR a presidência do Conselho de Ministros. Essa situação raras vezes aconteceu (Em França o PR preside sempre)

Se este cenário se verificasse frequentemente, estaríamos, tal como acontece na V República Francesa, um sistema de hiperpresidencialista, no qual o PM era um mero “director de gabinete”, no qual:

- O veto do PR seria simbólico, pois no Conselho de Ministros só se aprovaria aquilo que correspondesse à vontade política do PR.
- A definição das linhas gerais da política governamental passaria para as mãos do PR, tal como a direcção da política geral do país.
- O papel do PM seria reduzido a um mero “seleccionador” da equipa governamental

✓ O exercício do PR do poder de enviar mensagens à AR:

A prática tem sido a da reduzida actividade nesse sentido: o titular do poder moderador aguarda que a vontade legislativa parlamentar lhe seja enviada para promulgação, logo esse poder de enviar mensagens à AR encontra a sua expressão no veto político.

- Princípio da flexibilidade do equilíbrio orgânico-funcional: a adaptabilidade do modelo:

O sistema de governo traçado no texto da CRP “oficial”, identificado como sendo um sistema parlamentar monista e racionalizado, teve na prática, atendendo à normatividade “não oficial”, desenvolvida nos anos 80, uma evolução que, subvertendo o significado político das eleições parlamentares num processo de escolha do PM, transfigurou o sistema de **governo em presidencialismo de PM**.

A soberania do parlamento passou a uma “soberania governamental”, onde o PM se torna o eixo do sistema de governo.

Esta inversão, deve-se ao facto de a CRP admitir essa possibilidade devido à sua flexibilidade normativa quanto ao sistema de governo, consoante exista ou não exista, um Governo maioritário, conjugado ainda com a sintonia político-partidária com o PR, que mesmo sendo o Chefe da maioria, não invalida o presidencialismo de PM.

Não impede contudo, à luz da CRP, que amanhã o modelo passe a hiperpresidencialista, tal como o francês, onde o lugar de PM passa a um mero lugar tenente.

4- Os Tribunais

O art. 202º, no nº1, define os tribunais, significando o seguinte:

- O objecto da actividade dos tribunais consiste em administrar a justiça

A função jurisdicional é exercida em monopólio pelos tribunais, contudo estes podem exercer também outros actos, como funções materialmente administrativas e políticas.

Definição de função jurisdicional:

- ✓ Actividade jurídica desenvolvida pelos tribunais que, sob impulso ou iniciativa externa, se consubstancia na resolução definitiva de uma questão controvertida de Direito e que, tendo sempre em vista a prossecução da justiça, visa alcançar a paz jurídica.

O art. 202º nº2, define as 3 áreas de incidência da actividade jurisdicional.

O art. **204º**, acrescenta o poder de fiscalização difusa da constitucionalidade por parte de todos os tribunais, como instrumento privilegiado de garantia do Estado de Direito democrático, defesa da CRP e da sua identidade a nível infraconstitucional.

- Administram-na em nome do povo, tornando-se seus representantes:

Há aqui uma verdadeira tentativa de legitimação democrática do exercício da função jurisdicional, resultante dos tribunais aplicarem a “legalidade democrática” elaborada pelos órgãos representativos da vontade da colectividade ou da vontade inorgânica da nação: os tribunais serão tanto mais representantes do povo através das suas decisões quanto mais vinculados à normatividade democraticamente instituída se encontrarem.

Contudo, devem desempenhar esse papel com vista a outras áreas de incidência como:

- A integração e aplicação de normas dentro da unidade de valores e princípios do sistema.
- A integração de lacunas
- A resolução de conflitos normativos
- O controlo da validade das normas a aplicar.

Dizer que aplicam a justiça em nome do povo é uma ficção jurídica, porque os juízes são nomeados e não eleitos.

Eles administram a justiça em nome do povo por decisão constitucional: a CRP, fazendo do povo o titular da soberania (art. 3º nº1), uma vez que os tribunais são órgãos de soberania que exercem uma autoridade soberana (art. 110.º nº1), imputa a ideia de representação, em nome do povo, aos tribunais no art. 201º nº1.

Princípios gerais:

- **Princípio da independência - art. 203º**

A independência dos tribunais é uma exigência de um poder político democrático, enquanto elemento integrante de um verdadeiro Estado de direitos humanos, indo ao encontro do art. 10º da DUDH.

A essencialidade da independência é mesmo elevada a limite de revisão constitucional (art. 288º, alínea M), tornando-se 1 elemento de identidade da CRP e, noutro sentido, pressuposto do direito de acesso aos tribunais e a obter uma decisão mediante processo equitativo (art.20º nº 1 e 4).

A independência exige:

- ✓ Autonomia dos tribunais relativamente a todas as restantes estruturas decisórias públicas e privadas.
- ✓ Autonomia de cada tribunal perante os demais
- ✓ “Conclama a independência dos juizes” – o dever de se pautar pela imparcialidade; estatuto nos moldes do art. 216º; e art. 217º nº1.
- ✓ Reclama a existência de órgãos e serviços administrativos de apoio à actividade dos tribunais e dos juizes que não se encontrem no Governo o seu órgão superior.

- Princípio da obrigatoriedade das decisões – art. 205º nº2

Traduz a ideia de que são actos de autoridade soberana do Estado que vinculam tudo e todos em Portugal.

Traços caracterizadores:

- ✓ Fundando-se na CRP, a obrigatoriedade das decisões envolvem o agir em conformidade, de não violar ou não contrariar e ainda de garantir a sua implementação.
- ✓ As decisões judiciais gozam de uma imperatividade que vincula os seus destinatários.
- ✓ As decisões dos tribunais, independentemente de terem ou não transitado em julgado, impõem-se como resolução concreta de uma questão controvertida de Direito, aos órgãos da Administração Pública e ao próprio legislador.
- ✓ Após trânsito em julgado, impõem-se também para os demais tribunais

Este princípio, com a salvaguarda dos casos julgados perante a declaração da inconstitucionalidade com força obrigatória geral (art. 282º nº3, 1ª parte), tal como os princípios da segurança e certezas jurídicas, bem como a separação de poderes, permitem, no seu conjunto, servir de fundamento constitucional da garantia do caso julgado: a intangibilidade do caso julgado é uma regra do ordenamento jurídico nacional que se alicerça na CRP. (a única excepção é nova decisão judicial que coloque em causa a transitada em julgado).

- Princípio da prevalência das decisões – art. 205º nº2

Todas as decisões judiciais, independentemente de já terem ou não transitado em julgado, gozam de um primado aplicativo, porque são actos obrigatórios.

A sua prevalência sobre as decisões de quaisquer outras autoridades, limita o princípio da equiordenação dos órgãos constitucionais, por força do art. 203º (princípio da independência).

- Princípio do controlo da validade do fundamento normativo de decisão:

A CRP permite recortar este princípio por 3 razões:

- ✓ Devido à subordinação dos tribunais à juricidade (art. 203º)
- ✓ O art. 204º que reforçando o anterior, refere que os tribunais não podem aplicar normas que violem a CRP.
- ✓ O art. 280º nº2, refere a possibilidade de os tribunais fiscalizarem certos aspectos da legalidade de normas que servem de fundamento às suas decisões.

Deste modo, garante-se o respeito pela juricidade inerente ao Estado de Direito democrático, fazendo dos tribunais os principais guardiões da constitucionalidade e da legalidade do fundamento normativo das suas decisões.

Categorias de tribunais: art. 209º e seguintes

Ao contrário dos órgãos de soberania até agora analisados, caracterizados pela sua unicidade, os tribunais caracterizam-se pela sua pluralidade.

Por via da vinculação internacional (art. 7º nº7 e art. 8º), reconhece-se a jurisdição dos tribunais internacionais (Tribunal penal internacional; Tribunal Europeu dos Direitos do Homem; Tribunal de Justiça da EU)

A nível interno, o art. 202º nº4, habilita a lei a criar mecanismos de resolução de conflitos por via não jurisdicional, contudo sendo susceptível de se recorrer da sua decisão para os tribunais.

- Supremo Tribunal de Justiça e tribunais judiciais – art. 210º

Os tribunais judiciais, encimados pelo STJ, são os tribunais comuns em matéria civil e criminal, gozando ainda de uma competência residual (art. 211º nº1).

Pela extinção dos Tribunais militares, quando se trate do julgamento de natureza militar, este é composto por pelo menos 1 juiz militar.

Estruturas

- **STJ** (art. 210º + 215º nº4 + 218º nº1 + 211º nº4 + **importante (pode funcionar art. 210 nº5 nos casos do art. 130º nº 1))**

- Tribunais de **segunda instância**: art. 210º nº 3 + 215º nº3+ art. 211º nº4

- Tribunais de **1ª Instância**: art. 210º nº 3 + 211º nº2

- Supremo Tribunal administrativo – art. Art. 212

- Tribunal de Contas – art. 214º

Definição no nº1.

Encontra-se encarregue da **fiscalização do orçamento do Estado (art. 107º)**

-Tribunal Constitucional: art. 221º e seguintes

Foi criado pela revisão constitucional de 1982.

Composto por 13 Juizes: 10 eleitos pela AR e 3 por cooptação (art. 222º nº1)

O art. 222º refere os Estatuto e a composição dos juizes.

As funções de juiz no TC não podem cessar excepto nos casos:

- Morte ou impossibilidade física permanentes
- Renuncia ao cargo
- Ocupação de lugar ou prática de acto legalmente incompatível com o exercício das suas funções
- Demissão ou aposentação compulsiva, por efeito de processo disciplinar ou criminal.

O Presidente do TC, escolhido nos moldes do art. 222º nº4, exerce também funções de representação do TC e assegura as relações deste órgão com os demais órgãos de soberania e autoridades, além de ser membro por inerência, do Conselho de Estado (art. 142º, alínea C).

- Competência do TC: art. 223º

- ✓ Competência para apreciar a constitucionalidade e a legalidade de normas (art. 278º a 283º) e ainda dos referendos nacionais, regionais e locais (art. 223º nº2, alínea F)
- ✓ Competência para certificativa de actos:
 - Verificar a morte do PR (art. 124º nº3)
 - Verificar a perda do cargo do PR nos termos do art. 129º nº3 e 130º nº3
- ✓ Competência como primeira instância decisória
 - Receber e admitir as candidaturas a AR
 - Verificar a legalidade da constituição dos partidos políticos
- ✓ Competência como instância de recurso:
 - Julgar recursos de perda de mandato de deputado da AR
 - Julgar os recursos relativos às eleições realizadas na AR e nas assembleias das Reg. Autónomas.
- ✓ Competência administrativa interna: elaborar regulamentos internos e aprovar a proposta de orçamento anual do TC.

A competência dos tribunais para fiscalizar a constitucionalidade:

Pág. 434

Outros órgãos constitucionais da República

1- Órgãos de âmbito nacional

- Conselho de Estado (art. 141º a 146º)

Foi institucionalizado pela revisão constitucional de 1982, enquanto sucessor do Conselho da Revolução, e é configurado como sendo o órgão de consulta do PR.

Quanto à sua **composição**, ver **art. 142**.

Olhando para a sua composição, este pode configurar-se como sendo uma instância informal de concertação política nacional, na qual o PR, exercendo a sua autoridade, pode servir-se dele para exercer uma “magistratura de influência” ou o poder moderador junto dos restantes protagonistas dos demais poderes do Estado.

Só os ex PR têm um mandato vitalício.

Competência:

- **Interna:** quanto à sua organização e funcionamento (art. 144º)

- **Consultiva:** face ao PR. Há a distinguir 2 situações:

- ✓ Os casos da competência consultiva obrigatória – art. 145º, alíneas A e D

A falta de intervenção obrigatória do Conselho de Estado gera sempre uma invalidade procedimental ou formal da decisão final, sem prejuízo de não haver mecanismos judiciais de controlo deste tipo de inconstitucionalidade.

- ✓ Os casos da competência consultiva facultativa – art. 145º, alínea E.

Esta competência é totalmente discricionária pelo PR ou de exercício livre, mas uma vez exercida, vincula o Conselho de Estado a pronunciar-se

A decisão do Conselho de Estado não vincula o PR, que pode decidir em sentido contrário, aumentando apenas a sua responsabilidade pelo acto.

A AR goza de uma reserva absoluta de competência legislativa em matéria de definição do estatuto dos membros do Conselho, os termos do art.164º, alínea M.

Cessação do mandato dos Conselheiros de Estado:

- Para todos: por morte, impossibilidade física permanente e renúncia (salvo os por inerência)

- Os membros por inerência cessam se deixarem de exercer os respectivos cargos (art. 143º nº2)

- Os eleitos pela AR termina com o termo da legislatura (art. 142º, alínea H), apesar de continuarem funções até os que os substituírem tomarem posse (art. 143º nº3)

- Os membros designados pelo PR, terminam com o termo do mandato presidencial ou revogação devido à confiança política (art. 142º, alínea G)

- Conselho superior de Defesa Nacional (art. 274º)

Criado constitucionalmente também em 1982, é sucessor do Conselho da Revolução.

Exerce uma dupla função:

- Órgãos consultivo – art. 274º nº2, 1ª parte.

- Exerce funções deliberativas em matéria administrativa, quando a lei assim o definir – art. 274º nº2, 2ª parte.

As funções são sobre o domínio de defesa nacional.

- Provedor de Justiça – art. 23º

É um órgão independente (art. 23º nº3), quer a nível político, quer a nível administrativo e eleito pela AR.

Expresso um poder moderador garantístico dos cidadãos, numa dupla função:

- Função subjectivista – garante dos DF dos cidadãos.

Nesta situação, os cidadãos quês e sintam lesados, podem formalizar uma queixa por conduta de omissão ou de acção das instituições públicas. O Provedor poderá emitir recomendações (não tem poder decisório) aquele órgão em causa, os quais terão de justificar o não seguimento da recomendação.

Visa proteger as situações subjectivas dos cidadãos.

- Função Objectivista: possuindo legitimidade processual activa para desencadear junto do TC a declaração de inconstitucionalidade e da ilegalidade com força obrigatória geral (art.281º nº2, alínea D), e a verificação da inconstitucionalidade por omissão (art. 283º), poderes esses que o transformam em órgão de garantia da juricidade.

Visa ser o garante da juricidade.

Membro por inerência, do Conselho de Estado (art. 142º alínea D)

É visto, à luz da normatividade constitucional formal, como um “quarto poder do Estado”: controlo os outros 3 poderes, e nenhum desses 3 o controla. Esse poder é **o poder moderador garantístico dos particulares e da juricidade.**

- Conselho superior de magistratura: art. 218º

É um órgão constitucional autónomo que, visando conferir eficácia aos princípios da independência dos tribunais (art. 203º), e da inamovibilidade dos juízes (art. 216º nº1) tem as competências:

- art. 217º nº1, traduzindo assim, uma instituição de autogoverno administrativo dos juízes.

- art. 218º nº2 - aprecia o mérito profissional e o exercício da função disciplinar sobre os funcionários, com excepção dos tribunais do art. 217º nº2.

Composição:

- É presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça.

- É composto por 16 juízes (9 nomeados pela AR – têm legitimidade político-democrática; 7 são nomeados por cooptação)

Os seus actos são sujeitos a controlo político da AR, de controlo judicial e da intervenção do Provedor de Justiça.

- Conselho superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais: art. 217º nº2

Competência:

- Nomeação, colocação, transferência e promoção, bem como o exercício da acção disciplinar dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais.

Os seus actos, encontram-se sujeitos aos mecanismos de fiscalização aplicáveis aos actos do Conselho superior de Magistratura.

- Procuradoria-Geral da República: art. 220º

É uma estrutura orgânica complexa, constituída por 2 órgãos:

- O Procurador-Geral da República: nomeado e exonerado nos termos do art. 133º, alínea M, duração de mandato de 6 anos (art. 220º nº3), presidindo a este órgão nos termos do art. 220º nº2.

- O Conselho Superior do Ministério Público (MP), incluiu os membros do art. 220º nº2, 2ª parte.

É o órgão superior do MP (art. 220º nº1), daí a compreensão do princípio da autonomia do MP do art. 219º nº2, gozando das garantias de inamovibilidade semelhante aos juízes (art. 219º nº4).

Competência:

- art. 219º nº5 + intervenção nos domínios do art. 219º nº1

- Conselho Económico e Social: art. 92º

Criado em 1989, é configurado como o “órgão constitucional auxiliar do poder político” e tem uma dupla função (nº1):

- Órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económicas e sociais: confere concretização ao princípio da democracia representativa.

- Órgão de participação na elaboração das propostas das grandes opções e planos de desenvolvimento económico e social.

O art. 92º nº1, admite a existência de uma **cláusula aberta** em matérias de funções, pois remete para a lei a possibilidade de lhe serem atribuídas novas funções, o que se sucede também em matéria de composição, organização, funcionamento e estatuto dos membros.

Essa cláusula aberta demonstra falta de coerência, pois a sua composição encontra-se o art. 165º, alínea M, o seu estatuto e eleição, no art. 164º, alíneas L e M, e as demais matérias são da reserva concorrencial.

Olhando para esta conjugação entre uma representação institucional e representação de interesses, consubstancia uma manifestação de “democracia neocorporativa”, procurando encontrar através de uma política de concertação entre os parceiros sociais consensos que promovam a paz social.

2 – Órgãos de soberania local

- Representante da República para a região autónoma: art. 230º

Introduzido pela lei de revisão constitucional de 2004, tem uma competência regional.

Nomeação e exoneração nos termos do art. 230º nº1 ouvidos os órgãos de governo regional, os termos do art. 229º nº2.

Exerce uma dupla função de representação, a designada representação especial: representa a República e simultaneamente o PR nas Reg. Autónomas, enquanto símbolo da unidade e independência do Estado. É assim, o “vigário do PR na Reg. Autónoma.”

A proximidade constitucional com o PR verificada no art. 230º nº2, permite deduzir que:

- Existe uma relação directa de confiança política com o PR – logo a quebra da confiança = exoneração.
- Existe uma responsabilidade política perante o PR (informar e ser informado)

Vagatura do cargo: art. 230º nº3. O Presidente da assembleia legislativa regional deve pautar a sua actuação consoante o cargo que ocupa.

Competência:

O Representante da República goza de uma competência essencialmente política, moldada dos poderes do PR:

- Competência relativa à formação do Governo regional

À semelhança do PR, compete-lhe nomear o Presidente do governo regional tendo em conta os resultados eleitorais (art. 231º nº3) e nomear ou exonerar os restantes membros do governo regional, sob proposta do presidente do governo regional (art. 231º nº4).

Esta competência, é semelhante à do PR e envolve todas as considerações da função do PR.

- Competência de assinatura e veto de diplomas regionais (decretos legislativos regionais e decretos regulamentares regionais) – art. 233º

1- Quanto aos decretos legislativos regionais elaborados pela assembleia legislativa da região autónoma, tem 15 dias para se pronunciar sobre o sentido da promulgação ou do veto.

- Se houver dúvidas quanto à constitucionalidade, pode solicitar ao TC a fiscalização preventiva os termos do art. 278º nº2.

- ✓ Se o TC se pronunciar pela inconstitucionalidade, o Representante deve usar o veto jurídico e devolver o diploma à assembleia legislativa (art. 279º nº1). Pode acontecer:
 - A assembleia expurga a parte inconstitucional, podendo o diploma ser promulgado (art. 279º nº2) ou objecto de veto político (art. 280º nº2).
 - A assembleia reformula o diploma, logo este pode ser objecto de nova fiscalização preventiva (art. 279º nº 3), assinatura ou veto político.
 - A assembleia nada faz, terminando assim o processo legislativo.

A assembleia não pode confirmar o diploma com maioria de 2/3, tal como acontece na AR, nos termos do art. 279º nº2, 2ª parte.

- ✓ Se o TC não se pronunciar pela inconstitucionalidade, o Representante pode promulgar ou vetar politicamente o diploma
- O Representante pode vetar politicamente o diploma, nos termos do art. 233º nº2
 - ✓ Se a assembleia reconfirmar o diploma:
 - Com maioria de absoluta de votos de deputados em efectividade de funções, o Representante é obrigado a promulgar o diploma em 8 dias. **Art. 233º nº2**
 - Se não se conseguir a maioria absoluta, termina o processo legislativo

- ✓ A assembleia altera o diploma do sentido da fundamentação do veto político. Em princípio o Representante promulga o documento
- ✓ A assembleia pode deixar “morrer” o diploma, prevalecendo a *faculte d’empêcher* do Representante.

3- Quanto aos decretos regulamentares regionais.

O Representante só tem 2 hipóteses: promulga ou veta politicamente.

Neste caso não há lugar à fiscalização preventiva da constitucionalidade.

- Se vierem da assembleia legislativa, o procedimento é semelhante ao acima descrito,

- Se virem do governo regional: art. 233º nº4

- ✓ O Representante tem 20 dias para promulgar ou vetar politicamente os diplomas comunicando as razões do seu veto.

O governo regional só tem 3 soluções:

- ✓ Nada faz e termina o processo regulamentar em curso
- ✓ Pode alterar o diploma no sentido confirmatório com a vontade política do Representante.
- ✓ Poderá convertê-lo em proposta a apresentar à assembleia legislativa (art. 233º nº4 in fine) e recomeçar o processo. Se tiver maioria parlamentar e conseguir os 2/3 de votos favoráveis, poderá obrigar o Representante a assinar.

A única exceção ao 3º ponto, são as matérias do art. 231º nº6, respeitante à organização e funcionamento do governo regional, onde o veto político do Representante é absolutíssimo.

- Competência da defesa da juricidade

Além da possibilidade de desencadear a fiscalização preventiva da constitucionalidade dos decretos legislativos regionais (art. 278º nº2), a CRP confere ao Representante mais dois tipos de poderes de fiscalização sucessiva (art. 281º nº2, alínea G) junto do TC:

- ✓ A declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral de quaisquer normas com fundamento “em violação de direitos das regiões autónomas”
- ✓ A declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de quaisquer normas com fundamento em violação do estatuto da respectiva região autónoma.

Estes poderes configuram o Representante da República como garante da juricidade no âmbito das regiões autónomas.

- Competências inerentes e implícitas

Magistratura de influência sobre a realidade regional.

Mensagens à assembleia legislativa regional


- Presidente da Assembleia Legislativa Regional

Substitui o Representante no caso de vagatura do cargo.

- Governo Regional como delegado do Governo da República

O regime de cooperação administrativa entre Governo e governo regional (art. 229º nº4), marginalizando completamente o Representante da República, trata-se: de um regime voluntário, que envolve a delegação de competências, obrigando à transferência dos respectivos meios financeiros e a existência de mecanismos de fiscalização.

Quanto à delegação de poderes, envolve os poderes de função administrativa e de coordenação entre a actividade exercida pelo Estado na região autónoma e a actividade exercida pela própria região. Trata-se de uma delegação subjectiva, realizada mediante acordo.

Provoca  uma alteração no funcionamento relacional entre os 2 órgãos

- ✓ O órgão delegado não pode renunciar ao exercício da competência que lhe foi delegada pelo Governo.
- ✓ O art. 229 nº4, dá poder de fiscalização ao delegante, logo o Governo controla o exercício de poderes delegados aos governos regionais
- ✓ O Governo pode sempre revogar a delegação de funções, tal como os actos praticados pelo delegado, transformando-se assim, os governos regionais, em órgãos da República de âmbito local.

As Regiões Autónomas (art. 225º a 234º)

- O sentido da autonomia regional:

Inserem-se o processo de descentralização político-administrativa do Estado (princípio do Estado unitário descentralizado)

Cada região autónoma é uma pessoa colectiva de direito público.

A fundamentação da autonomia regional na CRP encontra os alicerces em 3 princípios justificativos da descentralização político-administrativa:

✓ **Princípio da subsidiariedade**

Assume uma dupla função:

- Limita a intervenção decisória do Estado em favor das regiões autónomas, traduzindo fundamento de tarefas materiais a cargo destas entidades infra-estaduais (art. 225º nº2)
- Habilita o Estado a decidir quais os interesses que estão a cargo das regiões autónomas (art. 255º nº3)

✓ **Princípio democrático**

Nega ao Estado o monopólio das funções administrativas, legislativas e políticas, logo as regiões autónomas exercem essa função de forma individual. (art. 225º nº2) --- separação territorial de poderes.

✓ **Princípio da Unidade nacional**

Deverá sempre traduzir um meio de reforço de unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses (art. 225º nº2)

Os objectivos da autonomia

De acordo com o art. 225º nº2 a autonomia tem:

- ✓ Como propósito o reforço da participação democrática dos cidadãos.
- ✓ Visa o desenvolvimento económico-social da região autónoma.
- ✓ Como propósito a promoção e a defesa dos interesses regionais
- ✓ Visa o reforço da unidade nacional
- ✓ Tem como objectivo o reforço dos laços de solidariedade entre todos os portugueses.

Limites da Autonomia:

O art. 225º nº3, veio estabelecer de acordo com o art. 3º nº3 as referências limitativas das regiões autónomas, que estabelece que a autonomia:

- ✓ Tem de ser exercida dentro dos termos definidos na CRP.
- ✓ Não pode afectar a natureza unitária do Estado
- ✓ Nunca pode lesar as normas constitucionais definidoras de reserva de competência (política, legislativa, administrativa ou judicial)
- ✓ Tem sempre de harmonizar com a existência de interesses nacionais que justifiquem a prevalência do Direito do Estado relativamente às opções legislativas ou administrativas regionais.
- ✓ Não pode prejudicar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado português.
- ✓ Tem ainda de se pautar pelo respeito dos estatutos político-administrativos de cada uma.

Estatutos regionais:

Traduzem a expressão jurídica exclusiva ou final da vontade das regiões autónomas: são leis do Estado, consubstanciando actos legislativos da AR e, nesse sentido, estão sujeitas a promulgação do PR e a referenda ministerial.

O Estado, sem prejuízo das alterações constitucionais, encontra-se impossibilitado de desencadear um processo legislativo ordinário tendente a alterar os poderes das regiões autónomas: reside qui, uma garantia das regiões autónomas face ao Estado.

Existe uma especialidade constitucional de procedimento de feitura e alteração da lei estatutária, no art. 226º, que define:

- ✓ A competência para a feitura ou alteração dos estatutos é da assembleia legislativa regional (art. 226º nº1)
- ✓ Após elaboração, é enviada para a AR para apreciação e votação. Aqui a AR pode:
 - Aprova-o e envia-o para o PR
 - Rejeita-o e reenvia-o para a assembleia legislativa regional com um parecer não vinculativo
 - Pode alterá-lo, exercendo uma competência legislativa superveniente, tendo que o remeter novamente para apreciação pela assembleia legislativa regional, devendo esta apreciá-lo e emitir parecer.
- ✓ Após a assembleia legislativa regional elaborar o parecer, envia o diploma para a AR, procedendo-se à discussão e votação do projecto. (o parecer da assembleia pode ser positivo ou negativo que a AR pode aprovar à mesma)

A aprovação final ou a rejeição, é sempre da AR.

Estamos perante uma estrutura procedimental tendencialmente bilateralizada: a iniciativa compete à assembleia legislativa regional para a decisão final é da AR. Daí a conclusão de que o estatuto regional é uma lei do Estado e não uma “Constituição regional”.

Função e significado:

A CRP cria em torno dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas uma dupla reserva estatutária:

- ✓ A densificação dos poderes das regiões autónomas (art. 227º nº1), incluindo o elenco de matérias sobre as quais pode incidir a autonomia legislativa (art. 228º nº1)
- ✓ Definem os traços caracterizadores do estatuto dos titulares dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (art. 231º nº7)

Os estatutos servem de padrão de conformidade e, por consequência, de validade de todas as normas do sistema jurídico português provenientes da República e também das regiões autónomas:

- ✓ Todas as normas dos órgãos de soberania nunca podem violar os estatutos sob pena de ilegalidade (art. 280º nº2, alínea C e 281º, nº 1, alínea D)
- ✓ Todas as normas regionais têm de ser conformes ao estatuto sob pena de ilegalidade (art. 280º nº2, alínea B e 281º nº1, alínea C)
- ✓ O próprio regimento da assembleia legislativa regional tem de ser conforme ao estatuto (art. 232º nº3).

O conteúdo da autonomia: as atribuições regionais:

A CRP, além de envolver limite, serve simultaneamente de fundamento e de garantia da autonomia regional.

O art. 227º nº1, sem prejuízo das soluções emergentes nos estatutos, permite recortar os poderes regionais, que materializam a respectiva autonomia:

✓ **Poder legislativo regional**

Habilitando as regiões autónomas a emanar os decretos legislativos regionais, desde 2004, a autonomia legislativa regional enunciada no art. 228º nº1, não se circunscreve às matérias enunciadas no estatuto regional. O poder legislativo, nos termos do art. 227º nº1 e 232º nº1, integra 4 tipos de competência:

➤ **Competência legislativa exclusiva ou reservada**

Matérias que a CRP reservou apenas às regiões autónomas. A intervenção da AR ou do Governo nestas matérias constitui uma inconstitucionalidade orgânica

São as matérias enunciadas no art. 232º nº1 que faz referência às alíneas do art. 227º nº1 correspondentes. (fazer anotações no art. 227º).

➤ **Competência legislativa autorizada**

O art. 227º nº1, alínea B, extraíndo-se à contrário, confere às regiões autónomas a faculdade de, mediante autorização legislativa da AR nos termos do art. 161º alínea E, legislares sobre certas matérias do art. 165º nº1.

- ✓ Também nesta situação, a autorização legislativa condiciona o acto legislativo delegado, os termos do art. 165º nº2.
- ✓ A solicitação da autorização legislativa deve ser acompanhada do anteprojecto do decreto legislativo regional a autorizar (art. 227º nº2)
- ✓ Os decretos legislativos regionais autorizados podem ser sujeitos a veto político do representante da República e de fiscalização preventiva da constitucionalidade.
- ✓ De acordo com o art. 227º nº4, há matérias que podem ser sujeitas a apreciação política da AR ao abrigo do art. 169º, podendo a Ar fazer cessar a sua vigência ou introduzir-lhe alterações.

➤ **Competência legislativa de desenvolvimento**

Previsto no art. 227º nº1, alínea C.

Trata-se de uma competência de desenvolvimento de leis ou DL de bases que assenta nos seguintes pressupostos:

- ✓ Tem de existir previamente uma lei de bases, que é uma matéria reservada à competência legislativa dos órgãos de soberania.
- ✓ O desenvolvimento só é possível se não recair sobre a área reservada à AR (art. 165º): neste caso, precisa de autorização legislativa ao abrigo do art. 227º nº1, alínea B
- ✓ O art. 227º nº1, alínea C, reduz o campo de operatividade da competência legislativa do Governo (art. 198º nº1, alínea C): só não acontecerá por razões de unidade nacional e integridade da soberania do Estado.
- ✓ Pode mesmo suceder que, independentemente de razões decorrentes da prevalência do Direito do Estado, o DL de desenvolvimento (do Governo) possa ser aplicado nas regiões autónomas, sempre que, por força do princípio da supletividade do Direito do Estado (art. 228º nº2) se verifique uma de três situações:

- Durante o período de tempo em que as leis de base entraram em vigor e o decreto regional de desenvolvimento é elaborado.
- Perante lacunas do decreto legislativo regional de desenvolvimento
- Em situações de declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade do decreto legislativo regional de desenvolvimento.
- ✓ O desenvolvimento regional das leis de base tem de respeitar sempre os princípios e as bases fixadas pelas respectivas leis, sob pena de invalidade do acto.
- ✓ Tem de ser sempre feito de forma legislativa
- ✓ A revogação da lei de bases determina a cessação de vigência do decreto legislativo regional de desenvolvimento, sem prejuízo, se a matéria constar no estatuto regional, poder vir a ser renovado nos termos do art. 227º nº1

Se, numa determinada matéria, não exista até então leis de base, tendo a região autónoma legislado sobre a mesma ao abrigo do art. 227º nº1, alínea A (competência reservada), o aparecimento de uma lei de bases, podendo determinar a ilegalidade superveniente do decreto legislativo regional existente sobre essa matéria, obriga a região autónoma a deixar de continuar a exercer a autonomia legislativa reservada para passar a exercer a autonomia legislativa de desenvolvimento.

➤ **Competência legislativa estatutária**

Se excluirmos os casos da competência reservada, autorizada e de desenvolvimento, as regiões autónomas só podem legislar sobre as matérias que venham a ser elencadas nos estatutos regionais, desde que não estejam reservados aos órgãos de soberania (art. 227º nº1, alínea A, reflectido no art. 228º nº1)

Logo, a competência legislativa regional estatutária, permite tirar várias ilações:

- ✓ Nas matérias enunciadas nos estatutos, as regiões autónomas podem legislar em sentido contrário aos actos legislativos da AR e do Governo: os decretos legislativos regionais geram a inaplicabilidade da lei da República.
- ✓ As leis e os DL não podem incluir regras de auto-reforço face aos decretos legislativos regionais, o intuito de proibir que estes derroguem a solução superveniente da República.
- ✓ Não estando em causa matérias reservadas à competência dos órgãos de soberania, se estes últimos legislarem, violam o estatuto regional, o que constitui uma ilegalidade.
Não há qualquer tipo de inconstitucionalidade, logo não pode ser solicitada a fiscalização preventiva da constitucionalidade
- ✓ Mas uma vez que as leis de base estão reservadas aos órgãos de soberania, nada impede que, sobre as matérias enunciadas no estatuto, os órgãos de soberania emanem uma lei de bases, determinando 1 de 2 efeitos:
 - Se a região já tinha legislado e for contrário ao conteúdo da lei de bases, esse acto sofre de ilegalidade superveniente.
 - Se a região autónoma ainda não tinha legislado, ela agora só o poderá fazer ao abrigo do art. 227º nº1, alínea C (competência legislativa de desenvolvimento)

✓ **Poder financeiro regional**

Consubstanciando a medida da liberdade dos poderes financeiros das regiões autónomas, pressupõe 4 vertentes:

- Uma autonomia patrimonial (art. 227º nº1, alínea H, 1ª parte + 84º nº2)

- Uma autonomia orçamental (art. 227º nº1, alínea P)
- Uma autonomia financeira (art. 227º nº1, alínea J)
- Uma autonomia tributária (art. 227º nº1, alínea I)

✓ **Poder administrativo regional**

Esta autonomia encontra diversas manifestações constitucionais:

- Competência regulamentar (art. 227º nº1, alínea D)
- O exercício de um poder executivo próprio (art. 227º nº1, alínea G)
- A capacidade para celebrar actos e contratos em que as regiões tenham interesse (art. 227º nº1, alínea H, 2ª parte)
- Exercício de poderes intra-administrativos sobre as estruturas da Administração regional ou situada na região autónoma (art. 227º nº1, alínea M + art. 227º nº1, alínea O)

✓ **Um conjunto de poderes internacionais protagonizados pelas regiões autónomas**

Encontram as seguintes formas de expressão constitucional:

- Art. 227º Nº1, alínea U
- Art. 227º Nº1, alínea X

✓ **Uma pluralidade de poderes de participação regional**

Podemos recortar 3 mecanismos de participação das regiões autónomas:

- A participação política
 - Art. 232º nº2
 - Art. 227º nº1, alínea T + X + V (neste caso + a obrigação vinculativa do art. 229º nº2)
- A participação no procedimento legislativo
 - Art. 227, nº1, alínea E e 226º nº1
 - Art. 167º nº1 + 227º nº1, alínea F
- A participação garantística da autonomia
 - Art. 281º nº2, alínea G
 - Art. 283º nº1