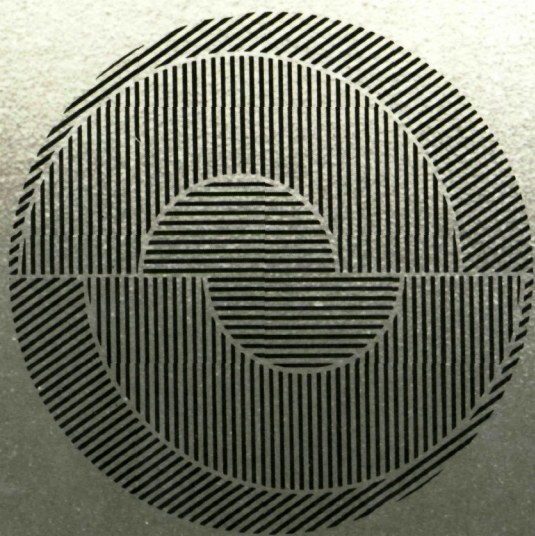


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1991

ANO 28 • NÚMERO 110

Os Actos Legislativos no Direito Constitucional Português

JORGE MIRANDA

Professor catedrático da Universidade de Lisboa
e da Universidade Católica Portuguesa

SUMÁRIO

1. Os actos legislativos nas Constituições portuguesas anteriores. 2. Os actos legislativos na Constituição de 1976. 3. O quadro actual. 4. O primado da Assembléa da República. 5. A competência legislativa do Governo. 6. A competência legislativa das Assembléas Legislativas regionais dos Açores e da Madeira. 7. Força de lei e diferenciação de funções legislativas. 8. Leis ordinárias reforçadas e leis ordinárias comuns. 9. Relações de vinculação de carácter especial. 10. Relações de vinculação de carácter geral. 11. O conteúdo possível dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas e das outras leis reforçadas. 12. Referendo político vinculativo e limitações de decisão política.

1. Os actos legislativos nas Constituições portuguesas anteriores

I — Em Portugal ⁽¹⁾, as três Constituições do século XIX (de 1822, 1826 e 1838) conferiam o poder legislativo somente às Cortes com a sanção do Rei (verdadeira e própria ou não) e nenhuma admitia a sua delegação ⁽²⁾.

(1) Para um estudo das formas de lei e de competências legislativas ao longo das Constituições portuguesas anteriores, v. JORGE MIRANDA, *Decreto*, Coimbra, 1974.

(2) LOPES PRAÇA, *Estudos sobre a Carta Constitucional*, 2ª parte, II, Coimbra, 1880, págs. 47-48; MARNOCO E SOUSA, *Direito Político — Poderes do Estado*, Coimbra, 1910, págs. 404 e segs.

Apesar disso, a deficiente maneira como o sistema de governo então funcionava ⁽³⁾, conduzia a períodos de ditadura, durante os quais, não estando as Cortes reunidas, o Governo emitia decretos — os chamados decretos ditatoriais — que aquelas ratificavam ou convalidavam, após eleições gerais, através de *bill* de indemnidade (ou de isenção de responsabilidade). E ter-se-á formado mesmo, por via dessa prática reiterada com convicção de obrigatoriedade, um costume constitucional no sentido da admissibilidade destes decretos dentro de certos limites.

II — A Constituição de 1911, mantendo embora o princípio da competência originária exclusiva do Parlamento, agora dito Congresso da República (art. 26.º, n.º 1), consagrou as delegações ou autorizações legislativas (art. 27.º) ⁽⁴⁾.

Em compensação, reagiu-se contra os abusos das ditaduras. Desde logo, instituindo a fiscalização judicial da constitucionalidade das leis do art. 63.º; pela Lei n.º 266, de 27 de julho de 1914, considerando crime de responsabilidade a publicação de diplomas de caráter legislativo pelo Poder Executivo (art. 8.º, n.º 4); e na revisão de 1919 — que deu ao Presidente da República o direito de dissolver as Câmaras — expressamente proibindo decretos de caráter legislativo no interregno parlamentar, os quais seriam nulos de pleno direito ⁽⁵⁾.

III — Seguiu-se a ditadura militar de 1926, muito diferente de outras que Portugal já conhecera, por contestar os princípios jurídicos liberais e por se prolongar por sete anos. Suspensa a Constituição quanto às relações entre Governo e Parlamento, o que antes era desvio ocasional passou a ser sistema permanente.

Não obstante, o ambiente interno e externo favorável, a Constituição de 1933, no seu teor primitivo, só deu ao Governo a faculdade de elaborar decretos-leis ⁽⁶⁾ no uso de autorizações legislativas ou nos casos de urgência e necessidade pública (art. 108.º, n.º 1), estes sujeitos a ratificação pela Assembléa Nacional (art. 108.º, § 3.º). A competência legislativa normal pertencia à Assembléa (art. 91.º, n.º 1).

Mas como se entendia que a necessidade pública era de apreciação discricionária, na ordem dos factos a situação foi sempre rigorosamente inver-

(3) V. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6ª ed., Lisboa, 1972, II, págs. 460 e segs.; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, I, 4ª ed., Coimbra, 1990, págs. 276-277.

(4) V. MARNOCO E SOUSA, *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*, Coimbra, 1913, págs. 450 e segs.; FEZAS VITAL, *Autorizações legislativas*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1920-1921, págs. 540 e segs.

(5) § 8º do art. 1º da Lei nº 891, de 22 de setembro de 1919.

(6) A locução *decretos-leis* surgiu com esta Constituição e os primeiros decretos-leis foram publicados no dia da sua entrada em vigor (11 de abril de 1933); anteriormente, falava-se em *decretos com força de lei*.

sa. E apenas seria em 1945 que se viria a pôr finalmente a “verdade formal” de acordo com a “verdade real” ou, dito de outro modo, o preceito constitucional de acordo com a prática (em vez de se tentar pôr a prática de acordo com a Constituição).

Apesar disso, mesmo depois de 1945, certas matérias ficaram reservadas à Assembléa, a título de reserva absoluta (art. 91.º) ou de reserva relativa (art. 93.º); e as revisões constitucionais de 1959 e de 1971 alargaram essa lista.

O carácter autoritário do regime político, o total ou quase total apagamento da Assembléa e a ausência de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade orgânica e formal dos diplomas promulgados pelo Presidente da República (art. 123.º) — entre os quais, portanto, os decretos-leis — explicam que a competência legislativa da Assembléa tenha tido muito pouca efectividade (?).

2. Os actos legislativos na Constituição de 1976

I — A seguir a 25 de abril de 1974, todo o poder legislativo foi atribuído a órgãos não representativos: à Junta de Salvação Nacional e ao Conselho de Estado, bem como, pouco depois, ao Conselho dos Chefes de Estado-Maior; mais tarde, já em 1975, ao Conselho da Revolução que substituiu todos esses órgãos; e, por outro lado, ao Governo Provisório.

Quanto à Assembléa Constituinte, uma vez eleita, nunca teve poder legislativo, por força da Lei n.º 3/74, de 14 de maio (ao contrário do que sucedera com as anteriores assembléas constituintes portuguesas).

Durante este período, chamaram-se leis às leis constitucionais e decretos-leis às leis ordinárias. Foi a única fase da nossa história constitucional desde 1822 em que actos não provenientes de assembléas eleitas receberam o nome de leis⁽⁷⁾.

II — A Constituição de 1976, desde o início, construiu as competências legislativas numa perspectiva fundamentalmente democrática, traduzida em primado do Parlamento ou Assembléa da República e em autonomia legislativa das regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

O Conselho da Revolução — que subsistiria até à primeira revisão constitucional — ficou com competência legislativa (reservada) quanto às Forças

(7) V. CARLOS LIMA, *Órgãos de soberania: a Assembléa Nacional*, Lisboa, 1971, págs. 14 e segs. e 43 e segs.; MARCELO CAETANO, *op. cit.*, II, págs. 600 e segs. e 651 e segs.; JORGE MIRANDA, *Decreto*, *cit.*, págs. 13 e segs.

(8) *Sobre as leis no interregno constitucional*, v. JORGE MIRANDA, *A Revolução de 25 de Abril e o Direito Constitucional*, Lisboa, 1976, págs. 58 e segs. e *A Constituição de 1976 — Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978, págs. 41 e segs.

Armadas (art. 148.º, n.º 1, alínea a, e n.º 2) (9); quanto à sua própria organização (art. 144.º); e quanto à organização, à competência e ao processo da Comissão Constitucional (art. 285.º, n.º 1), podendo, contudo, as normas de processo ser alteradas pela Assembléia (art. 285.º, n.º 2).

O essencial do poder legislativo foi distribuído pela Assembléia e pelo Governo. Não obstante a preocupação dos constituintes de valorizarem o Parlamento, não acharam possível deixar de conferir ao Governo faculdades legislativas originárias, por vários motivos: pelo peso da tradição portuguesa, que sempre, duma sorte ou doutra, tinha feito do Governo órgão legislativo; por a Assembléia, tendo de exercer outras competências, como as fiscalizadoras (art. 165.º), não poder desincumbir-se sozinha das tarefas de legiferação; e por razões de multiplicidade, complexidade e de tecnicidade das leis modernas, comuns a todos os países.

As regiões autónomas dos Açores e da Madeira — então criadas — por meio das suas assembléias regionais eleitas por sufrágio direto e universal (art. 233.º), receberam o poder de legislar sobre matérias de interesse específico (art. 229.º, n.º 1, alínea a).

III — A revisão constitucional de 1982 extinguiu, como previsto (e imposto pela lógica democrática da Constituição), o Conselho da Revolução, e a sua competência legislativa respeitante às Forças Armadas passou para o Parlamento e para o Governo.

Ao mesmo tempo, reforçou a competência legislativa da Assembléia — principalmente, através de um novo preceito de reserva absoluta (o art. 167.º, acrescentado ao art. 164.º) — e a competência legislativa das assembléias regionais (10).

Procedeu ainda a revisões a clarificações de certo alcance: subordinação dos decretos-leis publicados no uso de autorizações legislativas ou de desenvolvimento às correspondentes leis de autorização ou de bases gerais de regimes jurídicos (art. 115.º, n.º 2); definição das leis gerais da República, contrapostas a leis regionais (art. 115.º, n.º 4); clarificação de alguns aspectos dos regimes do veto político (arts. 139.º e 235.º) e da ratificação de decretos-leis (art. 172.º).

IV — Por último, a recente revisão constitucional de 1989 trouxe importantes modificações (bem mais importantes do que a anterior revisão) ao domínio da função legislativa:

— considerações das leis sobre certas matérias — eleições dos titulares dos órgãos de soberania, referendo, Tribunal Constitucional, organiza-

(9) Incluindo a definição dos crimes essencialmente militares e suas sanções e o processo penal militar (art. 167.º, alínea e) e a organização e a competência dos tribunais militares e o estatuto dos respectivos magistrados (art. 167.º, alínea f).

(10) V. JORGE MIRANDA, *Revisão Constitucional e Democracia*, Lisboa, 1983, págs. 124 e segs.

ção da defesa nacional, deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento e da disciplina das Forças Armadas e regime do estado de sítio e do estado de emergência (art. 167.º, alíneas *a* a *e*) — como “leis orgânicas” (art. 169.º, n.º 2), dotadas de “valor reforçado” (art. 115.º, n.º 2) e com algumas regras específicas de regime (arts. 171.º, n.º 4 e 5; 278.º, n.º 4 a 7; e 139.º, n.º 3);

— criação do instituto do referendo político vinculativo a nível nacional tendo por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembléia da República ou pelo Governo através da aprovação de acto legislativo ⁽¹¹⁾ (arts. 118.º, 137.º, alínea *c*, 139.º n.º 3, 164.º, alínea *l*, 169.º, n.º 2, 170.º, n.ºs 1, 3, 4, 5 e 6, 200.º, n.º 1, alínea *e*, e 225.º, n.º 2, alínea *f*);

— criação do instituto das autorizações legislativas às assembleias legislativas regionais ⁽¹²⁾ em matérias de interesse específico das regiões autónomas e para efeito, aí, de não observância de leis gerais da República (arts. 164.º, alínea *f*, e 229.º, n.º 1, alínea *b*, e n.ºs 2, 3 e 4);

— redistribuição ou ressystematização de algumas das alíneas dos preceitos respeitantes à reserva de competência legislativa da Assembléia da República (arts. 167.º e 168.º);

— consagração das especialidades das autorizações legislativas orçamentais em matéria tributária (art. 168.º, n.º 5);

— exigência de maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, para a aprovação das disposições de leis relativas a círculos eleitorais (art. 171.º, n.º 6);

— reponderação, com diminuição do seu alcance possível, do instituto da ratificação de decretos-leis (art. 172.º);

— consagração do poder das assembleias legislativas regionais de desenvolverem leis de bases (art. 229.º, n.º 1, alínea *c*).

Refira-se ainda noutro plano, mas não menos relevante, a atribuição ao Tribunal Constitucional de competência para conhecer da legalidade de norma constante de acto legislativo com fundamento em violação de lei com valor reforçado (arts. 280.º, n.º 2, alínea *a*, e 281.º n.º 1, alínea *b*).

3. O quadro actual

I — São, pois, órgãos legislativos no actual Direito português:

— a Assembléia da República (arts. 164.º, alínea *b* a *i* e *m*, 167.º, 168.º, 169.º, n.ºs 2 e 3, e 170.º a 173.º da Constituição);

(11) Ou (o que não interessa nesta exposição) através da aprovação de convenção internacional.

(12) Novo nome das assembleias regionais.

— o Governo (art. 201.º);

— as assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira (arts. 229.º, n.º 1, alíneas *a* a *c*, e n.ºs 2 a 4, 234.º e 235.º).

II — A esses órgãos correspondem três formas de lei ou actos legislativos, como diz o art. 115.º:

— a *lei* (lei em sentido nominal, insista-se), vinda da Assembleia da República (arts. 115.º, n.ºs 1 e 2, 122.º, n.º 1, alínea *c*, 164.º e 169.º, n.ºs 2 e 3);

— o *decreto-lei*, proveniente do Governo (arts. 115.º, n.ºs 1 e 2, 122.º, n.º 1, alínea *c*, 186.º, n.º 3, e 201.º);

— o *decreto legislativo regional*, emanado de assembleia de região autónoma (arts. 115.º, n.ºs 1 e 3, 122.º, n.º 1, alínea *c*, 229.º, n.ºs 2 e 3, e 235.º, n.º 1).

As três formas de lei são todas da mesma natureza enquanto formas constitucionais, sem prejuízo da diversificação decorrente das diferenças de competências e de funções que vamos expor⁽¹³⁾.

III — Pode perguntar-se se o aparecimento das leis orgânicas não envolve a formação de um quarto tipo de actos legislativos, a acrescentar aos vindos desde 1976.

Apontariam para isso o falar-se expressamente em “forma de lei orgânica” (novo art. 169.º, n.º 2), a qualificação como leis de valor reforçado (art. 115.º, n.º 2), a prescrição da competência do Tribunal Constitucional para apreciação da contradição de outros actos com essas leis (citados arts. 280.º, n.º 2, alínea *a*, e 281.º, n.º 1, alínea *b*) e o regime do seu processo de formação (arts. 171.º, n.ºs 4 e 5, 278.º, n.ºs 4 a 7, e 139.º, n.º 3, também há pouco referidos).

Não parece, no entanto, que tais notas sejam suficientes. Quando muito as leis orgânicas constituirão uma subcategoria dentro da categoria geral das leis (ordinárias) da Assembleia da República.

Em primeiro lugar, é a disposição fundamental do art. 115.º, n.º 1, que continua a estabelecer a tricotomia *lei* — *decreto-lei* — *decreto legislativo regional*; e o mesmo faz o art. 122.º, n.º 1, alínea *c*.

Em segundo lugar, sem negar a relevância da elevação das leis orgânicas a leis de valor reforçado⁽¹⁴⁾, não são essas leis as únicas que, à face

(13) Sobre os actos legislativos na Constituição de 1976, v., por todos, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 4.ª ed., Coimbra, 1986, págs. 601 e segs.; ou JORGE MIRANDA, *Funções, órgãos e actos do Estado*, Lisboa, 1990, págs. 221 e segs.

(14) Aliás, suscitando certa perplexidade, por, salvo quanto à alínea *e* do art. 167.º, se atender apenas às *matérias*, e não às *funções* das leis.

da Constituição, devem reputar-se de valor reforçado. Também assim devem ser, desde logo, as leis de autorização legislativa e as leis de bases e outras a que, já antes de 1989, chamávamos leis ordinárias reforçadas.

Em terceiro lugar, as regras processuais próprias das leis orgânicas não determinam só por si uma categoria autónoma.

Elas têm de ser objecto de votação na especialidade pelo Plenário da Assembléia da República, e não pelas comissões; mas também o têm de ser as leis que versam sobre as matérias das alíneas *f*, *l*, *n* e *p* do art. 167.º e da alínea *s* do n.º 1 do art. 168.º.

Elas têm de ser aprovadas por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções; mas à mesma maioria qualificada está sujeita a "lei-quadro" das privatizações (arts. 85.º, n.º 1 e 296.º) e a maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, está sujeita, desde 1982, a lei de restrições a direitos dos militares e agentes militarizados (art. 171.º, n.º 6, hoje).

Elas implicam veto qualificado do Presidente da República, veto supérfluo só por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções; mas esse veto implicam também as leis sobre as matérias mencionadas nas alíneas *a*, *b* e *c* do n.º 3 do art. 139.º

A única singularidade irredutível das leis orgânicas é a que se reporta à fiscalização preventiva da constitucionalidade: atribuição de poder de iniciativa, para além do Presidente da República, ao Primeiro-Ministro e a um quinto dos Deputados à Assembléia da República e conseqüente proibição de promulgação durante o prazo conferido para o exercício desse poder. Ela obriga a uma autonomização dos diplomas que versem sobre as matérias das alíneas *a* e *e* do art. 167.º; nada mais.

IV — Muito menos faria sentido falar em leis referendárias. Tal será possível noutros ordenamentos, não no Direito português actual, tendo em conta a opção prudente do legislador da revisão de 1989 e a correcta interpretação do art. 118.º no contexto sistemático da Constituição.

A essa luz, não custa reconhecer, na verdade, que:

a) o referendo vinculativo de âmbito nacional não tem como efeito imediato a feitura de um acto legislativo; o seu efeito imediato é, tão só, a adstrição do Parlamento ou do Governo a praticarem (ou a não praticarem) o acto da sua competência correspondente à questão sobre a qual os eleitores são chamados a pronunciar-se;

b) o referendo é prévio relativamente à aprovação da lei em causa; e a competência para a sua iniciativa em concreto pressupõe a competência para a prática do acto subseqüente; não se traduz em sanção ou em veto popular;

c) o referendo não pode incidir sobre certas questões ou matérias enunciadas na Constituição e ainda sobre outras que a lei adite (art. 118.º, n.º 3), se bem que não tantas nem tais que se frustrem o alcance e a própria razão de ser do instituto;

d) nenhuma questão está necessariamente sujeita a referendo; mas, se o órgão competente para a decidir tomar a iniciativa de propor a realização do referendo e o Presidente da República aceitar a proposta (não considerada inconstitucional ou ilegal pelo Tribunal Constitucional), depois os resultados — sejam positivos ou negativos — do referendo impo-se-lhe-ão, limitando ou condicionando a sua liberdade de prática de actos jurídico-constitucionais;

e) o carácter vinculativo acarreta (pela natureza das coisas, mesmo se falta preceito constitucional específico) conseqüências determinantes quanto a alguns actos do Presidente da República — promulgação, veto e requerimento de fiscalização preventiva da constitucionalidade — os quais, em razão daqueles resultados, terão de ser ou não poderão ser já praticados;

f) a resposta afirmativa ou negativa do eleitorado repercute-se, outrossim, em efeitos para o futuro: não só não podem ser renovadas propostas de referendo recusadas na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembléa da República, ou até a demissão do Governo (art. 118.º, n.º 8) mas também (igualmente pela natureza das coisas e por imperativo do princípio democrático) o acto legislativo aprovado em conseqüência do referendo tem de gozar de uma estabilidade específica;

g) contra o incumprimento da obrigação (resultante do referendo) de não aprovar acto legislativo a reacção há-de consistir na recusa de ratificação ou de promulgação e assinatura do Presidente da República e, para além disso, nos remédios jurídicos adequados de fiscalização da inconstitucionalidade (neste caso, orgânica) dos arts. 207.º, 280.º e 281.º da Constituição;

h) contudo, contra o incumprimento da obrigação de aprovação, só existem os meios gerais de controle político e, em última instância, a responsabilidade política dos titulares dos órgãos representativos perante o povo (art. 120.º, n.º 1) a efectivar em eleições subseqüentes.

4. *O primado da Assembléa da República*

I — A pluralidade de competências e de formas não tolhe o primado legislativo da Assembléa da República como assembléa política representativa (art. 150.º da Constituição).

Este primado traduz-se em:

a) a Assembléa da República dispõe de uma competência legislativa genérica (art. 164.º, alínea d), que apenas não atinge a organização e o funcionamento do Governo (art. 201.º, n.º 2) e o conteúdo essencial da

autonomia legislativa das regiões autônomas (arts. 229.º, n.º 1, alínea *a*, e 115.º, n.º 3);

b) a Assembléa da República dispõe ainda, em face do Governo, de larga reserva de competência, seja em termos absolutos (arts. 164.º, alíneas *b* e *segs.*, e 167.º), seja em termos relativos (art. 168.º);

c) fora da reserva de competência, sempre que a Assembléa defina as bases gerais dos regimes jurídicos, os decretos-leis de desenvolvimento estão-lhes subordinados (art. 115.º, n.º 2);

d) todos os decretos-leis do Governo estão sujeitos a recusa de ratificação e a alteração pela Assembléa da República (arts. 165.º, alínea *c* e 172.º), com excepção dos que caibam na própria reserva do Governo (art. 201.º, n.º 2);

e) o veto político presidencial das leis não é absoluto, mas sim suspensivo (art. 139.º), ao contrário do veto presidencial dos decretos-leis;

f) em caso de veto por inconstitucionalidade derivado de pronúncia do Tribunal Constitucional, o Presidente da República pode promulgar ⁽¹⁵⁾ o decreto da Assembléa — mas não o do Governo — se ela o confirmar por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de função (art. 179.º) ⁽¹⁶⁾.

II — A introdução do referendo, nos moldes acabados de resumir, não afecta este primado.

As questões políticas mais importantes ficam subtraídas ao referendo (art. 118.º, n.º 3) e as questões de “relevante interesse nacional” são questões de segundo grau. Mantêm-se, sem alteração, as competências em abstracto dos órgãos de soberania e elas apenas são afectadas em concreto, no que toca à prática de certos actos. Não é possível ao eleitorado sub-rogar-se a esses órgãos, quando eles não aprovelem os actos que, por força do resultado positivo do referendo, devam aprovar. Por isso, se evita a coincidência entre a convocação e a efectivação do referendo e qualquer processo eleitoral político (art. 118.º, n.º 5).

5. A competência legislativa do Governo

I — O Governo continua a ser órgão legislativo e a sua competência aparece em diversos graus por referência à da Assembléa da República.

Há, assim, a distinguir, por ordem decrescente de liberdade:

a) competência legislativa reservada — correspondente à organização e ao funcionamento do Governo (art. 201.º, n.º 2) e, designadamente, ao

(15) *Pode promulgar, não é obrigado a promulgar, como sucede no veto político (em que prevalece, pois, a vontade do órgão legislativo).*

(16) Este veto vale também para os decretos legislativos regionais (arts. 235.º, n.º 3, e 279.º, n.º 2).

número, à designação e às atribuições dos Ministérios e Secretarias de Estado, bem como às formas de coordenação entre eles (art. 186.º, n.º 3);

b) competência legislativa concorrential — com a da Assembléia da República em matérias a esta não reservadas (art. 201.º, n.º 1, alínea a);

c) competência legislativa derivada ou autorizada — em matérias de reserva relativa de competência da Assembléia da República (arts. 201.º, n.º 1, alínea b e 168.º);

d) competência legislativa complementar — de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevem (art. 201.º, n.º 1, alínea c).

II — São poderes legislativos muito mais amplos do que os da generalidade dos Governos e órgãos análogos dos Estados ocidentais.

Em contrapartida, frise-se que não tem o Governo hoje, em caso algum, qualquer competência legislativa de urgência e necessidade política, quaisquer poderes legislativos de excepção⁽¹⁷⁾; nem o Presidente da República lhos poderia conferir, porque a Constituição não o prevê e não o autoriza.

6. *A competência legislativa das assembléias legislativas regionais dos Açores e da Madeira*

I — A competência legislativa das assembléias legislativas regionais versa sobre matérias de interesse específico para as respectivas regiões autónomas e não reservadas à Assembléia da República ou ao Governo (arts. 115.º, n.º 3, e 229.º, n.º 1, alíneas a, b e c).

É uma competência exclusiva das assembléias ou de reserva absoluta (art. 234.º), insusceptível, portanto, de delegação ou de ser objeto de autorizações legislativas aos correspondentes governos regionais — o que significa que, a nível regional, se observa mais estritamente o princípio da separação de poderes (decerto, pela menor amplitude dessas matérias e pela natureza puramente parlamentar dos sistemas políticos)⁽¹⁸⁾.

II — Após a revisão constitucional de 1989, esta competência legislativa decompõe-se em:

a) competência legislativa primária — a de legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse espe-

(17) Como acontece na Itália (art. 77º da Constituição de 1947), na Espanha (art. 86º da Constituição de 1978) ou no Brasil (art. 62 da Constituição de 1988).

(18) Mais ainda: se, ao contrário do que se passa a nível nacional, nunca pode haver autorizações aos governos regionais, também as assembléias regionais têm uma competência regulamentar ignorada a nível nacional — a de fazerem os regulamentos de regulamentação das leis dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar (arts. 229, n.º 1, alínea d, 2ª parte, e 234, n.º 1).

cífico para as regiões autônomas que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania (art. 229.º, n.º 1, alínea a);

b) competência legislativa derivada — a de legislar, sob autorização da Assembléia e com respeito da Constituição, em matérias de interesse específico que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania (art. 229.º, n.º 1, alínea b, e n.ºs 2, 3 e 4);

c) competência legislativa complementar — a de desenvolver, em função do interesse específico das regiões, as leis de bases em matérias não reservadas à competência da Assembléia da República, bem como as previstas nas alíneas f, g, n, v e x do n.º 1 do art. 168.º — bases do sistema de segurança social e do serviço nacional de saúde, do sistema de proteção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural, da política agrícola, do regime da função pública e do estatuto das empresas públicas (art. 229.º, n.º 1, alínea c e n.º 4).

III — As competências derivada e complementar são competências legislativas secundárias e pode estabelecer-se, até certo ponto, paralelismo com as competências do Governo das alíneas b e c do n.º 1 do art. 201.º, se bem que as autorizações legislativas às assembleias legislativas regionais não sejam da mesma natureza das autorizações legislativas da Assembléia da República ao Governo, como resulta à vista desarmada.

Têm de comum as duas espécies de autorizações legislativas traduzirem-se em vicissitudes de competência. Mas a competência legislativa do Governo alarga-se a matérias sobre as quais, à partida, não poderia versar (as do art. 168.º), ao passo que a competência das assembleias legislativas regionais não sofre tal dilatação — elas continuam a não poder legislar sobre matérias que estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania (as dos arts. 164.º, 167.º, 168.º e 201.º, n.º 2 e ainda — porque a organização das forças de segurança é única para todo o território — do art. 272.º, n.º 4). O que aumenta, na previsão do art. 229.º, n.º 1, alínea b, é a liberdade de conformação ou disposição legislativa: as assembleias legislativas regionais não ficam então adstritas ao respeito das leis gerais da República.

Por outro lado, na autorização legislativa clássica, o órgão autorizante possui uma reserva e vem interferir sobre ela, abrindo-a à concorrência do órgão autorizado. Diversamente, na autorização legislativa regional, o acto da Assembléia da República incide sobre matérias já submetidas à concorrência do Parlamento, do Governo e, contanto que haja interesse específico, das próprias assembleias legislativas regionais.

E pode reputar-se ainda um forte sinal da supremacia legislativa da Assembléia da República ser ela, e só ela, em tal domínio, a decidir da possibilidade de esta ou aquela assembleia legislativa regional derrogar lei geral da República (que tanto pode ser lei como decreto-lei); assim como é outro sinal de supremacia poder a Assembléia da República depois apre-

ciar os decretos legislativos regionais autorizados para efeito de recusa de ratificação ou de alteração (arts. 165.º, alínea *c*, 2.ª parte, e 229.º, n.º 4).

IV — Em caso de dissolução pelo Presidente da República dos órgãos regionais, por prática de actos contrários à Constituição, o governo da região é assegurado pelo Ministro da República (art. 236.º, n.º 2).

Todavia, deve entender-se que o Poder Legislativo regional — cerne da autonomia — não é transferido para o Ministro da República. Resulta isto da letra do preceito, da não-previsão de outra forma de acto além do decreto legislativo regional de autoria da assembleia e da circunstância de ser dificilmente configurável uma situação de urgência a nível da região autónoma que não possa esperar pelas novas eleições.

7. *Força de lei e diferenciação de funções legislativas*

I — A força de lei é de todos os actos legislativos — não apenas dos provenientes dos órgãos de soberania (leis e decretos-leis) como dos actos legislativos regionais.

Um decreto legislativo regional está tão subordinado à Constituição como uma lei ou um decreto-lei e não pode ser afectado por nenhum regulamento, seja regional ou nacional (a referência que os arts. 115.º e 229.º fazem a “leis gerais da República” tem também o sentido de excluir qualquer eventual prevalência de “regulamentos gerais da República”).

Além disso, os estatutos político-administrativos regionais tanto condicionam os decretos legislativos regionais como as leis e os decretos-leis (v. arts. 229.º, 280.º, n.º 2, alíneas *b* e *c*, e 281.º, n.º 1, alíneas *c* e *d*). Mas isto leva-nos ao problema não pouco relevante das funções dos actos legislativos.

II — A identidade de força jurídica (e de função geral da lei) não equivale à indiferenciação de funções ou de graus, nem a mútua revogabilidade. Mesmo mantendo, como entendemos dever manter, a unidade essencial da força de lei, pode ser necessário discernir várias funções ou posições relativas das leis dentro do ordenamento.

Uma coisa é a força de lei no respeitante a outros actos jurídico-públicos, outra coisa a relação dos actos sob forma de lei (e, portanto, com força de lei) entre si; e mútua revogabilidade só existe quando seja a mesma a função do acto e se verifique competência concorrential dos órgãos legislativos.

Há aqui, então, que proceder a duas distinções de grande importância: de leis ordinárias comuns e leis ordinárias reforçadas e de leis gerais da República e leis regionais.

Neste estudo apenas iremos tratar, porém, da primeira problemática. A análise da segunda distinção teria de ser feita, para melhor ser compreendida, numa análise global do sistema das regiões autónomas no âmbito da Constituição portuguesa — o que excede o escopo que nos propomos aqui.

8. *Leis ordinárias reforçadas e leis ordinárias comuns*

I — Existe, em primeiro lugar, diferenciação de funções em razão de determinados institutos jurídicos, em razão das finalidades peculiares que a Constituição (e, eventualmente, a lei) assina a certos actos legislativos na dinâmica do sistema.

A estes actos legislativos, a estas leis em sentido formal, liga-se uma posição de proeminência — funcional, não hierárquica — relativamente a outros actos legislativos, a outras leis, a qual se traduz numa específica força formal negativa: na impossibilidade de serem afectadas por leis posteriores que não sejam dotadas da mesma função, com afastamento do princípio geral *lex posterior...*

É isto que permite falar em *leis ordinárias reforçadas* (as que detêm tal posição de proeminência frente a outras) e em *leis ordinárias comuns* (as que a não detêm).

É isto que permite falar em relações de vinculação ou subordinação entre leis formais, trate-se de *heterovinculação* (quando as leis provêm de órgãos diferentes) ou de *autovinculação* (quando as leis provêm do mesmo órgão, *maxime* da Assembléia da República)⁽¹⁹⁾, trate-se de *subordinação de carácter especial* (entre certas leis ordinárias e certas outras leis) ou de *subordinação de carácter geral* (quando nenhuma lei ordinária pode colidir com certa e determinada outra lei).

II — Antes de 1989, o conceito de lei ordinária reforçada era meramente doutrinal, se bem que ancorado em sólidos dados constitucionais positivos⁽²⁰⁾.

A segunda revisão constitucional viria a consagrá-lo expressamente ao conferir “valor reforçado” às leis orgânicas (no mais de uma vez citado art. 115.º, n.º 2) e ao falar-se em “leis de valor reforçado” como padrões de legalidade no âmbito da competência de fiscalização do Tribunal Constitucional (nos arts. 280.º, n.º 2, alínea *a*, e 281.º n.º 1, alínea *b*).

Dir-se-ia *prima facie* registrar-se uma conexão estreita entre “leis orgânicas” e “leis de valor reforçado”. No entanto, uma adequada interpretação sistemática não permite circunscrever às leis respeitantes às matérias das alíneas *a* a *e* do art. 167.º o qualificativo e o regime de leis de valor reforçado.

(19) Claro está, *heterovinculação* e *autovinculação* sempre alicerçadas na Constituição.

(20) O conceito foi lançado por GOMES CANOTILHO (*A lei do orçamento na teoria da lei*, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*, obra colectiva, II, Coimbra, 1979, págs. 583 e segs.), sendo para esse Autor leis reforçadas as leis que impõem ou pressupõem a sua não-derrogabilidade por leis ordinárias posteriores. E, no seu seguimento, também nós o adoptámos, embora em termos relativamente mais amplos (v. *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, 1986, págs. 192 e segs.).

Com efeito, excepto no concernente à lei do estado de sítio e do estado de emergência, não se descobre muito bem como possam as leis orgânicas arrogar-se uma função supra-ordenadora perante outras leis. Sobretudo, são muitas e muito importantes as leis que, para lá delas, postulam correspondência aos escopos que a Constituição assinala ao estatuto de leis de valor reforçado; e, desde logo, é o próprio art. 115.º, n.º 2, a versar, em simultâneo, as leis orgânicas, as leis de autorização legislativa e as leis de bases.

III — As relações especiais entre leis (leis de autorização legislativa e decretos-leis autorizados, leis de bases e decretos de desenvolvimento, etc.) exibem mais um fenómeno de divisão de tarefas e de racionalização do sistema legislativo.

Já as relações de subordinação de carácter geral não só prosseguem esses objetivos como obedecem ainda a fortes imperativos materiais: o equilíbrio orçamental, a autonomia e a participação das regiões autónomas, a preservação de institutos constitucionais, o papel dos planos de desenvolvimento económico e social. E daí regras processuais ajustadas a estes imperativos.

9. *Relações de vinculação de carácter especial*

I — A mais frisante diferença de funções entre actos legislativos ocorre em duas hipóteses: entre leis de autorização legislativa e decretos-leis publicados no uso de autorização e entre leis de princípios ou bases gerais dos regimes jurídicos e decretos-leis em seu desenvolvimento (21).

É o que flui da natureza das coisas e o que a revisão constitucional de 1982 clarificou, ao firmar a subordinação de tais decretos-leis às correspondentes leis (art. 115.º, n.º 2) e ao prescrever que indiquem expressamente as leis ao abrigo das quais são publicados (art. 201.º, n.º 3).

A relação de subordinação ou de vinculação apresenta-se aqui de nítido carácter especial.

II — Se as leis de autorização legislativa (do Parlamento ao Governo) devem definir não apenas o objecto, a extensão e a duração da autorização mas também o seu *sentido* (art. 168.º, n.º 3), logicamente os decretos-leis publicados no exercício de autorização não podem incorporar um sentido que dele seja discrepante.

III — Se o Governo tem competência para fazer decretos-leis de desenvolvimento de princípios ou de bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevem (art. 201.º, n.º 1, alínea c), tais decretos-leis têm de estar subordinados a essas leis — têm de desen-

(21) E, antes de 1982, numa terceira hipótese, por causa do dualismo de lei do orçamento e de orçamento do primitivo art. 108º, visto que o orçamento era então, na prática, aprovado por decreto-lei (apesar do art. 202º, alínea b).

volver os seus princípios ou bases gerais, e não outros (art. 115.º, n.º 2, 3.ª parte). O Governo não pode, a título de desenvolvimento, com função de desenvolvimento, afectar os princípios e bases estabelecidos pela Assembléia (22).

A feitura de leis de bases pela Assembléia da República traduz-se numa limitação da acção legislativa do Governo (não tanto do âmbito material quanto da liberdade de decisão), embora não seja de excluir a possibilidade de o Governo, em decreto-lei autónomo, assumir também ele (com os inerentes custos políticos) a prescrição de bases gerais e, nessa qualidade, derrogar as constantes de lei do Parlamento.

IV — Não são as leis de autorização legislativa e as leis de bases as únicas cuja observância se impõe a outras leis, com elas em relação especial. A Constituição prevê várias outras.

São no texto actual:

— a lei-quadro relativa à reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de abril de 1974 (arts. 85.º, n.º 1, e 296.º);

— a lei das grandes opções do plano de desenvolvimento económico e social anual (art. 108.º, n.º 2);

— as leis de enquadramento dos orçamentos do Estado e das regiões autónomas (arts. 109.º, n.ºs 1 e 2, e 168.º, n.º 1, alínea p);

— a lei-quadro de adaptação do sistema tributário nacional às especificidades regionais (art. 229.º, n.º 1, alínea i, *in fine*);

— a lei relativa à criação simultânea, aos poderes, aos órgãos e ao regime das regiões administrativas (art. 255.º).

E também a lei do regime do estado de sítio e do estado de emergência (arts. 19.º, n.ºs 5 e 7, e 167.º, alínea e).

V — Efetivamente:

— nenhum acto de reprivatização pode deixar de respeitar a lei-quadro relativa a reprivatizações — assim como esta tem de se conformar com os princípios constantes do art. 296.º da Constituição;

(22) Cfr., sobre leis de bases, AFONSO QUEIRO, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, 1976, págs. 353 e segs.; ANTONIO NADAIS, *As relações entre os órgãos legislativos dos órgãos de soberania*, Lisboa, 1984, págs. 38 e segs.; GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, págs. 622 e segs.; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª ed., Coimbra, 1985, II, págs. 58 e segs.; HENRIQUE MOTA, anotação ao Acórdão n.º 328/86 do Tribunal Constitucional, in *O Direito*, 1974-1987, págs. 454 e segs. Cfr. também Acórdão n.º 19/84 do Tribunal Constitucional de 11-4-1984, in *Diário da República*, de 5-5-84.

— o orçamento do Estado é elaborado de harmonia com as grandes opções do plano anual (art. 108.º, n.º 2) (23);

— o orçamento do Estado é elaborado, organizado, votado e executado de acordo com a respectiva lei de enquadramento e nos prazos nela fixados (art. 109.º, n.ºs 1 e 2), e o mesmo se diga *mutatis mutandis* dos orçamentos das regiões autónomas (arts. 229.º, n.º 1, alínea o e 234.º n.º 1);

— o poder das regiões autónomas de adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais exerce-se nos termos de lei-quadro da Assembleia da República (art. 229.º, n.º 1, alínea i);

— a instituição em concreto de cada região administrativa, que será feita por lei, depende da lei relativa à criação simultânea, aos poderes, aos órgãos e ao regime das regiões administrativas (art. 256.º).

E também a declaração de estado de sítio ou de estado de emergência, assim como a correspondente autorização (ou, se for caso disso, a correspondente ratificação) não pode deixar de observar a lei de regime de estado de sítio e de estado de emergência.

10. *Relações de vinculação de carácter geral*

I — O valor reforçado de certas leis tem bem maior amplitude, porque quaisquer outras normas legislativas estão adstritas a serem com elas conformes.

É o que sucede com:

— o orçamento do Estado (arts. 108.º, 110.º e 164.º alínea h, 2.ª parte) e, por identidade de razão, com os orçamentos das regiões autónomas;

— os estatutos político-administrativos das regiões autónomas (arts. 164.º, alínea b, 228.º e 229.º, n.º 1, alínea e).

E, de algum modo, com:

— as leis das grandes opções dos planos de desenvolvimento económico e social a médio prazo (arts. 92.º, 93.º, n.º 2, e 164.º, alínea b, 1.ª parte);

— as leis orgânicas (arts. 167.º, alíneas a a e, e 169.º, n.º 2).

(23) Porém, o plano anual, a elaborar pelo Governo (art. 202º, alínea a) está, por seu turno, sujeito ao orçamento, pois tem de ser organizado tendo em conta quer as opções da lei quer as verbas inscritas no orçamento.

II — Com efeito:

— no mesmo ano econômico, nenhuma lei que não seja de modificação do próprio orçamento pode contrariar o orçamento⁽²⁴⁾;

— nenhum diploma, nem mesmo da Assembléia da República, pode afectar disposições de estatuto político-administrativo regional;

— apesar da plasticidade dos planos de desenvolvimento econômico e social “no âmbito de uma economia mista” (como se lê no art. 288.º, alínea g) (novo), nenhuma lei que verse sobre as matérias neles contempladas pode ser desconforme com as respectivas leis de grandes opções⁽²⁵⁾;

— apesar das advertências críticas que já fizemos sobre as leis orgânicas⁽²⁶⁾, deve entender-se que nenhuma norma contida em lei não orgânica (ou não aprovada segundo os procedimentos próprios das leis orgânicas) pode divergir de norma aprovada segundo estes procedimentos ou, simplesmente, dispor sobre matérias das alíneas a a e do art. 167.º, alterando ou não lei anterior a 1989 respeitante a estas matérias.

Se a violação das leis do orçamento e das grandes opções dos planos e dos estatutos das regiões autónomas envolve, sem dúvida, ilegalidade, já se afigura questionável que a divergência entre leis não orgânicas e leis orgânicas redunde em ilegalidade. Poderá pensar-se que determina, sim, inconstitucionalidade formal: tudo dependerá da verificação ou não dos requisitos constitucionais (todos formais) das leis orgânicas⁽²⁷⁾.

(24) De resto, pela natureza das coisas, a lei orçamental é um claro exemplo de lei irrevogável.

(25) Cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional* cit., págs. 641-642; LUIS S. CABRAL DE MONCADA, *A problemática jurídica do planeamento económico*, Coimbra, 1985, págs. 188 e segs.; CRISTINA QUEIROZ, *O plano na ordem jurídica*, in *Conselho Nacional do Plano*, 2º quadrimestre de 1988, págs. 148 e segs.

(26) Dúvidas e questões paralelas às que se apresentam em Portugal também se deparam na doutrina dos dois países donde vieram a locução e o conceito, a francesa e a espanhola: cfr. HUBERT AMIEL, *Les lois organiques*, in *Revue du droit public*, 1984, págs. 405 e segs.; JEAN-PIERRE BERARDO, *Les lois organiques dans l'ordonnement constitutionnel français*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Pádua, 1985, págs. 71 e segs.; JEAN-PIERRE CAMBY, *La loi organique dans la Constitution de 1958*, in *Revue du droit public*, 1989, págs. 1401 e segs.; ou ANGEL GARRORENA MORALLES, *Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica*, in *Revista de Estudios Políticos*, nº 13, Janeiro-Fevereiro de 1980, págs. 169 e segs.; FRANCISCO J. BASTIDA, *La naturaleza jurídica de las leyes orgánicas*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1981, nº 2, págs. 285 e segs.

(27) Por isso e porque *tempus regit actum*, leis anteriores a 1989 sobre matérias hoje de leis orgânicas (v.g., as leis em vigor sobre eleições ou sobre estado de sítio e estado de emergência) não gozam de valor reforçado. Nem poderiam gozar, sob o risco de se frustrar até a própria razão de ser das leis orgânicas, visto que poderão ter sido aprovadas sem maioria qualificada.

Tudo reside em, doravante, se observarem naquelas matérias as regras (processuais) próprias das leis orgânicas: se se observarem, quaisquer leis anteriores poderão ser derogadas; se não, sobrevirá inconstitucionalidade formal (insistimos).

11. *O conteúdo possível dos estatutos político-administrativos das regiões autônomas e das outras leis reforçadas*

I — Poderão os estatutos político-administrativos regionais versar quaisquer outras matérias, designadamente matérias eleitorais (como sucede nos estatutos em vigor)?

A resposta tem de ser negativa — negativa tanto em relação a matérias eleitorais como em relação a quaisquer outras (v.g., atinentes a direitos fundamentais).

II — A função de cada estatuto político-administrativo (sublinhe-se *político-administrativo*) consiste em definir as atribuições regionais (art. 229.º da Constituição) e o sistema de órgãos de governo próprio da região (art. 233.º); ou, em geral, em desenvolver, explicitar ou concretizar as normas do título VI da parte III da Lei Fundamental, adequando-as às especificidades e às circunstâncias mutáveis dessa região; não consiste em estabelecer os princípios de toda a vida política, económica, social e cultural que aí se desenrola, porque isso cabe à Constituição — que é a Constituição da *República*, e não só do continente.

O estatuto não é uma Constituição, com amplitude potencialmente ilimitada; tem estrutura de lei ordinária, ainda que reforçada; não pode assimilar-se ao estatuto de Macau (o qual, por se reportar a território não integrado no Estado português, teria necessariamente de possuir natureza constitucional, como decorre do art. 292.º).

Por outro lado, competindo a iniciativa originária do estatuto ou das suas alterações (como bem se compreende) à assembleia regional (art. 228.º), se o estatuto pudesse incluir qualquer matéria, ficaria, por esse modo, limitado o poder de iniciativa dos deputados, dos grupos parlamentares ou do Governo da República relativamente a essa matéria (art. 170.º). A assembleia pode, certamente, apresentar propostas de lei “no respeitante” à região sobre qualquer objecto (art. 170.º, n.º 1, 2.ª parte), o que não se justifica é transformar essa matéria em matéria estatutária⁽²⁸⁾.

Finalmente, quanto às eleições em especial, não se esqueça o tratamento homogêneo que recebem da Constituição, quer no plano dos grandes princípios substantivos (arts. 49.º e 116.º), quer no da regulamentação legislativa (arts. 167.º, alíneas *a* e *j*, e 139.º, n.º 3, alínea *e*), quer no da competência do Presidente da República (art. 136.º, alínea *b*), quer ainda no plano dos limites materiais da revisão constitucional (art. 288.º, alínea *h*). Esse tratamento unitário e reforçado — compreensível por causa da impor-

(28) Neste sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, II, págs. 363-364 e 374 e GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, cit., págs. 643 e 644.

tância fulcral das eleições em democracia representativa (art. 10.º, n.º 1) — ficaria afectado se o regime das eleições regionais (ainda que não incluído no âmbito das leis orgânicas do art. 167.º, alínea a, da Constituição) fosse repartido pelas leis eleitorais e pelos estatutos.

Se, por conseguinte, o estatuto de qualquer das regiões autónomas contiver normas sobre outras matérias que não as atinentes às atribuições e ao sistema de órgãos regionais (e a zonas conexas), elas deverão ter-se por inconstitucionais — *formalmente inconstitucionais*, por excesso de forma ou, mais rigorosamente, por violação das regras de iniciativa legislativa dos arts. 170.º e 228.º, conjugadas com as dos arts. 229.º e 233.º

III — Aliás, o problema assim dilucidado não se põe apenas a respeito dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas.

Pode colocar-se outrossim a respeito de outras leis de valor reforçado, definidas em razão da matéria, como as leis orgânicas e as leis orçamentais, e a conclusão tem de ser, por coerência, semelhante: tais leis não podem invadir domínios que lhes não sejam constitucionalmente concedidos, salvo irrelevância (as normas que então contenham não desfrutam de superioridade sobre quaisquer outras normas posteriores).

12. Referendo político vinculativo e limitações de decisão política

I — A introdução do referendo político nacional suscita, por seu turno, problemas interessantes do prisma da vinculação ou limitação dos poderes de decisão dos órgãos legislativos.

Segundo o art. 118.º, n.º 8 da Constituição, as propostas de referendo recusadas pelo Presidente da República ou objecto de resposta negativa do eleitorado não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembléia da República, ou até à demissão do Governo. Em contrapartida, é óbvio que se a resposta for afirmativa — pela própria natureza vinculativa que o referendo possui (art. 118.º, n.º 1) — a Assembléia fica obrigada a fazer a lei, ou o Governo o decreto-lei, correspondente à questão submetida a referendo (29). E, sendo praticado este acto legislativo *devido*, também se torna claro que algumas implicações daí hão-de decorrer.

Poderia supor-se que lei aprovada no seguimento de referendo só após novo referendo em sentido inverso poderia ser revogada ou modificada. Mas não é preciso ir tão longe. Por analogia com o que dispõe o art. 118.º, n.º 8, deve entender-se que a intangibilidade da lei subsiste até à próxima

(29) Sob pena de omissão inconstitucional (ainda que não fiscalizável através dos mecanismos do art. 283º).

eleição do Parlamento, não forçosamente para além dela: uma Assembléa renovada por eleição (ou o Governo dela emanado) já poderá, com inteira legitimidade democrática, alterar aquilo que o povo tiver decidido, directamente, por via de referendo.

Ora, o que sucederá se antes da nova eleição da Assembléa da República, for feita lei contrária àquele acto legislativo? Se isso acontecer, produzir-se-á inconstitucionalidade ou ilegalidade? E haverá invalidade ou mera irregularidade?

II — Em favor da inconstitucionalidade — de inconstitucionalidade orgânica — seria de aduzir que tudo redundava em preterição de uma regra de competência temporalmente restringida em virtude da realização do referendo.

Não parece, contudo, que seja uma questão de competência para a prática de actos legislativos, mas de conteúdo de actos. A Assembléa (ou o Governo) continua a poder legislar sobre a matéria; somente não pode legislar em certo sentido — em sentido discrepante do da lei decretada a seguir ao referendo.

Tão pouco se trata de uma questão de ilegalidade por eventual violação da lei do regime do referendo, uma das chamadas leis orgânicas. Por um lado, o princípio acabado de expor resulta da Constituição, e não, autonomamente, desta lei. Por outro lado, o objecto desta lei não é tanto o regime substantivo quanto o regime do processo de referendo.

Apenas pode ser, pois, ilegalidade — e ilegalidade directa por preterição da lei subsequente a referendo vinculatório, a qual, em face do art. 118.º, n.º 1 da Constituição, adquire também *per relationem*, temporária ou circunstancialmente, um estatuto reforçado.

III — Apesar da linearidade do raciocínio, hesitamos, porém, em reduzir a *lei pós-referendária* (se é lícito dar-lhe um nome) à categoria das leis de valor reforçado dos arts. 280.º, n.º 2, alínea *a*, e 281.º, n.º 1, alínea *b*. Faltando preceito constitucional explícito a consignar a regra da não-derrogabilidade que acabamos de enunciar, seria talvez menos prudente assimilá-la às leis que da Constituição, directa ou indirectamente, recebem uma função específica de sobreposição; e é uma não-derrogabilidade muito relativa.

De igual sorte, entendemos que, a dar-se preterição, não se produzirá invalidade, mas apenas irregularidade. A modificação ou a revogação, expressa ou tácita, da lei pós-referendária por lei da Assembléa da República (ou por decreto-lei do Governo) antes de novo referendo ou de nova eleição pode considerar-se simplesmente irregular, não nula ou anulável; o seu grau de gravidade não justifica mais do que isso.