

NÓTULAS SOBRE OS ÓRGÃOS DE SOBERANIA

José Fontes ^{a1}

a Departamento de Ciências Sociais e de Gestão, Universidade Aberta, Rua da Escola Politécnica, 141, 1269-001 Lisboa, Portugal/ Departamento de Ciências Sociais e Humanas, Academia Militar, Rua Gomes Freire, 1169-244 Lisboa, Portugal.

ABSTRACT

This paper aims to provide scientific information on the main significant characteristics of Portuguese sovereign organs. It focuses on the powers provided in the current version of the Portuguese Constitution (1976).

Key Words: Organs of Sovereignty (State organs). Portuguese Constitution. Legal and constitutional powers. Separation and interdependence of powers. Scientific dissemination.

RESUMO

Este artigo de divulgação científica visa dar a conhecer os principais traços marcantes do regime legal e constitucional dos órgãos de soberania portugueses. Incide — pois — sobre as competências constitucionalmente consagradas e sobre o regime jurídico previsto na Constituição de 1976 na sua última versão.

Palavras-Chave: Órgãos de Soberania. Constituição da República Portuguesa. Competências. Separação e interdependência de poderes. Nótulas de divulgação científica.

1. ENQUADRAMENTO

Os órgãos de soberania podem ser considerados os órgãos supremos do Estado e são, nos termos da atual *Constituição da República Portuguesa*: o Presidente da

¹ Contactos: Email – jose.fontes.pt@gmail.com, Tel. - +351 213 916 300

Recebido em 05 de Janeiro de 2013 / Aceite em 18 de Fevereiro de 2013

República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais. Estes órgãos são as estruturas essenciais e nucleares do sistema político português partilhando e exercendo o poder em nome do Povo, onde reside a soberania, nos termos da Constituição. Até à primeira revisão constitucional de 1982, data em que veio a ser extinto, o Conselho da Revolução era, igualmente, um órgão de soberania.

2. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O Presidente da República é, nos termos da Constituição, um órgão de soberania unipessoal representativo da comunidade nacional e da República Portuguesa. O Chefe de Estado garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e exerce, por inerência, as funções de *Comandante Supremo das Forças Armadas* e de *Grão-Mestre das ordens honoríficas portuguesas*, conferindo condecorações, nos termos da lei. A Constituição atribui-lhe uma legitimidade democrática direta, que resulta da sua eleição por sufrágio secreto, direto e universal.

O mandato do Presidente da República tem a duração de cinco anos, não podendo ser eleito para um terceiro mandato consecutivo nem para um terceiro mandato cuja eleição ocorra no quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo. São elegíveis para o cargo os cidadãos eleitores, portugueses de origem, maiores de 35 anos e as candidaturas são propostas, junto do Tribunal Constitucional, por um mínimo de 7 500 e um máximo de 15 000 cidadãos eleitores.

A eleição do Presidente da República decorre segundo o sistema eleitoral maioritário a duas voltas sendo eleito o candidato que obtiver mais de metade dos votos validamente expressos, não se considerando como tal os votos em branco. Se nas eleições presidenciais nenhum dos candidatos obtiver esse número de votos, proceder-se-á a segundo sufrágio a que concorrerão apenas os dois candidatos mais votados que não tenham retirado a candidatura.

O Presidente da República não pode ausentar-se do território nacional sem o assentimento do Parlamento ou da sua Comissão Permanente, se aquele não estiver em funcionamento, e em caso de ausência do território nacional é substituído, interinamente, pelo Presidente da Assembleia da República.

O Chefe de Estado pode renunciar a qualquer momento ao mandato em mensagem dirigida à Assembleia da República e esta renúncia torna-se efetiva com o conhecimento da mensagem pelo Parlamento, sem prejuízo da sua ulterior publicação no *Diário da República*.

Para além do importante poder moderador o Presidente da República exerce a sua influência de magistratura sob o sistema político nacional, competindo-lhe, na prática de atos próprios nomeadamente, promulgar e mandar

publicar as leis, os decretos-leis e os decretos regulamentares; assinar as resoluções da Assembleia da República que aprovem acordos internacionais e os restantes decretos do Governo; submeter a referendo questões de relevante interesse nacional; declarar o estado de sítio ou o estado de emergência; pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da República; indultar e comutar penas, ouvido o Governo; requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de normas constantes de leis, de decretos-leis e de convenções internacionais e a declaração de inconstitucionalidade de normas jurídicas, bem como a verificação de inconstitucionalidade por omissão.

Relativamente a outros órgãos compete ao Presidente da República designadamente presidir ao Conselho de Estado; marcar, de harmonia com a lei eleitoral, o dia das eleições do Presidente da República, dos Deputados à Assembleia da República, ao Parlamento Europeu e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas; convocar extraordinariamente o Parlamento; dirigir mensagens à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas; dissolver a Assembleia da República, nos termos constitucionais, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado; nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e demitir o Governo, nos termos da Constituição; nomear e exonerar os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro; presidir ao Conselho de Ministros, quando o Primeiro-Ministro lho solicitar; dissolver as Assembleias Legislativas das regiões autónomas, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos nelas representados, observado o disposto na Constituição; nomear e exonerar, ouvido o Governo, os Representantes da República para as regiões autónomas; nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República; nomear cinco membros do Conselho de Estado e dois vogais do Conselho Superior da Magistratura; presidir ao Conselho Superior de Defesa Nacional; nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, quando exista, e os Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, ouvido, nestes dois últimos casos, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

Por outro lado, o Chefe de Estado pode, no uso do poder da palavra, dirigir comunicações ou mensagens ao País e à Assembleia da República. Compete ainda ao Presidente da República, no âmbito das relações internacionais, nomear, sob proposta do Governo, os embaixadores e os enviados extraordinários e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros; ratificar os tratados internacionais; e declarar a guerra em caso de agressão efetiva ou iminente e fazer a paz, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República.

Importa assinalar que o Chefe de Estado é o guardião da Constituição que, no dia da sua tomada de posse, perante o Parlamento, jura cumprir e fazer cumprir, através da seguinte declaração de compromisso:

«Juro por minha honra desempenhar fielmente as funções em que fico investido e defender, cumprir e fazer cumprir a Constituição da República Portuguesa».

De salientar ainda que junto do Presidente da República funciona, nos termos da Constituição, o Conselho de Estado que é um órgão de consulta política do Chefe de Estado, por ele presidido e que é composto pelo Presidente da Assembleia da República, pelo Primeiro-Ministro, pelo Presidente do Tribunal Constitucional, pelo Provedor de Justiça, pelos presidentes dos governos regionais; pelos antigos presidentes da República eleitos na vigência da atual Constituição que não hajam sido destituídos do cargo, por cinco cidadãos designados pelo Presidente da República pelo período correspondente à duração do seu mandato e por cinco cidadãos eleitos pela Assembleia da República, de harmonia com o princípio da representação proporcional, pelo período correspondente à duração da legislatura.

3. A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Assembleia da República é o órgão unicameral representativo de todos os cidadãos portugueses e é composta atualmente por 230 Deputados. De assinalar a rutura que ocorreu com a nossa História constitucional que consagrava tradicionalmente parlamentos bicamarais.

Os Deputados são eleitos através do método proporcional da média mais alta de Hondt, em resultado de sufrágio universal, direto e secreto. Somente os partidos políticos, isolados ou em coligação, podem apresentar listas de candidatos, embora estas possam integrar cidadãos independentes não filiados em partidos políticos. Os Deputados eleitos por cada partido ou coligação de partidos podem constituir-se em grupo parlamentar, mas é de assinalar que, de acordo com a nossa Constituição, embora eleitos por círculos eleitorais, representam todo o País. Importa referir que as sessões legislativas têm a duração de um ano iniciando-se em 15 de setembro e as legislaturas têm a duração de quatro sessões legislativas. A Assembleia da República para além da Mesa e da sua Comissão Permanente, que exerce funções fora do período normal de funcionamento do Parlamento, organiza-se em várias comissões parlamentares previstas no Regimento, cuja composição corresponde à representatividade dos partidos no plenário da Assembleia da República, e pode ainda constituir comissões eventuais de inquérito ou para qualquer outro fim determinado.

Importa assinalar que a Assembleia da República pode ser convocada extraordinariamente pelo Presidente da República para se ocupar de assuntos específicos. Tradicionalmente, as principais competências dos parlamentos traduzem-se, entre outras, no exercício da competência legislativa, através da aprovação de Leis; na eleição de um conjunto de membros e titulares de órgãos do Estado; e no âmbito das relações internacionais na aprovação de tratados internacionais. A competência legislativa do nosso Parlamento é de tal importância que alguns autores se referem até a um primado de competência legislativa da Assembleia da República relativamente aos restantes órgãos com competência legiferante. O Parlamento dispõe ainda de uma competência que o relaciona com outros órgãos de soberania e a ele compete, designadamente: testemunhar a tomada de posse do Presidente da República e dar assentimento à sua ausência do território nacional; promover o processo de acusação contra o Presidente da República por crimes praticados no exercício das suas funções; deliberar sobre a suspensão de membros do Governo; apreciar o programa do Governo; votar moções de confiança e de censura ao Executivo; acompanhar e apreciar a participação de Portugal no processo de construção europeia e o envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro; eleger, segundo o sistema de representação proporcional, cinco membros do Conselho de Estado e os membros do Conselho Superior do Ministério Público que lhe competir designar e eleger, por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, dez juizes do Tribunal Constitucional, o Provedor de Justiça, o Presidente do Conselho Económico e Social, sete vogais do Conselho Superior da Magistratura, os membros da entidade de regulação da comunicação social e de outros órgãos constitucionais cuja designação, nos termos da lei, seja cometida à Assembleia da República.

O nosso Parlamento dispõe, igualmente, de uma competência de controlo político e, no exercício de funções de fiscalização, incumbe-lhe, designadamente, vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração, cabendo-lhe igualmente tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar. Este poder de controlo político pode ser exercido através de diferentes instrumentos parlamentares de fiscalização como sejam as perguntas ao Governo, as interpelações ou os inquéritos parlamentares.

Compete, ainda, à Assembleia da República desempenhar uma competência autorizante traduzida por excelência nas autorizações legislativas concedidas quer ao Governo quer às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e também uma competência autorizante em relação ao Governo para contrair ou conceder empréstimos.

4. O GOVERNO

O Governo é um órgão de soberania colegial nomeado pelo Presidente da República e tem uma competência genérica de carácter administrativo e político-legislativo. O Executivo é o órgão superior da Administração Pública e de condução da política geral do país sendo composto pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários e Subsecretários de Estado, podendo incluir ainda Vice-Primeiros-Ministros.

O Primeiro-Ministro, nomeado pelo Presidente da República ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais, é responsável institucionalmente perante o Chefe de Estado e politicamente perante a Assembleia da República. Por outro lado, é o Primeiro-Ministro que propõe ao Chefe de Estado a nomeação, nos termos constitucionais, dos Vice-Primeiro(s)-Ministro(s), quando os houver, e dos Ministros. Qualquer um destes Ministros é responsável perante o Primeiro-Ministro e só no âmbito da responsabilidade política do Governo é que são responsáveis perante a Assembleia da República. Quanto aos Secretários e Subsecretários de Estado igualmente nomeados pelo Chefe de Estado sob proposta do Primeiro-Ministro são responsáveis perante este e perante o respetivo Ministro que coadjuvam. Importa frisar que, em Portugal, são os Ministros que têm competências próprias no âmbito da política de cada Ministério, podendo, no entanto, ser coadjuvados por Secretários e Subsecretários de Estado que dispõem apenas de competências delegadas nos termos da lei.

Compete ao Primeiro-Ministro dirigir a política geral do Governo, coordenando e orientando a ação de todos os Ministros e o funcionamento do Executivo e as suas relações de carácter geral com os demais órgãos do Estado; informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País e exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.

O Governo é um órgão complexo, pois pode funcionar de forma singular, através de cada um dos seus membros, ou de forma colegial através do Conselho de Ministros. Importa assinalar que os membros do Governo estão vinculados solidariamente ao programa do Governo e às deliberações tomadas em Conselho de Ministros.

Compete ao Chefe do Governo submeter à apreciação da Assembleia da República o *Programa do Governo* até ao décimo dia posterior à sua nomeação e para a sua rejeição exige-se a maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções. Importa referir que o *Programa do Governo* não necessita de ser aprovado sendo suficiente que não seja rejeitado.

A responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República é uma responsabilidade de natureza parlamentar e solidária de todo o Governo,

enquanto que perante o Presidente da República é de natureza institucional, já que, nos termos da Constituição, se estabelecem limites para a demissão do Governo por parte do Chefe de Estado, principalmente resultantes da avaliação do não funcionamento regular das instituições democráticas, ou seja, só nessas circunstâncias é que, constitucionalmente, o Presidente da República o pode demitir, ouvido necessariamente e para o efeito o Conselho de Estado.

Para além disso, a tomada de posse de um novo Presidente da República não implica, nos termos constitucionais, a existência de um novo Governo, enquanto que o início de uma nova legislatura parlamentar implica, constitucionalmente, a tomada de posse de um novo Governo porque envolve a demissão do Executivo em funções, nos termos da Constituição.

Nos nossos dias, o Executivo tem uma vasta competência legislativa e normatizadora exercida através da aprovação de decretos-leis e de regulamentos, respetivamente. Existem vários tipos de regulamentos aprovados pelo Executivo, como sejam as portarias, emanadas de um ou de vários membros do Governo, e os despachos normativos, que se assumem como diplomas normativos, podendo existir outros decretos com natureza geral e abstrata. Contudo, os mais importantes regulamentos do Governo são os decretos regulamentares, que são obrigatoriamente promulgados pelo Presidente da República.

De referir que a Constituição consagra três situações em que existem Governos que não estão na plenitude dos seus poderes constitucionais, isto é, que não podem exercer algumas das competências constitucionalmente previstas, principalmente as relacionadas com a inovação político-legislativa, e que são os chamados *Governos de gestão*, que assumem esta característica em três situações concretas: os Governos demitidos ao abrigo do poder de demissão do Presidente da República; os Governos sem programa apreciado na Assembleia da República mas entretanto já nomeados pelo Chefe de Estado; e os Governos demissionários, ou seja, aqueles diretamente relacionados com o exercício do poder de demissão por parte do Primeiro-Ministro. Estes Governos só podem praticar atos de gestão corrente dos negócios públicos que estejam relacionados com as necessidades urgentes do Estado.

5. OS TRIBUNAIS

Os Tribunais têm competência para administrar a justiça em nome do povo, são independentes, estão apenas sujeitos à lei e as suas decisões são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas.

Na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.

A independência da função judicial e a irresponsabilidade dos juizes são princípios que não podem confundir-se com ausência de fiscalização ou de desresponsabilização dos agentes ativos da Administração da Justiça em Portugal. Pelo contrário, no nosso sistema jurídico-constitucional não há *poder isento de controlo*. Nos termos da Constituição, para além do Tribunal Constitucional, existem designadamente as seguintes categorias de tribunais: o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instâncias; o Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais; e o Tribunal de Contas. Podem existir ainda tribunais marítimos, tribunais arbitrais e julgados de paz.

Importa assinalar que em Portugal todos os tribunais podem emitir juízos de constitucionalidade das normas, já que, nos termos da nossa Lei Fundamental,

«Nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados».

Em suma, a Constituição comete aos tribunais a justa composição de litígios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, José Carlos Vieira de (1977). *Direito Constitucional — Sumários das lições proferidas ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra no ano letivo de 1977/78*, Coimbra.
- CAETANO, Marcello (1957). *A Constituição de 1933. Estudo de Direito Político*, 2.^a edição contendo o texto da Constituição, Coimbra Editora.
- (1994). *Constituições Portuguesas*, Verbo, 7.^a Edição, segundo a última edição revista e atualizada pelo autor com a análise do texto inicial da Constituição de 1976, Janeiro.
- (1989) *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.^a edição revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Reimpressão, Livraria Almedina, Coimbra.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes (1982). *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador — Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, Coimbra Editora.
- (1991). *Direito Constitucional*. 5.^a edição, totalmente refundida e aumentada, Livraria Almedina, Coimbra.
- (1993). *Direito Constitucional*, 6.^a edição revista, Livraria Almedina, Coimbra.

- (1989). *Direito Constitucional e Ciência Política*, segundo as aulas do Sr. Prof. Doutor J. J. Gomes Canotilho, Secção de textos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.^a edição, Livraria Almedina, Coimbra.
- (1979). *Ordem Constitucional, Direitos Fundamentais e Partidos Políticos*, Nação e Defesa, Ano IV, N.º 10, Abril-Junho.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital (1991). *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora.
- COELHO, Mário Baptista (coordenação de) (1989). *Portugal — O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.
- FONTES, José (2010). *Teoria Geral do Estado e do Direito*, Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, 3.^a edição, Setembro.
- MOREIRA, Adriano (2001). *Ciência Política*, Livraria Almedina, 6.^a Reimpressão, Coimbra, Fevereiro.
- MIRANDA, Jorge (1988). *A Administração Pública nas Constituições Portuguesas*, O Direito, Ano 120.º, III-IV (julho-dezembro), Factos e Documentos, Págs. 607 a 617.
- *Ciência Política*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1983/1984.
- (1990). *Direito Constitucional – Aditamentos. Apontamentos de aulas dadas ao 2.º ano jurídico*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- (1977). *Estudos sobre a Constituição*, 1.º Volume, Livraria Petrony, Cap. X, «O quadro de direitos políticos da Constituição», Anotações diversas.
- (1978). *Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, Livraria Petrony, Cap. XIII, «O Direito Eleitoral na Constituição».
- (1990). *Funções, Órgãos e Atos do Estado*, Apontamentos das lições, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- (1990). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, Preliminares, O Estado e os Sistemas Constitucionais, 4.^a edição, revista e atualizada, Coimbra Editora.
- (1988). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, Introdução à Teoria da Constituição, 2.^a edição, revista, (reimpressão), Coimbra Editora.
- (coordenação) (1986). *Nos dez anos de Constituição*, Imprensa Nacional — Casa da Moeda.

JOSÉ FONTES

Professor auxiliar com agregação da Universidade Aberta e da Academia Militar. Doutor em *Ciências Políticas* e mestre em *Ciências Jurídico-Políticas*. Investigador científico do Centro de Administração e Políticas Públicas/ISCSP, do CINAMIL e do Observatório Político — Plataforma de Investigação em Estudos Políticos. Eleito Académico Correspondente da Academia Internacional da Cultura Portuguesa. Exerceu as funções de secretário-geral do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Autor de vários livros e artigos designadamente sobre *Ciência Política*, *Direito Constitucional*, *Administração Pública* e *Direito Administrativo*.