

cos. Como autoridade policial é da competência do governador civil regional: tomar as providências para a manutenção da ordem e segurança públicas; dirigir, em colaboração com a junta regional, o serviço regional de protecção civil, definindo também os respectivos programas; o exercício de atribuições legais, em matéria de reuniões e manifestações públicas; conceder e visar passaportes; requisitar forças policiais para a manutenção da ordem e cumprimento da lei; conceder licenças policiais que não sejam da competência específica de outros órgãos da administração; elaborar regulamentos obrigatórios em toda a região sobre matérias de competência policial. O governador civil regional dirige e coordena os serviços do respectivo governo civil, superintende na gestão e direcção do pessoal e exerce a competência que lhe for delegada pelo Conselho de Ministros, pelo Primeiro-Ministro e pelos ministros. Prevê-se a existência de vice-governadores civis regionais nomeados em Conselho de Ministros, em número a definir por decreto-lei. O governador civil regional pode delegar competência policial nos vice-governadores civis.

Após a nomeação do governador civil regional prevê-se a extinção dos governos civis até agora sediados na área da respectiva região (art. 47.º, n.º 1). O património, os direitos e obrigações e o pessoal dos governos civis existentes transferem-se automaticamente para os serviços dependentes do governador civil regional. Nos casos em que

se verifique a não integração de partes de distritos em regiões concretamente instituídas, o diploma de instituição da região determinará qual o distrito em que transitoriamente fica integrada a área distrital não compreendida na região.

Bibliografia

Marcelo Caetano, *A Codificação Administrativa em Portugal*, 1935; Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 8.ª ed., Coimbra, 1968; Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1992; José António Santos, *Regionalização Processo Histórico*, Lisboa, 1985; J. J. Gomes Canotilho, *Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2 vol., Coimbra, 1984; António Pedrosa Pires de Lima e Manuel Baptista Dias da Fonseca, *Código Administrativo, Actualizado e Anotado*, Coimbra, 1951/1962; António Esteves Fermiano Rato, *Código Administrativo Actualizado*, Coimbra, 1971; J. da Silva Paixão e outros, *Código Administrativo, Actualizado e Anotado*, Coimbra, 1989; António Francisco de Sousa, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Lisboa, 1992; Manuel Lopes Rocha e outros, *Contra-Ordenações*, Lisboa, 1985; António Rebordão Montalvo, *Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra, 1992.

JOSÉ FERNANDO NUNES
BARATA

GOVERNO — *Órgão constitucional de soberania ao qual compete, de forma específica, a condução da política geral do país e a execução, através de programas concretos de acção política, legislativa e administrativa, do*

“programa político do governo” apresentado e discutido perante a Assembleia da República.

Siglas:

CRP — Constituição da República Portuguesa
AR — Assembleia da República
PR — Presidente da República
PM — Primeiro-Ministro

SUMÁRIO: I — Conceito e Posição Jurídico-Constitucional

1. Polissemia do conceito “governo”
2. Conceito orgânico-institucional
3. Articulação do conceito orgânico-institucional com o conceito funcional-material
4. Problematicidade da existência de uma “reserva de governo”
5. O Governo como “Governo da República”

II — Composição e Estrutura do Governo

1. O Governo como “órgão complexo”
2. A posição constitucional do Primeiro-Ministro
3. Os princípios estruturantes da organização interna do Governo
 - a) princípio de gabinete ou da colegialidade; b) princípio da preeminência do Primeiro-Ministro; c) princípio da repartição de competências; d) articulação dos vários princípios estruturantes.

4. O poder de organização do Primeiro-Ministro

III — Formação, Permanência e Responsabilidade Política do Governo

1. O sistema de governo “parlamentar-presidencial”
2. Formação do Governo:
 - 2.1. Aspectos fundamentais
 - 2.2. A nomeação do Primeiro-Ministro
 - 2.3. A nomeação dos restantes membros do Governo
3. A articulação do “sistema de governo”:
 - 3.1. A tripolaridade de poderes
 - 3.1.1. Assembleia da República e Governo
 - a) a responsabilidade do Governo tem natureza política; b) a componente parlamentar actua, fundamentalmente, por via negativa; c) a responsabilidade parlamentar do Governo é uma responsabilidade solidária.
 - 3.1.2. Presidente da República e Governo
 - a) autonomia política e independência funcional do Governo; b) responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República; c) inexistência de “coabitación política”.
 4. Permanência e demissão do Governo:
 - 4.1. A garantia constitucional de estabilidade governativa
 - 4.2. A moção de censura

- 4.3. A moção de confiança
 4.4. A demissão por iniciativa do PR
 5. Cessação das funções do Governo:
 5.1. Individualização constitucional das causas de demissão
 5.2. Consequências jurídicas da demissão do Governo
 5.3. "Governos de gestão"

IV — *Tarefas, Funções e Competências*

1. Incompletude da positivação constitucional
 2. Funções de iniciativa política
 3. Funções normativas
 4. Funções administrativas

I

Conceito e Posição Jurídico-Constitucional

1. *Polissemia do conceito "governo"*

A palavra "governo" é reconhecida polissémica, pois assume significados diversos mesmo no contexto restrito do direito constitucional. Se atendermos ao uso do vocábulo nas mensagens comunicativas dos falantes da comunidade em geral ("uso normal") e dos falantes da comunidade jurídica política ("uso convencional"), poderemos captar os seguintes sentidos: 1) governo no sentido de *política* ("arte de governo", "bom governo") entendida como o complexo de objectivos que a comunidade organizada

deverá prosseguir mediante a escolha de fins políticos e a selecção de meios racionais e adequados para os atingir; 2) sistema ou modelo de organização, coordenação e controlo do complexo de órgãos do poder político (neste sentido de fala de "forma de governo" como o *modus organizatório* dos órgãos com competência de direcção política); 3) conjunto de órgãos que prosseguem tarefas e funções não reconduzíveis a funções legislativas e jurisdicionais ("funções executivas", "funções administrativas", "funções de governo"); 4) órgão constitucional de soberania ao qual compete, de forma específica, a condução da política geral do país e a execução através de programas concretos de acção do "programa político de governo" (sentido "orgânico-institucional de governo").

Embora tendo presente a plurisignificatividade do conceito de governo, as considerações subsequentes pretendem captar, a título principal, as dimensões jurídico-constitucionais do governo no seu sentido orgânico-institucional.

2. *Conceito orgânico-institucional*

A compreensão orgânico-institucional de "governo" salienta como características fundamentais: 1) a natureza de *órgão constitucional de soberania*, o que significa que os *status* e competência do governo são imediata e fundamentalmente constituídos pela Constituição (cfr. CRP, arts. 200.º segs.) e que ele dispõe do poder de auto-organização interna (cfr. CRP, art. 201.º/2); 2) como órgão de soberania

nia autónoma, pertence-lhe sobretudo a "condução da política geral do país", a direcção dos serviços de administração directa do Estado, a superintendência da administração indirecta e a tutela da administração autónoma (CRP, arts. 185.º e 202.º).

Em rigor, o governo no sentido orgânico-institucional não se reduz a um único órgão, antes se trata de um *complexo* de órgãos, compreendendo um órgão colegial — o Conselho de Ministros (art. 187.º) e tantos órgãos individuais quantos os membros que o integram (Primeiro-Ministro, ministros, secretários de Estado). Como *órgãos necessários* do Governo, a Constituição individualiza três: o Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro e os ministros, individualmente considerados (CRP, art. 187.º).

3. *Articulação do conceito orgânico-institucional com o conceito funcional-material*

A Constituição estabelece ou, pelo menos insinua, a articulação referencial entre o conceito de governo em sentido orgânico-institucional e um conceito material-funcional, pois o Governo, nos termos do art. 185.º, é o "órgão superior da administração pública". Ao órgão constitucional Governo é atribuída a "*função política ou de governo*", ou seja, a função que fundamentalmente tem como escopo a selecção, individualização e graduação dos fins políticos ("função de direcção política", "função de *indirizzo* político", "*Staatsleitungsfunktion*") nos

limites e de acordo com os parâmetros normativo-constitucionais ("direcção político-constitucional"). Note-se, porém, que as tarefas do órgão governo não se identificam com a função de "indirizzo político" nem esta é exclusiva dele. Por um lado, o governo tem outras competências para além da função de direcção política (ex: administração, planificação, execução); por outro lado, a função política tem um âmbito normativo-constitucional mais extenso do que a "competência política do governo", cabendo tarefas de *definição* política a outros órgãos constitucionais de soberania, designadamente o PR e a AR. Em síntese: a "função de governo", materialmente caracterizada não esgota as competências do governo em sentido orgânico-institucional, nem é uma exclusiva competência deste, pois nela participam, em graus e formas variadas, outros órgãos constitucionais:

4. *Problematicidade da existência de uma "reserva de governo"*

Embora a "função de governo" não esgote o leque de tarefas que estão confiadas ao "órgão" governo e a tarefa de "direcção política" não lhe seja confiada a título exclusivo, coloca-se sempre o problema de saber se existe uma "reserva constitucional de governo do Governo", ou seja, um poder de decisão politicamente autónomo constitucionalmente reservado ao órgão de soberania Governo. Deve reconhecer-se que até ao momento não têm tido êxito os esforços doutrinários no sentido

de definir os contornos de um *núcleo essencial* da “função governo” reservada ao órgão “Governo”. A heterogeneidade do âmbito material e as dificuldades de uma delimitação substancial apontam no sentido de a “reserva de governo” se desdobrar em duas direcções: 1) individualização das *reservas de governo* constitucionalmente fixadas (exs: “elaboração do programa de governo”, elaboração e iniciativa da proposta de lei do orçamento); 2) aproximação tendencial a domínios que constituem “quase reservas do governo” ou “*reservas semelhantes* à reserva de governo” (“directão da política externa”, “directão das Forças Armadas”).

5. O Governo como “Governo da República”

A caracterização orgânico-institucional do Governo deve também ter em conta a estrutura parcialmente regionalizada do Estado, pois ao lado do “Governo da República” existem os “governos regionais” em cada uma das duas regiões autónomas. Com as características de órgãos de soberania só pode falar-se em governo no sentido de Governo da República dotado de competências extensivas a todo o território nacional.

II

Composição e Estrutura do Governo

1. O Governo como “*órgão complexo*”
Como se disse já, o governo é um

órgão complexo formado por três *órgãos necessários* distintos mas com estreitas relações inter e intra-orgânicas. São eles o *Primeiro-Ministro*, o *Conselho de Ministros* e os *Ministros* (CRP, art. 185.º). Quando não exista qualquer especificação, presume-se que ao falar-se de Governo se pretende aludir ao órgão colegial Governo e não ao Primeiro-Ministro ou ministros individualmente considerados.

Além dos órgãos necessários, a Constituição permite a criação de *Conselho de Ministros especializados* (art. 187.º/2), mas não fornece qualquer apoio textual para a institucionalização de um *Conselho de gabinete* (*inner cabinet*) entendido como um Conselho de Ministros restrito formado apenas pelo Primeiro-Ministro e um grupo de ministros responsáveis por áreas politicamente sensíveis. À inexistência de qualquer suporte normativo-constitucional, soma-se ainda, contra a admissibilidade do conselho de gabinete, o princípio da homogeneidade e equi-ordenação de todos os ministros. Mesmo os Conselhos de Ministros especializados devem ser considerados não como órgãos constitucionais autónomos, mas sim como órgãos coordenadores e preparatórios de decisões do Conselho de Ministros.

2. A posição constitucional do Primeiro-Ministro

O Primeiro-Ministro, embora não tendo uma posição semelhante à de

“premier” ou de “chanceler” prevista noutros ordenamentos constitucionais, disfruta, no entanto, no ordenamento jurídico-constitucional português, de uma posição dirigente e preeminente. Esta posição constitucional mista de *primus inter pares* e *primus super pares* deduz-se explicitamente de várias normas constitucionais: só o Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente da República (art. 194.º/1); os Vice-Primeiro-Ministros e os restantes ministros são nomeados pelo PR, sob proposta do Primeiro-Ministro e perante este responsáveis (arts. 190.º/2 e 194.º/2); ao Primeiro-Ministro compete dirigir a política geral do Governo e coordenar o seu funcionamento (art. 203.º/9); a ele compete submeter à apreciação da AR o programa de Governo; a sua demissão implica a demissão de todo o Governo (art. 198.º/b).

3. Os princípios estruturantes da organização interna do Governo

Embora a Constituição não estabeleça, de forma clara, os contornos daquilo a que se poderá chamar “constituição interna do governo”, é possível descortinar alguns princípios respeitantes à articulação de competência entre o Governo, Primeiro-Ministro e ministros. São fundamentalmente três os princípios relevantes para a organização e funcionamento do Governo.

a) princípio de gabinete ou da colegialidade

Através do princípio da colegialidade assegura-se que seja o órgão colegial do Governo — o Conselho de Ministros — a definir as linhas gerais da política governamental e da sua execução, a aprovação de propostas de lei e de resolução, a aprovação de decretos-leis de execução do programa de governo e de actos que envolvam aumento ou diminuição de receitas e de despesas públicas (CRP, art. 203.º).

b) princípio da preeminência do Primeiro-Ministro

O Primeiro-Ministro tem competências jurídico-constitucionais que, na sua globalidade, indiciam claramente uma posição de proeminência em relação aos outros membros do Governo. Assinalem-se, sobretudo, a competência para a definição de linhas de direcção política e o seu papel na formação e representação do Governo, a direcção do Conselho de Ministros e estabelecimento de relações de carácter geral com outros órgãos de soberania (CRP, arts. 190.º/2, 203.º e 204.º/1). De relevo não despiciendo são ainda outras competências do Primeiro-Ministro. É a ele que pertence apresentar o programas do governo à Assembleia da República (art. 195.º/1), apresentar moções de confiança, liderar o Governo no debate de moções de censura, nas interpelações parlamentares e nos grandes debates das leis do plano e do orçamento. Registe-se também a sua competência para a prática de determinados actos

formais carregados de grande densidade política como, por exemplo, a referenda dos actos do Presidente da República, a apresentação ao PR das propostas de demissão do Governo, de nomeação, exoneração e substituição de membros do Governo (cfr. art. 198.º-1/b).

c) princípio da repartição de competências

Os Ministros não possuem autonomia na definição da política do respectivo ministério, pois, nos termos constitucionais (art. 204.º-2/a) só lhes pertence a *execução da política* definida para os respectivos ministérios e sempre subordinadamente à orientação do Primeiro-Ministro (art. 204.º-1/a). Na prática, porém, como os ministros são simultaneamente *órgãos administrativos*, enquanto superiores hierárquicos dos respectivos ministérios, e *órgãos do governo*, enquanto contribuem individual e colegialmente para a definição das linhas de direcção política, eles acabam por ter uma competência exclusiva e autónoma na orientação do respectivo ministério. O recorte de um “âmbito material-ministerial” não elimina a subordinação da política do ministério às linhas de direcção política e direcção geral traçadas pelo Primeiro-Ministro. No plano jurídico-constitucional, o princípio da repartição de competências justificará a inadmissibilidade de ingerência dos outros ministérios ou do Conselho de Ministros na área de responsabilidade de um ministro.

d) articulação dos vários princípios estruturantes

Os princípios anteriormente referidos não operam de forma divorciada uns dos outros. No caso de não ser possível a concordância prática entre eles deve pressupor-se a primazia do princípio da colegialidade (art. 192.º), mas ao entrelaçamento dos princípios não deve ser estranha a “força política” do Primeiro-Ministro (ex: legitimação através de sucesso nas eleições como maioria absoluta) e a própria configuração política do “gabinete” (governos monopartidários ou governos de coligação, existência ou não de “super-ministérios”).

4. O poder de organização do Primeiro-Ministro

A composição concreta do governo — número e designação dos Ministros e Secretários de Estado — depende basicamente do Primeiro-Ministro. É a ele que compete propor ao PR a sua nomeação e exoneração, dele depende a determinação do número de ministérios e distribuição de funções. Em virtude desta influência determinante na estruturação do Governo, fala-se em *poder de organização do Primeiro-Ministro*. Este poder tem, porém, limites constitucionais, pois o Primeiro-Ministro não pode criar (nem sequer a lei poderia) categorias de membros não previstas na Constituição. O poder de organização está, pois, vinculado ao princípio do

numerus clausus de membros do Governo.

III

Formação, Permanência e Responsabilidade Política do Governo

1. O sistema de governo “parlamentar-presidencial”

O regime da formação, permanência e responsabilidade política do Governo consagrado na Constituição não é compreensível sem um enquadramento prévio do sistema de governo português dentro dos “tipos”, “formas” ou “sistemas de governo” experimentados noutros quadrantes constitucionais ou elaborados a nível teórico-constitucional.

O ponto de partida que aqui se afirma é o seguinte: o sistema de governo actualmente vigente em Portugal é um *sistema misto parlamentar-presidencial*. Esta caracterização tem em conta os traços estruturais do nosso sistema:

- eleição directa do Presidente da República por sufrágio popular, ao qual são conferidos relevantes meios de intervenção política;
- existência de um Governo como órgão de soberania autónomo, titular da função governativa;

— responsabilidade do Governo, simultaneamente perante o Presidente da República (que o nomeia e pode demitir) e perante a Assembleia da República à qual deve apresentar o seu programa e que também o pode demitir.

Afastou-se um sistema de “governo presidencial”, pois: 1) o Presidente da República não é o chefe do poder executivo ou titular da função governamental, dado que esta é confiada ao Governo com autonomia face aquele; 2) não existe uma separação entre assembleia-executivo, pois, por um lado, o Governo depende da Assembleia, e, por outro lado, esta pode ser dissolvida pelo Presidente. O “sistema parlamentar puro” também não foi acolhido: 1) ao lado da Assembleia da República existe um polo de poder político legitimado através de sufrágio directo com importantes poderes constitucionais; 2) o Governo não depende apenas da Assembleia, dado que pode também ser demitido pelo Presidente da República, independentemente da “vontade” do parlamento; 3) a Assembleia da República pode ser dissolvida pelo Presidente mesmo que não haja “crise de gabinete”.

Tendencialmente, o sistema é parlamentar, pois ele preenche basicamente os dois pressupostos caracterizadores desse sistema: responsabilidade de governo perante o parlamento e sepa-

ração do governo relativamente ao Presidente da República (1).

2. Formação do Governo

2.1. Aspectos fundamentais

Existem na Constituição dois preceitos que, de forma expressa, se conexionam com a formação do Governo: os arts. 189.º e 190.º. O primeiro refere-se especificamente ao início e cessação de funções dos membros do governo; o segundo é a norma básica relativa à formação do próprio Governo. Embora não esteja constitucionalizado um procedimento completo regulador da formação do governo, o art. 190.º não deixa dúvidas quanto:

- (1) ao poder inicial do Presidente da República na formação do Governo através da escolha do Primeiro-Ministro;
- (2) ao papel preeminente do Primeiro-Ministro, pois é sob proposta deste que são nomeados os restantes membros do Governo;
- (3) à relevância do “sistema de partidos”, pois a nomeação do Primeiro-Ministro deve ser precedida pela audição dos parti-

dos representados na Assembleia da República;

- (4) ao peso dos resultados eleitorais — das eleições para a Assembleia da República —, pois a nomeação do Primeiro-Ministro não pode deixar de ter em conta o peso representativo dos partidos com assento na Assembleia da República.

Deduz-se também do art. 190.º que a “formação do Governo” consta de duas etapas: em primeiro lugar, é nomeado um Primeiro-Ministro e, só, posteriormente, mediante proposta deste, são nomeados os restantes membros do Governo (art. 190.º/2).

2.2. A nomeação do Primeiro-Ministro

A nomeação do Primeiro-Ministro é um acto originário do PR praticado no exercício de uma competência pessoal (art. 136.º). O Primeiro-Ministro não resulta, pois, directamente das eleições parlamentares, não se podendo em rigor dizer que os “chefes” dos partidos concorrentes a eleições são, no caso de vitória eleitoral, os futuros Primeiro-Ministros.

O acto de nomeação, embora seja uma competência autónoma e pessoal do Presidente da República, está sujeito a limites jurídico-constitucionais. O Primeiro-Ministro deve exprimir a composição política da Assembleia da República, pois como o Governo é também responsável

(1) Este é o motivo principal que justifica a rejeição da fórmula “sistema de governo semi-presidencial”. Para maiores desenvolvimentos, com indicação de bibliografia cfr., por último, J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, 1991, pág. 12 e segs.

perante esta, o Presidente da República deverá proceder à nomeação de uma entidade que seja capaz de formar um Governo que, pelo menos, não tenha a oposição maioritária da Assembleia. A audição dos partidos e a necessidade de se ter em conta os resultados eleitorais revela, por outro lado, a imprescindibilidade de uma configuração do governo dentro do quadro partidário e parlamentar (2).

2.3. A nomeação dos restantes membros do Governo

O direito de proposta de nomeação do Primeiro-Ministro dos restantes membros indicia com clareza que estes têm de merecer a sua confiança, A Constituição não fornece, porém, elementos que permitam definir com rigor o modo de articulação do poder de nomeação do Presidente da República e do poder de proposta do Primeiro-Ministro. A natureza jurídica do controlo exercido pelo Presidente da República relativamente às propostas de nomeação do Primeiro-Ministro não resulta claramente das disposições constitucionais. O sistema de dupla responsabilidade (CRP, art. 193.º) aponta para a ideia de um controlo não meramente formal do Presidente da República, mas este controlo substantivo não pode neutralizar o *poder de organização do Primeiro-Ministro*. Se o gabinete é da responsabilidade do

(2) Daí o carácter espúrio da experiência dos chamados “governos presidenciais”.

Primeiro-Ministro e não do Presidente da República, é lógico que dentro do poder de organização daquele se inclua a escolha dos membros do Governo.

3. A articulação do “sistema de governo”

3.1. A tripolaridade de poderes

Diferentemente do que acontece nos sistemas parlamentares e presidenciais típicos, em que a articulação do sistema de poder assenta na bipolaridade executivo-assembleia, no modelo constitucionalmente consagrado existe uma tripolaridade estruturada com base numa complexa teia de relações de dependências e interdependências, poderes e contra-poderes desenvolvidos em torno de três órgãos: Presidente da República, Assembleia da República e Governo.

3.1.1. Assembleia da República e Governo

Nos termos do art. 193.º) o “Governo é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República”. O entendimento desta “norma” oferece algumas dificuldades. Sob o ponto de vista semântico-normativo, ela desdobra-se em dois segmentos:

- O Governo é responsável perante o Presidente da República (segmento I);
- O Governo é responsável perante a Assembleia da República (segmento II).

Analisar-se-á em primeiro lugar o segmento II, onde se positiva a responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República. Quais os traços estruturais deste esquema relacional entre Governo e Assembleia? Em síntese, poder-se-ão salientar os seguintes:

a) a responsabilidade do Governo tem natureza política

A articulação dos arts. 193.º e do art. 194.º permite deduzir que a responsabilidade do Governo é de natureza política, traduzida não apenas na obrigatoriedade de o Governo prestar contas à Assembleia mas também na possibilidade de o Governo ser demitido por actos da Assembleia.

b) a componente parlamentar actua, fundamentalmente por via negativa

O Governo, uma vez nomeado pelo Presidente da República, não dispõe da plenitude de funções enquanto não se *apresentar* perante a AR (art. 189.º/5) e aí defender o seu *programa* do Governo (art. 191.º), do qual “constarão as principais orientações políticas a adoptar ou a propor nos domínios da actividade governamental”. Todavia, o Governo não precisa de uma investidura formal nem carece da confiança expressa da Câmara. Daí uma característica fundamental do sistema português: o Governo não pode existir contra a “vontade” da Assembleia ou com a sua desconfiança activa, mas não tem necessidade, para subsistir, de

uma confiança parlamentar positiva. Vários momentos jurídico-constitucionais da formação do Governo apontam nesse sentido: o programa de governo não tem de ser votado, e ele só pode ser rejeitado com a consequente demissão do Governo pelo voto de mais de metade dos deputados (arts. 195.º/1 e 198.º-1/d); o Governo pode solicitar uma moção de confiança, mas não é obrigado a fazê-lo (art. 196.º); as moções de censura, além de estarem sujeitas a várias condições restritivas (art. 197.º) só implicarão a demissão do Governo quanto votadas por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções (art. 198.º-1/f).

Todos os aspectos referidos se conjugam no sentido de alicerçar a grande regra político-constitucional do sistema misto parlamentar-presidencial português: o Governo, para se formar e manter, não necessita de ter a seu favor a maioria da Assembleia: basta-lhe não ter contra ele uma maioria.

c) a responsabilidade parlamentar do Governo é uma responsabilidade solidária

A responsabilidade do Governo perante a Assembleia implica a responsabilidade solidária de todo o Governo perante o órgão parlamentar e não apenas dos ministros individualmente considerados. Mesmo o Primeiro-Ministro, não sendo escolhido pela AR nem investido perante ela, está sujeito à responsabilidade política parlamentar no “âmbito da responsabilidade política

do Governo” (art. 194.º/1 e 2). O mesmo se diga dos ministros e daí que quando se fala de *responsabilidade política ministerial* se pretenda exprimir a responsabilidade política dos ministros no “âmbito da responsabilidade política do Governo” (art. 194.º/2). Isto significa que os ministros, diferentemente do que acontece com os secretários de Estado, podem e devem prestar contas ao Parlamento pelos seus actos (art. 194.º/3).

3.1.2. Presidente da República e Governo

Se as relações entre a Assembleia da República e o Governo não deixam dúvidas quanto à natureza política da responsabilidade deste último órgão perante o órgão parlamentar, já mais complexas se afiguram as relações entre o Presidente da República e o Governo. Tentemos uma aproximação tópica à caracterização destas relações.

a) autonomia política e independência funcional do Governo

No sistema misto-parlamentar português o Governo é um *órgão de decisão político autónomo*, existindo entre ele e o Presidente da República uma *independência funcional*. Isto significa fundamentalmente que o Governo não é um mandatário ou executante da orientação política do Presidente da República. Ao contrário de alguns modelos semipresidencialistas (ex: o modelo francês) o Presidente da República não é o chefe do governo nem

governa por interposto Primeiro-Ministro. Numa palavra: existe uma clara relação de *autonomia institucional* entre o Governo e o Presidente da República.

b) responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República

Diferentemente do que acontecia no texto primitivo da Constituição, o art. 194.º da CRP não caracteriza a responsabilidade do Primeiro-Ministro e do Governo perante o Presidente da República. Não pode, porém, deixar de ser uma responsabilidade política, pois está fora de questão a existência de uma responsabilidade ligada a qualquer relação de subordinação hierárquica ou de dependência tutelar. Trata-se, no entanto, de uma responsabilidade política entendida com *sentido de distanciação*, pois, por um lado, a autonomia política e liberdade de decisão política do Governo excluem quaisquer poderes de orientação política (injunções, imposições ou instruções) do Presidente em relação ao Governo; por outro lado, o Presidente da República não deve ao Governo qualquer *solidariedade política*. Em virtude desta distanciação, compreende-se o regime restritivo dos poderes do Presidente da República quanto à demissão do Governo. No texto originário, o PR dispunha de grande margem de liberdade quanto à nomeação e exoneração do Governo; depois da revisão de 1982, o PR só pode demitir

o Governo quando tal se torne necessário para “assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas” (art. 198.º/2). Fora do poder de demissão compreendido nestes termos restritivos, os laços de responsabilidade entre o PR e o Governo tecem-se de uma forma difusa através de o dever do Primeiro-Ministro prestar informações ao PR sobre assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do país (art. 204.º/1) e no direito do PR “pedir contas” sobre os mesmos assuntos ao PM. Não deve esquecer-se a eventual modelação deste esquema de responsabilidade segundo a composição política do parlamento. A dependência do Governo face ao PR será menor quando o Governo tiver apoio maioritário da AR; será maior quando não existir um suporte político de apoio, havendo a possibilidade de subsistência de governos sem a confiança positiva da AR e apenas com a confiança do PR (governos minoritários de confiança parlamentar “negativa”).

c) inexistência de “coabitação política”

A compreensão das relações entre o Governo e o Presidente da República nos termos anteriormente referidos afasta a existência, entre nós, de formas de *coabitação política*. Este conceito — coabitação política — surgiu em França para designar a situação de divergência entre a “maioria parlamentar/maioria de governo” e a “maioria presidencial”. Todavia, no sistema de

governo português, como o Presidente não é chefe do executivo nem compartilha a função governamental e como o Governo dispõe de autonomia política e independência funcional, a ideia dialéctica de “coabitação” — coexistência de um Presidente, líder da oposição com um governo com maioria parlamentar — é inadequada para exprimir eventuais divergências políticas do PR e do Governo.

4. *Permanência e demissão do Governo*

4.1. A garantia constitucional de estabilidade governativa

A existência de uma responsabilidade política do Governo perante a Assembleia não significa que a dimensão parlamentar da forma de governo se identifique com qualquer ideia de “centralidade política” do órgão parlamentar tal como ela é expressa nos regimes parlamentares puros. Precisamente para assegurar uma desejável estabilidade governativa, a Constituição estabeleceu mecanismos tendentes a dificultarem a demissão do Governo pelo voto da Assembleia. Em primeiro lugar, e como já se referiu, o Governo não carece de investidura formal do Parlamento nem precisa de um voto de confiança expresso da Câmara (cf. arts. 189.º/5 e 195.º); o programa de governo não tem de ser votado e só pode ser rejeitado pelo voto de mais de metade dos deputados (art. 198.º-1/f). As próprias moções de censura estão sujeitas, como se vai ver, a condições

restritivas. Acresce que, em coerência com a lógica da responsabilidade solidária, não é constitucionalmente legítima a demissão de qualquer ministro em particular.

4.2. A moção de censura

As preocupações constitucionais com a estabilidade governativa não excluem que, uma vez formado o Governo, a Assembleia possa desencadear mecanismos tendentes à demissão do mesmo. O instrumento mais importante para a obtenção desse desiderato é a *moção de censura*, pois a aprovação de uma moção de censura por maioria qualificada implica a demissão do governo (art. 198.º-1/f) com a consequente obrigação do PR de o substituir. Note-se que o êxito da moção de censura não depende da existência ou viabilidade da formação de um outro governo dentro das alternativas possíveis partidário-parlamentares. A Constituição afastou deliberadamente a moção de “censura construtiva” por dois motivos principais: 1) ela não era compatível com a dimensão presidencial do sistema misto português; 2) pretendeu-se facilitar a existência de governos minoritários com confiança parlamentar puramente negativa.

4.3. A moção de confiança

A inexistência, no sistema de governo constitucionalmente consagrado, de um voto de investidura inicial, favoravelmente indicativo da confiança positiva da AR em relação

ao Governo, não significa, que por iniciativa deste, o Parlamento não possa ser chamado a pronunciar-se sobre a verificação ou não de uma “relação de confiança” entre os dois órgãos. O Governo pode, na realidade, provocar uma manifestação de confiança do parlamento, quer no momento da própria discussão do programa (art. 195.º/3) quer, posteriormente, sobre qualquer assunto de política geral ou de “relevante interesse nacional” (art. 196.º). Os objectivos visados pelo Governo através do desencadeamento do mecanismo da moção de confiança são fundamentalmente dois: 1) forçar a maioria parlamentar de apoio ao governo a reiterar, de forma pública, a sua confiança quanto à direcção política do governo; 2) comprovar a existência ou subsistência de uma maioria parlamentar de suporte. Através do voto de confiança, o Governo ou reforça a sua posição ou arrisca a sua demissão (art. 198.º-1/c).

4.4. A demissão por iniciativa do PR

Como já foi referido (*supra* 2.2. b) o Presidente da República pode também, por iniciativa própria, demitir o Governo. Trata-se, porém, de um acto com limites heterónomo-constitucionais. A competência do PR prevista no art. 198.º/2 está, em primeiro lugar, vinculada à existência de certos pressupostos de facto (situações, acontecimentos, crises) e a certas condições de direito (parecer do Conselho de Estado). A existência destes pressupos-

tos objectivos não justifica automaticamente o exercício dos poderes de demissão do PR. Este deverá exercer-se tendo como escopo "o regular funcionamento das instituições", embora o juízo sobre a necessidade da demissão para a obtenção deste fim jurídico e político-constitucional pertença autónoma e responsabilmente ao PR.

5. Cessação das funções do Governo

5.1. Individualização constitucional das causas de demissão

As causas de demissão do governo constituem reserva total de Constituição: só as causas indicadas no texto constitucional — início de nova legislatura, pedido de demissão do Primeiro-Ministro aceite pelo PR, morte ou impossibilidade física permanente do PM, rejeição do programa de governo, não aprovação de uma moção de confiança, aprovação de uma moção de censura, demissão do governo por iniciativa do PR — poderão ser consideradas como fundamento constitucional legítimo da cessação de funções de um Governo (art. 198.º).

5.2. Consequências jurídicas da demissão do Governo

Qualquer que seja a causa da demissão, as consequências jurídicas são sempre as mesmas: exoneração do Primeiro-Ministro e cessação de funções por parte dos restantes ministros. Note-se que a demissão e exoneração não são conceitos idênticos: a demissão

é a causa de cessação de funções; a exoneração é o acto através do qual o PR põe termo às funções de Primeiro-Ministro de um governo demitido.

5.3. "Governos de gestão"

Um "governo demitido" mantém-se em funções até à data de nomeação e posse de um novo Primeiro-Ministro (art. 189.º/4). Todavia, é compreensível que um "governo sem confiança" não deva ter os mesmos poderes de um governo em plenitude de funções. Precisamente por isso, a Constituição (art. 189.º/5) limita a competência dos governos demitidos "a prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos". Como em qualquer conceito indeterminado, é difícil precisar o sentido e extensão de "actos estritamente necessários à gestão dos negócios públicos" ("actos de gestão", "actos de interim"). Os dois vectores básicos para delimitar a extensão desses actos serão a sua *importância* e a sua *inadiabilidade*. Um acto 1) cuja missão afecte de forma relevante a gestão de negócios públicos e que 2) seja impossível "deixar", sem grave prejuízo, para a consideração do governo seguinte, preencherá os requisitos de actos "estritamente necessários".

IV

Tarefas, Funções e Competências

A problemática da caracterização das funções de Estado é tratada noutra local. Aqui far-se-á apenas uma alusão breve às funções do Governo.

1. Incompletude da positivação constitucional

Tal como a maior parte das Constituições, o texto constitucional português não contém uma individualização exaustiva das "tarefas do Governo". De qualquer forma, precedeu a uma normatização de competências e respectiva distribuição entre os vários órgãos de governo (arts. 200.º e segs.).

2. Funções de iniciativa política

Como órgão a quem cabe a condução da política geral do país (art. 185.º), o Governo dispõe de um poder de iniciativa essencialmente reconduzível à escolha e fixação de prioridades políticas e respectiva implementação através de actos legislativos, políticos e administrativos (art. 200.º). Conexionadas com esta função situam-se as tarefas de previsão e planificação essencialmente concretizadas através de programas de acção (art. 191.º) definidores das principais medidas políticas e dos meios adequados para as executar.

3. Funções normativas

O Governo dispõe, no sistema constitucional português, de competências normativas primárias que lhe permitem a criação ou iniciativa de actos com valor legislativo (art. 201.º) e de competências normativas secundárias que o habilitam à produção de regulamentos (art. 202.º/c).

4. Funções administrativas

As funções administrativas reconduzem-se fundamentalmente à direcção, superintendência e tutela da administração pública e à prática de todos os actos e providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e satisfação das necessidades colectivas (art. 202.º).

Bibliografia

- Adriano Moreira, "O regime: presidencialismo de Primeiro-Ministro", in Batista Coelho, *Portugal: sistema político e constitucional*, Lisboa, 1989; André Gonçalves Pereira, *Direito público comparado — O sistema de governo semipresidencial*, Lisboa, 1984; Carmela Bonnela, "Svillupi della forma di governo in Portogallo dell'1974 al 1982", *Quaderni costituzionali*, 3-2, 1983; C. Bottari, "L'organizzazione dell'esecutivo nella forma di Governo del Portogallo", in Spnagna Musso (org.), *Costituzione e struttura del Governo*, Padova, 1982; Emídio da Veiga Domingos, *Portugal político* (Lisboa 1980); F. Lucas Pires, "O sistema de governo: sua dinâmica", in M. Batista Coelho (org.), *Portugal — O sistema político e constitucional*, Lis-

boa, 1989; Isaltino A. Morais, José Mário Ferreira de Almeida e Ricardo Leite Pinto, *O sistema de governo semipresidencial* (Lisboa, 1985); J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, 1991; João Silva Leitão, *Constituição e direito de oposição*, Coimbra, 1987; Joaquim Aguiar, "A fluidez oculta de um sistema ultra-estável", in *Revista de Ciência Política*, 1985; Jorge Miranda, *A Constituição de 1976* (Lisboa, 1978), — "O sistema semipresidencial português entre 1976 e 1979", separata da *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, ano XXV (Lisboa, 1984), — "Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976-1979", in Duverger, *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, 1986, — *Funções, órgãos e actos do Estado*, Lisboa 1990, — "A posição constitucional do Primeiro-Ministro"; Luís S. Matos, "L'expérience portugaise des régimes semi-présidentiels", in Duverger (org.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, 1986; Marcelo Rebelo de Sousa, "O sistema de governo português", in J. Miranda (org.), *Estudos sobre a Constituição*, vol. III, Lisboa 1979, — *O sistema de governo português, antes e depois da revisão constitucional* (Lisboa, 1983), — "A partidarização do sistema de governo", in J. Miranda (org.), *Nos dez anos de Constituição*, Lisboa, 1986; Maurice Duverger, *Xeque-mate* (ed. port., Lisboa, 1980); Nuno Pirraça, *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional*, Coimbra, 1989; Pedro Santana Lopes e José Durão Barroso, *Sistema de governo e sistema partidário*, (Lisboa, 1980).

JOSÉ JOAQUIM GOMES
CANOTILHO

GREVE — *Comportamento colectivo e concertado de certo número de trabalhadores que consiste na recusa temporária da prestação de trabalho com o objectivo de coagir a entidade empregadora a satisfazer uma pretensão que lhes é comum.*

1. Não está explicitado, no ordenamento português, um conceito legal de greve. A CRP, no art. 57.º, proclama o "direito à greve" como objecto de garantia constitucional, mas abstém-se de descrever os fenómenos cobertos por esta tutela. A Lei n.º 65/77, de 26 de Agosto (LG), por seu turno, limita-se a reiterar a proclamação da lei fundamental (art. 1.º/1), devotando-se essencialmente à regulamentação de certos aspectos do processo pelo qual o direito de greve é exercido e dos respectivos efeitos. Assim, a noção supra é, simplesmente, a que se julga corresponder à visão predominante na doutrina nacional e estrangeira.

2. A inexistência do enunciado legal de um conceito jurídico de greve suscita, entre outras, a questão da eventual relevância dos objectivos da recusa colectiva do trabalho. Nalguns sistemas, a greve pode ser declarada ilícita (abusiva) em caso de utilização ao serviço de finalidades diferentes das que lhe são "próprias" (porventura a sustentação de interesses estritamente profissionais dos trabalhadores envolvidos). No direito português, há que considerar um preceito constitucional

— o n.º 2 do art. 57.º — segundo o qual "compete aos trabalhadores definir o âmbito de interesses a defender através da greve, não podendo a lei limitar esse âmbito". O art. 1.º/2 da LG reproduz esta "reserva de competência". Dela parece derivar a inviabilidade de construir um conceito jurídico de greve sobre a especificação de certos objectivos ou interesses. Mas, no limite, tem-se por pacífico que a paragem colectiva de trabalho não pode ser usada para finalidades *anticonstitucionais*, isto é, tendo em vista a negação de bens ou valores constitucionalmente protegidos, ou, ainda, os princípios e as formas de estruturação próprios da organização da comunidade política. Nesta perspectiva, é óbvio que as finalidades da greve não são, nem poderiam ser, juridicamente irrelevantes.

3. Como forma de recusa da *prestação de trabalho*, a greve é inerente ao estatuto dos *trabalhadores por conta de outrem*, entendida a expressão em sentido amplo. Cabem nela, em primeira linha, os trabalhadores vinculados por contrato de trabalho (de duração indeterminada ou a termo), seja qual for a natureza da entidade empregadora. Mas, nos termos do art. 12.º da LG, são também titulares do direito de greve os *funcionários públicos*, ainda que o seu exercício venha a ser objecto de regime específico. São, porém, absolutamente excluídas as *forças militares e militarizadas* (art. 13.º). Entretanto, e não obstante o papel

dominante que, como se verá, a lei reserva ao sindicato no processo de greve, o princípio da *universalidade* supõe o reconhecimento do direito de paralização independentemente da filiação sindical: os trabalhadores (ou funcionários) não sindicalizados podem aderir a uma greve regularmente decidida e declarada.

4. O efeito jurídico mais importante do exercício do direito de greve consiste na suspensão das "relações emergentes do contrato de trabalho", o que implica essencialmente a neutralização temporária dos deveres de trabalhar e de pagar a retribuição (art. 7.º). Estas consequências são extensivas, com as naturais adaptações, à relação de serviço dos funcionários públicos. De modo redundante e impreciso, a lei diz mesmo que os aderentes a uma greve (lícita) ficam exonerados dos "deveres de subordinação e assiduidade". Deixam, simplesmente, de estar adstritos a manter a disponibilidade para o trabalho contratado. Mas o vínculo não perde todos os seus efeitos: a antiguidade continua a fluir, em si mesma e nos efeitos que lhe estejam ligados (n.º 3 do art. 7.º); e, correlativamente, certos deveres acessórios, como os de não concorrência e de sigilo, devem ter-se por subsistentes. De resto, a situação dos trabalhadores aderentes, no domínio da segurança social e dos acidentes de trabalho, permanece idêntica à que existe no normal desenvolvimento das relações de trabalho.