

Introdução

A presente obra, *“Lei e Sistema Normativo”*, corresponde facticamente à quarta edição do I Tomo do Curso de Direito Constitucional, publicado com anterioridade por outra Editora, sob a designação *“Funções do Estado e o Poder Legislativo no Ordenamento Português”*.

Sendo a Almedina, desde 2017, a nossa Editora de livros jurídicos (tendo a mesma publicado várias Reimpressões de *“O Sistema Político”* e uma Edição da *“Teoria da Constituição”*) concebemos, formalmente, numa primeira edição da sua coleção *“Manuais Universitários”*, uma versão modificada da obra anterior, mais enxuta da sua componente teórica, mais vocacionada para a prática normativa e com pertinentes atualizações na esfera jurisprudencial, doutrinal e normativa.

Tendo sido mantido, em traços largos, o plano originário da obra, alterou-se a sua numeração, reduziu-se significativamente as matérias respeitantes à natureza e estrutura do ordenamento jurídico (tema tratado no livro a *“Teoria da Constituição”*), ao sistema político-institucional (desenvolvido na obra *“O Sistema Político”*) e às normas de Direito Internacional Público e Europeu. Ressistematizou-se a temática da *“Lei e da Reserva de Administração”* e da relação entre *“Lei e Regulamento”*, e conferiu-se um maior desenvolvimento ao regime de declaração e execução dos estados de exceção e a diversas categorias de leis reforçadas.

Vive-se um ciclo de simplificação excessiva dos conteúdos da Disciplina de Direito Constitucional, bem como de contaminação deste ramo de Direito tanto por certas correntes da Filosofia do Direito inclinadas a reduzi-lo a uma *“principiologia”*, como pelo *“constitucionalismo líquido”* das

“ciências sociais” que, sob o paradigma da “Constituição Multinível”, de uma “Constituição Europeia”, de uma “Constituição Global” e de um “Constitucionalismo em Rede” desconstrói a supremacia e a normatividade da Constituição e com ela, o Estado de direito.

Daí ser oportuna a reedição desta obra, que pretende reafirmar o papel do pensamento dogmático num Curso de Direito Constitucional Positivo.

Lisboa, 5 de Janeiro de 2022.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
INTRODUÇÃO	9

PARTE I – INTRODUÇÃO ÀS FUNÇÕES E AOS ATOS DO PODER POLÍTICO

CAPÍTULO I – FUNÇÕES DO ESTADO-ORDENAMENTO	13
1. A noção contemporânea de Estado: uma sinopse	13
1.1. Elementos do Estado	13
1.2. Breves considerações sobre o ordenamento jurídico como elemento do Estado	13
1.3. Estado-Ordenamento e Estado-Pessoa	15
2. As funções do Estado como atividades jurídico-públicas	15
2.1. Atividades jurídicas e não jurídicas	15
2.2. Conceito de função do Estado	16
3. Concepções doutrinárias sobre as funções do Estado	17
3.1. Antiguidade Clássica	17
3.2. Idade Moderna	18
3.3. Iluminismo e Estado Liberal	19
3.4. A doutrina portuguesa no contexto das constituições sociais	21
4. Posição adotada	22
4.1. Fundamentos de uma opção pela tricotomia representada função política, administrativa e jurisdicional	22
A. <i>Pontos fortes e debilidades da posição adotada</i>	22
B. <i>Função subordinante e funções subordinadas</i>	23
4.2. A função política em sentido amplo	25
A. <i>A atividade legislativa</i>	28
B. <i>A atividade política em sentido estrito</i>	30
4.3. A função administrativa	37

A. <i>Critério material</i>	37
B. <i>Critérios orgânicos</i>	38
C. <i>Critérios formais</i>	39
4.4. A Função jurisdicional	39
A. <i>Critérios materiais</i>	40
B. <i>Critério orgânico</i>	40
C. <i>Critério formal</i>	41
5. As funções do Estado e o princípio da separação de poderes	41
5.1. O sentido do princípio da separação com interdependência de poderes na ordem constitucional portuguesa	41
5.1.1. Separação de poderes	41
5.1.2. Manifestações do princípio da interdependência de poderes	49
5.2. Nota sobre áreas de fronteira entre as diversas funções do Estado	50
5.3. O impacto da supranacionalidade da União Europeia na configuração da separação de poderes do Estado	51
5.3.1. A limitação da soberania inerente ao exercício dos poderes estaduais	51
5.3.2. Nota sobre o feito da supranacionalidade no exercício dos poderes constituídos	54
A. <i>Poder político</i>	54
B. <i>Atividade política em sentido estrito</i>	55
C. <i>Poder administrativo</i>	56
D. <i>Poder jurisdicional</i>	60
5.3.3. Síntese e observações finais	66
CAPÍTULO II – OS ATOS JURÍDICO-PÚBLICOS	67
1. Conceito	67
2. Pressupostos e elementos do ato	68
2.1. Pressupostos: órgão, vontade psicológica e competência	68
2.2. Elementos fundamentais: forma e conteúdo	71
2.3. Tipologia elementar de atos jurídico-públicos	73
3. Os atos normativos	75
3.1. Aceções de norma jurídica na ordem constitucional portuguesa	75
3.1.1. Ausência de um conceito unitário de norma jurídica na Constituição	75
3.1.2. Distintas aceções de norma jurídica nas jurisprudências administrativa e constitucional	77
A. <i>Aceção material de norma na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo</i>	78
B. <i>O conceito “funcional” de norma na jurisprudência do Tribunal Constitucional: a opção dualista</i>	79

3.2. Síntese	83
4. Normas legislativas: introdução e remissão	84
5. Sinopse sobre algumas normas “atípicas” da atividade política em sentido estrito	84
5.1. O ato referendário nacional	84
A. <i>Natureza jurídica</i>	84
B. <i>Objeto</i>	86
C. <i>Âmbito e extensão</i>	87
D. <i>Formulação da questão referendária</i>	87
E. <i>Síntese procedimental</i>	88
F. <i>Capacidade eleitoral ativa</i>	90
G. <i>Efeitos do referendo</i>	90
5.2. As resoluções normativas	94
A. <i>Introdução</i>	94
B. <i>Os regimentos dos órgãos colegiais</i>	94
C. <i>Resoluções parlamentares incidentes sobre o conteúdo e sobre a eficácia de outros atos normativos</i>	97
5.3. A declaração dos estados de exceção	98
A. <i>Introdução à figura e pressupostos</i>	98
B. <i>A natureza e o conteúdo do decreto presidencial de declaração dos estados de exceção</i>	100
C. <i>Declaração e execução dos estados de exceção</i>	101
D. <i>Tramitação de um ato normativo complexo</i>	110
5.4. Normas da função administrativa: o regulamento	112
A. <i>Breve introdução ao poder regulamentar</i>	112
B. <i>Parâmetros normativos das normas regulamentares</i>	114
C. <i>Sinopse sobre o parâmetro de legalidade dos regulamentos</i>	114
D. <i>Introdução às relações de hierarquia e lateralidade entre regulamentos administrativos</i>	116
E. <i>Tópicos sobre a relação de tensão e complementaridade entre o regulamento e a lei</i>	119
5.5. Nota sobre manifestações “normativas” da função jurisdicional	123
5.6. Breve nota sobre as normas de Direito Internacional e Supranacional aplicáveis na ordem jurídica portuguesa	124

PARTE II – O ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

CAPÍTULO I – ORDENAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL E SISTEMA NORMATIVO:INTRODUÇÃO	129
CAPÍTULO II – O ORDENAMENTO ESTADUAL COMO SISTEMA JURÍDICO GERAL AUTOJUSTIFICADO	131

1. Ordenamento estadual como sistema fundado na Constituição	131
2. As componentes do ordenamento: decisões e decisores	134
2.1. Decisões jurídicas	134
2.2. Os decisores jurídicos	135
3. Elementos de agregação do ordenamento: unidade, coerência articular e relação de pertença	136
4. Nota sobre uma concepção monista na configuração do ordenamento estadual	137

PARTE III – A LEI NO ORDENAMENTO PORTUGUÊS

CAPÍTULO I – A TEORIA DA LEI	143
SECÇÃO I – INTRODUÇÃO AO SUBSISTEMA LEGISLATIVO	143
1. Aceção de lei na ordem jurídica portuguesa	143
1.1. A lei no constitucionalismo liberal	143
1.2. A lei no regime corporativo	144
1.3. A lei na ordem constitucional de 1976	145
1.3.1. O poder conformador da lei nas suas dimensões horizontal e vertical	145
A. <i>A problemática do conteúdo da lei</i>	145
B. <i>Nota sobre posições doutrinárias relativas ao conteúdo da lei e aos respetivos limites</i>	147
1.3.2. Síntese sobre a posição adotada: uma aceção estrutural de lei limitada pelos domínios constitucionalmente reservados à Administração	149
A. <i>Apreciação crítica às teses substancialistas</i>	149
B. <i>Síntese sobre caracterização do conceito de lei na ordem constitucional de 1976</i>	152
2. A reserva de lei	154
2.1. Noção de reserva de lei em sentido amplo	154
2.2. Notas sobre as reservas específicas de lei	155
A. <i>Quanto ao conteúdo</i>	155
B. <i>Quanto ao órgão</i>	156
3. A tipicidade da lei	156
3.1. Noção	156
3.2. Pressupostos de admissibilidade das deslegalizações	158
3.3. O carácter taxativo da tricotomia das formas específicas de lei	159
4. Lei, reserva de lei e reserva de administração	159
SECÇÃO II – RELAÇÕES ENTRE CATEGORIAS DE LEIS NO ORDENAMENTO PORTUGUÊS	165
SUBSECÇÃO I – PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DAS RELAÇÕES INTER-LEGISLATIVAS	165

1. As antinomias no contexto das relações inter-legislativas	167
2. Critérios estruturantes das relações inter-legislativas no ordenamento português	168
2.1. Critérios lógicos	168
2.1.1. O critério da cronologia	168
2.1.2. O princípio da especialidade	170
2.2. Critérios teleológicos	173
2.2.1. Princípio da hierarquia	173
A. <i>A hierarquia formal ou plena</i>	173
B. <i>A hierarquia material</i>	175
2.2.2. O Princípio da competência	177
A. <i>Noção</i>	177
B. <i>Atributos do princípio da competência no subsistema legislativo português</i>	179
C. <i>Nota complementar sobre a aplicação supletiva do princípio da subsidiariedade na esfera de delimitação de competências legislativas</i>	183
2.2.3. Princípio do procedimento agravado	191
2.3. Cúmulo, colisão e preferência de critérios	193
SUBSECÇÃO II – QUALIDADES OPERATIVAS DOS ATOS LEGISLATIVOS	193
1. Noção de operatividade legislativa	193
1.1. Pressupostos	194
A. <i>A forma de lei</i>	194
B. <i>O valor normativo de lei</i>	194
1.2. Atributos consequenciais	196
A. <i>Atributos com natureza permanente: a força de lei</i>	196
B. <i>Atributos de carácter eventual: a parametricidade como atributo eventual da operatividade das leis investidas numa posição de hierarquia material</i>	198
2. Distinção entre força de lei e parametricidade material	199
CAPÍTULO II – CATEGORIAS DE ATOS LEGISLATIVOS	203
1. Atos legislativos comuns e atos legislativos com valor reforçado: noção geral	203
2. Introdução à génese das leis com valor reforçado no direito comparado e no direito nacional	204
2.1. Considerações gerais sobre as leis com valor reforçado no direito comparado: introdução histórico-jurídica a uma noção de lei reforçada	204
2.2. Nota complementar sobre a génese das leis reforçadas na Constituição de 1976	206
A. <i>As leis reforçadas resultantes do acordo de revisão de 1989</i>	206
B. <i>Ensaios doutriniais sobre a noção de valor reforçado entre 1989 e 1997</i>	208

C.	<i>A qualificação das leis com valor reforçado no texto constitucional revisto em 1989: a lei reforçada como lei investida de uma maior rigidez</i>	209
2.3.	A noção de lei reforçada no texto constitucional em vigor	210
A.	<i>Uma identificação pretoriana de lei reforçada centrada na construção dualista</i>	210
B.	<i>Opção constitucional por um critério não dogmático de definição lei com valor reforçado</i>	213
C.	<i>Observações críticas à noção de lei com valor reforçado plasmada pela revisão de 1997</i>	215
D.	<i>Leis reforçadas em sentido próprio e em sentido impróprio e leis duplamente reforçadas</i>	216
3.	Apreciação na especialidade às categorias legais com valor reforçado	218
3.1.	Leis reforçadas em sentido próprio ou “procedimentalizadas”	218
3.1.1.	Nota sobre a introdução a um fenómeno expansivo e desordenado	218
3.1.2.	Finalidade constitucional dos procedimentos agravados na fase de aprovação	220
3.1.3.	As leis orgânicas	222
A.	<i>Introdução</i>	222
B.	<i>Objeto da reserva material</i>	222
C.	<i>Mecânica operativa da reserva de lei orgânica</i>	223
D.	<i>Requisitos formais</i>	224
E.	<i>Critérios temporais de qualificação das normas legais orgânicas</i>	227
3.1.4.	Leis e disposições de leis aprovadas por uma maioria de dois terços	227
A.	<i>Uma diferenciação de institutos normativos</i>	227
B.	<i>Sub-espécies de atos legislativos “hiper-reforçados” pelo procedimento</i>	228
3.2.	Leis reforçadas pela sua parametricidade material ou leis reforçadas em sentido impróprio	232
3.2.1.	As leis de bases	232
A.	<i>Noção</i>	232
B.	<i>Competência para a respetiva aprovação</i>	235
C.	<i>Competência para o desenvolvimento das leis de bases e seus pressupostos</i>	236
D.	<i>Categorias de leis de bases e respetivo regime</i>	238
E.	<i>Uma aceção material do conceito constitucional de bases gerais</i>	245
F.	<i>Em que consistem e não consistem as bases gerais dos regimes jurídicos</i>	247
G.	<i>Vicissitudes inerentes à relação de dependência entre as bases gerais e a respetiva legislação complementar</i>	253
3.2.2.	As leis de enquadramento	256
A.	<i>Noção</i>	256

B. <i>Competência para a edição das leis de enquadramento e seus diplomas de desenvolvimento</i>	258
C. <i>O conteúdo normativo das leis-quadro</i>	261
D. <i>O desvanecimento de elementos distintivos entre leis-quadro e leis de bases</i>	263
3.2.3. O duvidoso valor reforçado dos “regimes gerais”	266
3.2.4. As leis de autorização legislativa	270
A. <i>Noção</i>	270
B. <i>O conteúdo necessário da lei de autorização</i>	271
C. <i>Cessação da autorização legislativa e outras vicissitudes normativas conexas</i>	277
3.3. As leis duplamente reforçadas	282
3.3.1. Os estatutos político-administrativos	282
A. <i>Noção</i>	282
B. <i>Objeto</i>	283
C. <i>Hierarquia e rigidez</i>	295
3.3.2. As leis das grandes opções dos planos	301
A. <i>Objeto</i>	301
B. <i>Parametricidade</i>	302
C. <i>Rigidez</i>	303
3.3.3. A Lei do Orçamento de Estado	304
A. <i>Objeto</i>	304
B. <i>Parametricidade material</i>	306
C. <i>Rigidez</i>	306
D. <i>Uma lei de conteúdo vinculado</i>	314
3.3.4. Outras leis avulsas duplamente reforçadas	315
A. <i>A Lei-Quadro das reprivatizações</i>	315
B. <i>Considerações adicionais sobre algumas classes compósitas de leis orgânicas</i>	317
CAPÍTULO III – A ATIVIDADE LEGISLATIVA DOS ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS DA REPÚBLICA	319
SECÇÃO I – A ATIVIDADE LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	319
1. O Primado da Assembleia da República no exercício da atividade legislativa	319
2. Tipologia das competências legislativas	321
2.1. A competência legislativa genérica	321
2.2. A competência legislativa reservada	321
A. <i>A reserva absoluta de competência legislativa</i>	321
B. <i>A reserva relativa de competência legislativa</i>	322

3. A densidade reguladora variável das leis que incidem sobre as diversas classes de reservas de competência legislativa da Assembleia da República	322
4. O procedimento legislativo parlamentar	326
4.1. Noção de procedimento legislativo	326
4.2. Faseologia	328
4.2.1. A iniciativa legislativa	328
A. <i>Conceito</i>	328
B. <i>Competência legislativa e iniciativa legislativa</i>	329
C. <i>Limites ao ato de iniciativa</i>	331
D. <i>Vicissitudes da iniciativa legislativa</i>	331
4.2.2. A instrução	332
A. <i>Conceito</i>	332
B. <i>O exame interno em comissão</i>	332
C. <i>As consultas e as audições externas</i>	333
4.2.3. Fase constitutiva	341
A. <i>Discussão e votação na generalidade</i>	341
B. <i>Discussão e aprovação na especialidade</i>	342
C. <i>Votação final global</i>	344
D. <i>Redação final</i>	344
4.2.4. Fase de controlo de mérito	345
A. <i>A promulgação e o veto no quadro dos poderes de controlo político do Presidente da República</i>	345
B. <i>A referenda ministerial</i>	354
4.2.5. Fase integrativa de eficácia: a publicação e a data de entrada em vigor	355
5. A apreciação parlamentar de atos legislativos de outros órgãos constitucionais	356
5.1. Natureza e características gerais do instituto	356
5.2. Atos sujeitos a apreciação	356
5.3. Pressupostos, iniciativa e admissão	357
5.4. Votação	357
5.5. Caducidade	357
5.6. Formas de apreciação parlamentar	358
A. <i>Apreciação parlamentar para efeitos de alteração</i>	358
B. <i>Apreciação parlamentar para efeito de cessação de vigência</i>	359
SECÇÃO II – A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO GOVERNO	361
1. Introdução à competência legislativa do governo	361
1.1. Considerações prévias	361
1.2. Nota sobre a evolução do poder legislativo dos governos	362

2. Tipologia das competências legislativas do Governo	364
2.1. Competências concorrenciais alternadas	364
2.2. Competências exclusivas	364
2.3. Competência complementar	365
2.4. Competência delegada	366
2.5. Nota sobre a competência legislativa dos governos em gestão	366
A. <i>As competências dos governos em gestão na jurisprudência constitucional</i>	366
B. <i>Lacunas dos limites aos poderes de gestão integradas pela doutrina mais recente</i>	368
3. O procedimento legislativo governamental	369
3.1. A iniciativa	370
3.1.1. Titularidade	370
3.1.2. Natureza em razão do objeto normativo	370
3.1.3. Especialidades da iniciativa legislativa	371
A. <i>Impulso legislativo</i>	371
B. <i>Controlo de mérito interno ou interministerial</i>	375
3.2. A fase de saneamento e instrução	376
A. <i>Saneamento e acompanhamento: o papel central do Secretário de Estado da Presidência do Conselho</i>	376
B. <i>Circulação pelos gabinetes ministeriais</i>	377
C. <i>Reunião de Secretários de Estado</i>	377
D. <i>Audições</i>	378
3.3. Fase de aprovação	379
3.4. Controlo de Mérito	382
A. <i>Promulgação e veto</i>	382
B. <i>Referenda ministerial</i>	386
3.5. Fase integrativa de eficácia	386
SECÇÃO III – A ATIVIDADE LEGISLATIVA DAS REGIÕES AUTÓNOMAS	387
1. Introdução à autonomia legislativa regional	387
1.1. A natureza das regiões com autonomia político-administrativa no ordenamento português	387
1.2. Critérios estruturantes de repartição da função legislativa entre o Estado-Pessoa e entidades territoriais com autonomia política	388
1.3. Nota histórica sobre os critérios de repartição horizontal e vertical de poderes legislativos entre o Estado Português e as Regiões Autónomas	396
1.3.1. Primeiro período (1976/1989): o carácter embrionário do sistema	396
1.3.2. Segundo período (1989/1997): um alargamento das competências legislativas regionais com reduzida repercussão	398

1.3.3. Terceiro período (1997/2004): uma devolução desequilibrada e ilógica de poderes	398
1.3.4. Quarto período (2004): implosão do modelo anterior e alargamento das competências legislativas regionais	401
1.4. O sistema vigente de repartição de competências legiferantes entre Estado e as regiões	402
1.4.1. Distribuição horizontal de competências: recomposição do modelo de lista plural	402
1.4.2. Carácter taxativo da enumeração estatutária das matérias afetas à competência legislativa regional comum ou “primária”	403
1.4.3. Cláusulas gerais de definição de poderes: “âmbito regional” e “reserva de competência dos órgãos de soberania”	408
A. <i>Introdução</i>	408
B. <i>Cláusulas de limitação positiva e negativa dos poderes legislativos regionais</i>	408
1.4.4. O critério da supletividade do direito estadual	415
1.4.5. Nota sobre critérios adjetivos de definição do âmbito das competências regionais: o princípio da subsidiariedade	416
1.4.6. Síntese sobre o modelo de repartição horizontal de competências vigente	417
1.5. A tipologia das competências legislativas das regiões autónomas	418
1.5.1. A competência legislativa comum	419
A. <i>Noção</i>	419
B. <i>Critérios reitores do exercício da competência legislativa regional comum</i>	419
1.5.2. As competências legislativas delegadas	423
A. <i>Objeto das autorizações legislativas às regiões</i>	423
B. <i>Nota relativa à inclusão de bases gerais reservadas à Assembleia da República no objeto da autorização legislativas</i>	424
C. <i>Trâmites e vicissitudes da autorização legislativa</i>	426
1.5.3. A competência complementar	428
A. <i>Linhas de força</i>	428
B. <i>Nota sobre a problemática das leis de bases editadas no universo das matérias não enumeradas na Constituição (concorrência paralela)</i>	430
1.5.4. As competências residuais ou mínimas	432
1.5.5. A competência relativa à transposição de diretivas da União Europeia	432
1.6. Sinopse sobre as relações de tensão entre atos legislativos do Estado e das Regiões	434
1.6.1. Solução de antinomias no plano jurisdicional	434
1.6.2. Solução de antinomias legislativas pelo operador administrativo	436