

# **O VALOR JURÍDICO-POLÍTICO DO REFERENDO MINISTERIAL**

Estudo de Direito Constitucional e Ciência Política

*Pelos Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral  
e Dr. Paulo Otero*

## **PLANO:**

### **I MEMÓRIA HISTÓRICA DA REFERENDA**

§ 1.º Constituições monárquicas

§ 2.º Constituição de 1911

§ 3.º Constituição de 1933

§ 4.º Período revolucionário (1974-1976)

### **II A REFERENDA MINISTERIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1976**

§ 5.º Configuração constitucional

§ 6.º Efeitos jurídicos da referenda

§ 7.º Efeitos políticos da referenda

§ 8.º Falta de referenda e inexistência jurídica

### **III CONCLUSÃO**

§ 9.º Principais conclusões

## **I**

### **MEMÓRIA HISTÓRICA DA REFERENDA**

#### **§ 1.º Constituições monárquicas**

1.1. Do Estado pré-constitucional ao Estado constitucional – 1.2. Constituições de 1822 e 1838 – 1.3. Carta Constitucional de 1826 – 1.4. Significado político da referenda – 1.5. Significado jurídico da referenda

**1.1. Configurada a referenda no Estado pré-constitucional como instituto de natureza burocrático-notarial, destinado a auten-**

ticar ou certificar as decisões do monarca <sup>(1)</sup> e, por outro lado, a empenhar o respectivo autor a dar execução aos actos do soberano <sup>(2)</sup>, observa-se que a referenda assume uma natureza e um significado diferentes no Estado constitucional <sup>(3)</sup>.

Começando pelas Constituições monárquicas portuguesas <sup>(4)</sup>, é possível recortar duas soluções diferentes quanto ao estatuto jurídico da referenda:

- (i) Reflectindo o menor peso da intervenção decisória do monarca entre as diferentes estruturas integrantes da organização política, temos as Constituições de 1822 e de 1838;
- (ii) Expressando a qualificação do Rei como “chave de toda a organização política”, enquanto titular exclusivo do Poder Moderador, encontra-se a Carta Constitucional de 1826.

Vejamos cada uma das soluções equacionadas.

**1.2.** (i) – Observando a solução normativa consagrada pelo artigo 161.º da Constituição de 1822 e pelo artigo 115.º da Constituição de 1838, são três os traços caracterizadores da referenda ministerial:

1.º — A referenda tem por objecto “todos os decretos ou outras determinações do Rei, Regente, ou Regência, de

<sup>(1)</sup> Neste sentido, cfr. JORGE MIRANDA, *Referenda Ministerial*, in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Editorial Verbo, XVI, Lisboa, p. 28; IDEM, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Policop., Lisboa, 1990, p. 444; MARIA PAOLA VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e Controfirma Ministeriale in Italia e in Francia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1982, p. 119; JOSÉ PAULO VIEIRA DUQUE, *A Referenda Ministerial*, in *Revista Jurídica*, n.º 13 e 14, 1990, p. 25, nota n.º 90. Acolhendo este mesmo entendimento em termos jurisprudenciais, cfr. Parecer da Comissão Constitucional n.º 5/80, de 26 de Fevereiro de 1980, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, XI, p. 140; Acórdão n.º 309/94 do Tribunal Constitucional, de 24 de Março de 1994, in *Diário da República*, II série, n.º 199, de 29 de Agosto de 1994, p. 8887.

<sup>(2)</sup> Neste sentido, referindo existir, por isso mesmo, uma dupla função na referenda, cfr. LIVIO PALADIN, *Diritto Costituzionale*, reimp., Padova, 1994, p. 461.

<sup>(3)</sup> Para uma síntese desta evolução em termos de reflexos sobre os órgãos políticos, cfr. MARIA PAOLA VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità...*, p. 119-120.

<sup>(4)</sup> O estudo da evolução histórica do instituto da referenda ao longo do constitucionalismo português pode ver-se na síntese feita pelo Parecer da Comissão Constitucional n.º 5/80, in *Pareceres...*, XI, p. 140 seg., depois reproduzida parcialmente no Acórdão n.º 309/84 do Tribunal Constitucional, de 24 de Março de 1994, cit.

qualquer natureza que sejam” (5) ou, segundo uma formulação de sentido idêntico, apesar de expressa em termos mais sucintos, “todos os actos do Poder Executivo com a assinatura do Rei” (6);

2.º — A referenda envolve sempre a intervenção de um membro do governo competente, seja ele Ministro ou Secretário de Estado;

3.º — A falta de referenda produz sempre consequências jurídicas negativas sobre os próprios efeitos dos actos a ela sujeitos: aos actos “não se lhes dará cumprimento” (7) ou, pura e simplesmente, tais actos “não terão efeito” (8).

Verifica-se, em conclusão, que não havia acto do Rei durante a vigência das Constituições de 1822 e de 1838 que não fosse objecto de referenda ministerial, determinando a sua falta a ausência de produção de efeitos jurídicos dos actos a referendar.

**1.3. (ii) – A Carta Constitucional de 1826**, procedendo a uma dicotomia entre o Poder Executivo e o Poder Moderador, estabelecia no seu artigo 102.º: “Os Ministros de Estado referendarão, ou assinarão todos os Actos do Poder Executivo, sem o que não poderão ter execução”.

Comparativamente com os textos constitucionais de 1822 e de 1838, observam-se duas semelhanças e duas diferenças, a saber:

- a) As semelhanças encontram-se na circunstância de também a Carta prever a sujeição a referenda de todos os actos do Poder Executivo, sancionado, igualmente, a sua falta com a ausência de produção de efeitos jurídicos de tais actos (9);

(5) Cfr. Constituição de 1822, artigo 161.º.

(6) Cfr. Constituição de 1838, artigo 115.º.

(7) Cfr. Constituição de 1822, artigo 161.º.

(8) Cfr. Constituição de 1838, artigo 115.º.

(9) No sentido de identificar essa ausência de produção de efeitos com a sanção da ineficácia dos actos, cfr. JORGE MIRANDA, *Referenda...*, p. 29.

- b) As diferenças da Carta em relação às restantes constituições monárquicas começam, desde logo, com o reforço dos termos imperativos de formulação do preceito — os Ministros “referendarão” ou “assinarão” —, expressando uma natureza vinculada do acto, enquanto afloramento da prevalência política e jurídica da vontade decisória do autor do acto sujeito a referenda, sendo de sublinhar, por outro lado, a diferença decorrente de a titularidade pelo Rei do Poder Moderador abrir a possibilidade ou a discutibilidade de aí o monarca praticar actos sem sujeição a referenda ministerial.

Com efeito, retomando o último aspecto diferenciador apontado, pode dizer-se que, pelo menos até 1885, a doutrina debatia a sujeição ou não dos actos do Poder Moderador a referenda ministerial <sup>(10)</sup>, enquanto aspecto equacionável à luz do princípio da irresponsabilidade do Rei e da garantia de uma esfera de acção do monarca isenta de intervenção ministerial, tanto mais que o Poder Moderador, ao invés do Poder Executivo, pertencia exclusivamente ao monarca. Todavia, como bem sublinhava MARNOCO E SOUZA, a concepção negadora da necessidade de referenda dos actos do Poder Moderador partia de uma premissa falsa, uma vez que o princípio da irresponsabilidade do Rei não impedia em si que a acção do monarca se manifestasse em todos os actos do governo, sendo insustentável afirmar que a irresponsabilidade afasta uma esfera de acção pessoal do Rei <sup>(11)</sup>. Este raciocínio sairá mesmo reforçado se, interpretando a formulação imperativa do artigo 102.º da Carta, a referenda assumir uma natureza vinculada para os Ministros.

Porém, qualquer que tenha sido a interpretação prevalecente da Carta Constitucional, a verdade é que o artigo 7.º do Acto Adi-

---

<sup>(10)</sup> Para um desenvolvimento dos debates em torno da sujeição ou não dos actos do Poder Moderador a responsabilidade ministerial e consequente referenda, cfr. LOPES PRAÇA, *Direito Constitucional Portuguez – Estudos Sobre a Carta Constitucional de 1826 e Acto Adicional de 1852*, 2.ª parte, II, Coimbra, 1880, p. 275 seg.

<sup>(11)</sup> In *Direito Politico – Poderes do Estado*, Coimbra, 1910, p. 743.

cional de 24 de Julho de 1885, alterando o artigo 74.º da Carta Constitucional, estabelece: “o Rei exerce o poder moderador com a responsabilidade dos seus ministros”. Aliás, esta mesma solução viria a ser reafirmada pelo Acto Adicional de 1895-1896 <sup>(12)</sup>.

Ora, tendo como base esta revisão constitucional, ficaram afastadas quaisquer dúvidas sobre o alcance da responsabilidade ministerial perante os actos do Poder Moderador <sup>(13)</sup>. O mesmo será dizer, por outras palavras, que a referenda ministerial passou a compreender, inequivocamente, os actos praticados pelo monarca no exercício do Poder Moderador.

Deste modo, afinal, retoma-se a tradição oriunda das Constituições de 1822 e de 1838: todos os actos do Rei se encontram sujeitos a referenda ministerial (v. *supra*, n.º 1.2.).

**1.4.** Traçado em breves linhas o recorte normativo da referenda ministerial nas diversas Constituições monárquicas, importa agora determinar o seu significado político e jurídico.

Em termos políticos gerais, como já se deixou antever (v. *supra*, n.º 1.3.), o instituto da referenda está intimamente relacionado com o princípio da irresponsabilidade do monarca, que encontra a sua origem no direito constitucional britânico <sup>(14)</sup>: não podendo o Rei ser responsabilizado pelos seus actos, isto enquanto corolário de uma ficção — “*the King can do no wrong*” — <sup>(15)</sup>,

---

<sup>(12)</sup> Cfr. Decreto de 25 de Setembro de 1885, artigo 6.º; Carta de Lei de 3 de Abril de 1896, artigo 6.º.

<sup>(13)</sup> Neste sentido, cfr. A.L. GUIMARÃES PEDROSA, *Curso de Sciencia da Administração e Direito Administrativo*, II, Coimbra, 1906, p. 10-11; JOSÉ TAVARES, *O Poder Governamental no Direito Constitucional Portuguez*, Coimbra, 1909, p. 106 seg.; MARNOCO E SOUZA, *Direito Politico...*, p. 743.

<sup>(14)</sup> Cfr. LOPES PRAÇA, *Direito Constitucional...*, 2.ª parte, II, p. 10 seg. e 262 seg.; MARNOCO E SOUSA, *Direito Politico...*, p. 718 e 743; JORGE MIRANDA, *Referenda...*, p. 28-29; IDEM, *Funções...*, p. 444; JOSÉ PAULO VIEIRA DUQUE, *A Referenda...*, (1990), p. 25 seg.; PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, 8.ª ed., Milano, 1975, p. 240; LIVIO PALADIN, *Diritto Costituzionale*, p. 461-462.

<sup>(15)</sup> Criticando em termos severos a ficção de que o Rei nunca se engana, considerando-a falsa perante a história e a natureza humana, antes fundamentando a irresponsabilidade do monarca na ausência de uma jurisdição que lhes seja superior e, por isso mesmo, susceptível de controlar os seus actos, cfr. M. BLUNTSCHLI, *Le Droit Public Général*, Paris, 1881, p. 138 seg.

haveria que encontrar quem assumisse uma tal responsabilidade e, para isso, tornava-se necessário que o Rei não agisse sozinho — “*the King can not act alone*” —, fazendo acompanhar as suas decisões da intervenção de um outro órgão que sobre si assumisse a responsabilidade do acto do monarca.

Os ministros são chamados, deste modo, a responder pelos actos do Rei, servindo a referenda de acto jurídico pelo qual aqueles assumem a responsabilidade dos actos deste último ou, segundo uma outra perspectiva, a referenda configura-se “como forma de transferência da responsabilidade do monarca para um ministro” <sup>(16)</sup>. Em bom rigor, tendo por base um diferente ponto de vista, pode dizer-se que a referenda dá lugar a uma responsabilidade por facto de terceiro <sup>(17)</sup>: os ministros respondem por actos cujo autor material é o Rei <sup>(18)</sup>, gerando-se uma paradoxal situação mediante a qual o autor da referenda passa a ser responsável por actos alheios <sup>(19)</sup>.

Sucede, no entanto, que servindo a referenda de acto pelo qual os ministros assumiam a responsabilidade dos actos do monarca, verdadeira “consequência da irresponsabilidade régia e da responsabilidade ministerial” <sup>(20)</sup>, diversas questões gerais se passam a colocar em torno dos efeitos políticos do instituto:

- a) Em primeiro lugar, sujeitando os actos do Rei a referenda, se é verdade que se garante a sua irresponsabilidade, não deixa de ser certo que o Rei perde em termos jurídico-formais qualquer espaço político de decisão isento de intervenção condicionante da eficácia da sua vontade: ainda que seja o Rei a decidir, a produção de efeitos das suas decisões carece sempre da intervenção dos ministros;

---

<sup>(16)</sup> Neste último sentido, cfr. Parecer da Comissão Constitucional, n.º 5/80, in *Pareceres...*, XI, p. 143. Em igual sentido, cfr. JOSÉ PAULO VIEIRA DUQUE, *A Referenda...*, (1990), p. 25.

<sup>(17)</sup> Cfr. CARLO ESPOSITO, *Controfirma Ministerial*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, 1962, p. 285.

<sup>(18)</sup> Cfr. PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, p. 240.

<sup>(19)</sup> Cfr. LIVIO PALADIN, *Diritto Costituzionale*, p. 462.

<sup>(20)</sup> Expressão de MARNOCO E SOUZA referindo-se à referenda, in *Direito Político...*, p. 718.

- b) Numa outra perspectiva, pode afirmar-se que a exigência de referenda ministerial nos actos do monarca vem inserir a decisão real num procedimento político complexo, envolvendo a intervenção de vários centros de decisão e, consequentemente, transformando a referenda em núcleo central de um mecanismo de separação de poderes, “freio e contrapeso” ao poder real, verdadeira “*faculté d'empêcher*” dos ministros em relação à “*faculté de statuer*” do Rei;
- c) Ainda numa terceira perspectiva, pode dizer-se que a referenda, transferindo a responsabilidade do Rei para os ministros, acabou por servir de instrumento privilegiado de parlamentarização das monarquias limitadas, abrindo as portas à responsabilidade ministerial perante a assembleia representativa <sup>(21)</sup> e permitindo a esta influenciar indirectamente o exercício da actividade do próprio monarca <sup>(22)</sup>, isto sem prejuízo de continuar garantida a inviolabilidade do Rei. No entanto, se é verdade que a responsabilidade política parlamentar dos ministros protege o Rei contra estes, também é certo que ela consegue proteger os ministros — e a própria Nação — contra a vontade arbitrária e injusta do monarca <sup>(23)</sup>. Ora, aqui está identificado, afinal, o fundamento da possibilidade de recusa da referenda por parte dos ministros a certos actos do Rei;
- d) Porém, em sistemas governativos de claro domínio do princípio monárquico, tal qual sucedeu durante a vigência da Carta Constitucional — a mais monárquica das constituições monárquicas do seu tempo <sup>(24)</sup> —, o acto ministe-

---

<sup>(21)</sup> Neste sentido, cfr. G. TÉDESCHI, *Le Contresein Ministériel sous les Diverses Constitutions Françaises et Étrangères*, in *Revue du Droit Public*, 1945, p. 459 seg.

<sup>(22)</sup> Cfr. COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, 10ª ed., Padova, 1991, p. 556.

<sup>(23)</sup> Neste sentido sobre a responsabilidade ministerial, cfr., por todos, M.L.A. MACAREL, *Éléments de Droit Politique*, Coimbra, 1849, p. 141 e 142.

<sup>(24)</sup> Neste sentido, cfr. MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, 5.ª ed., Lisboa, 1981, p. 32; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, I, 4.ª ed., Coimbra, 1990, p. 275.

rial de referenda das decisões do monarca pode assumir natureza vinculada para os ministros, sendo isto particularmente visível na própria formulação imperativa do artigo 102.º da Carta (v. *supra*, n.º 1.3.): o Rei decide, o ministro referenda ou demite-se. Em consequência, a referenda insere-se no contexto de um procedimento decisório complexo desigual: a intervenção da vontade do Rei tem um peso prevalecente e principal em relação à intervenção referendária dos ministros <sup>(25)</sup>;

- e) Se é certo que a natureza vinculada da referenda em sistemas dominados pelo princípio monárquico acaba por garantir materialmente ao monarca um espaço de acção livre e próprio de decisão, transformado que está o acto em mera formalidade procedimental, um tal modelo suscita, todavia, contraditórias reacções políticas: os defensores do primado da legitimidade monárquica justificam-no em nome da coerência de um sistema governativo que tem no Rei, enquanto titular privativo do Poder Moderador, “a chave de toda a organização política” <sup>(26)</sup>; os partidários do reforço da legitimidade democrática encontram na referenda um instrumento limitativo da acção real, pretendendo sublinhar a importância das Cortes e da responsabilidade política parlamentar dos ministros <sup>(27)</sup>, servindo de estímulo para o Rei praticar actos regulares e evitar os irregulares <sup>(28)</sup>, além de permitir sempre ao Governo o conhecimento da nova legislação a executar, “evitando que pudesse ser colhido de surpresa quando da

---

<sup>(25)</sup> Especificamente sobre a temática dos actos complexos desiguais aplicada à referenda ministerial de actos do monarca, cfr. DONATO DANATI, *Atto Complesso, Autorizzazione, Approvazione*, in *Scritti di Diritto Pubblico*, I, Padova, 1966, p. 396-397, em especial a nota n.º 1 da p. 397; COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, 9ª ed., Padova, 1976, p. 652; PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, p. 240.

<sup>(26)</sup> Cfr. Carta Constitucional de 1826, artigo 71.º.

<sup>(27)</sup> Considerando que a parlamentarização do sistema de governo da Carta Constitucional foi facilitada pela referenda ministerial de todos os actos praticados pelo Poder Executivo, cfr. JORGE CAMPINOS, *A Carta Constitucional de 1826 – Comentário e texto*, s.l., 1975, p. 25.

<sup>(28)</sup> Neste sentido, cfr. LOPES PRAÇA, *Direito Constitucional...*, 2.ª parte, II, p. 233.

sua entrada em vigor” (29), enquanto pressuposto de efectivação da respectiva responsabilidade política perante as Cortes;

- f) Num último momento desta evolução, assistindo-se em termos europeus à progressiva prevalência do princípio da legitimidade democrática sobre o princípio monárquico — apesar de alguns sistemas continuarem dominados pela prevalência do princípio monárquico —, a transferência da responsabilidade dos actos do Rei para os ministros através da referenda e a consequente fiscalização político-parlamentar determinou, por parte destes últimos, uma inevitável reivindicação do correspondente poder político de decisão (30): os actos objecto de referenda deixam de exprimir a imperatividade da vontade do monarca para expressarem a vontade política dos ministros que os propõem ao monarca; a referenda passa a traduzir a intervenção dos ministros sobre actos formalmente imputados ao Rei mas que substancialmente são o resultado de uma escolha política governativa (31).

Em síntese, a evolução política traçada do instituto da referenda ministerial permite concluir o seguinte: se inicialmente a referenda fazia os ministros assumir a responsabilidade por actos cujo autor material era o monarca, a parlamentarização dos sistemas governativos fez imputar formalmente aos monarcas actos cujo conteúdo material era ditado pelos ministros, transformando radicalmente o significado político da referenda ministerial — os ministros assumem então a responsabilidade política de actos de que são os autores materiais.

---

(29) Neste sentido, cfr. Parecer da Comissão Constitucional n.º 5/80, in *Pareceres...*, XI, p. 142.

(30) Neste sentido, cfr. GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Corso di Diritto Pubblico*, 4.ª ed., Bologna, 1994, p. 474.

(31) Cfr. LIVIO PALADIN, *Diritto Costituzionale*, p. 462.

**1.5.** Partindo da inserção da referenda no procedimento decisório real e tendo em consideração o modelo político-governativo vigente no constitucionalismo monárquico português, verifica-se que o significado jurídico do acto de referenda se deve aferir sob um duplo ponto de vista:

- Por um lado, a referenda constitui um acto procedimental posterior à decisão do monarca, sendo praticado por um órgão dependente politicamente do próprio Rei;
- Por outro lado, a falta de referenda impossibilita sempre a produção de efeitos jurídicos ao acto do Rei.

Configurando o Rei e os ministros como detentores do Poder Executivo em qualquer das Constituições monárquicas portuguesas, facilmente se pode concluir que o acto de referenda ministerial das decisões do Rei não traduz a intervenção de um poder alheio, antes se deve interpretar no contexto da relação entre os titulares do Executivo. Mais: dominado que está o executivo pela legitimidade monárquica, a referenda nunca poderá assumir a natureza de requisito de existência jurídica dos actos do monarca. Por outras palavras, a referenda é insusceptível de conferir existência aos actos do Rei, sob pena de serem os ministros os titulares exclusivos ou, pelo menos, os chefes do Poder Executivo, invertendo-se a relação de confiança/responsabilidade entre Rei e ministros. No entanto, em boa verdade, sem a intervenção dos ministros a referendar os actos do monarca, a estes “não se lhes dará cumprimento” (1822), “não poderão ter execução” (1826) ou “não terão efeito” (1838). Qualquer que seja o efeito, pode bem dizer-se que a referenda, incidindo sobre um acto que lhe é anterior, vem acrescentar algo ao acto primário. Neste sentido, a referenda ministerial surge, desde logo, como sendo um acto integrativo<sup>(32)</sup>: a referenda visa sempre completar um acto anterior. Tudo está em saber, agora, o que é completado pela referenda.

---

<sup>(32)</sup> Sobre o conceito de acto integrativo, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, III, policop., Lisboa, 1989, p. 139 seg.

Excluída a hipótese de ser a própria existência do acto a referendar, a acção integrativa da referenda projecta-se sobre os efeitos do acto do monarca, permitindo o seu cumprimento, a sua execução ou, como se pode retirar da Constituição de 1838, a simples produção de efeitos. Na opinião de GUIMARÃES PEDROSA, a referenda, enquanto atribuição de natureza meramente administrativa dos ministros e condição de eficácia do acto a referendar, limita-se a certificar a assinatura do Chefe de Estado e a mostrar que o acto referendado é conforme às regras do ramo de administração confiado ao respectivo ministro <sup>(33)</sup>. Não deve, todavia, de uma tal intervenção extrair-se qualquer faculdade de controlo da validade material do acto do Rei: toda a lógica do princípio monárquico ficaria subvertida se os ministros fossem agentes fiscalizadores da legalidade ou constitucionalidade do conteúdo das decisões do Rei e titulares de um consequente direito de veto sobre os referidos actos. Por tudo isto, os ministros, ao referendar, além de assumirem a responsabilidade política do acto, limitam-se a certificar a sua validade jurídico-formal.

Numa expressão de síntese, pode dizer-se que o efeito da referenda consiste em possibilitar a produção de efeitos do acto do Rei, isto através de uma certificação jurídico-formal do acto e de uma assunção de responsabilidade política ministerial. Por isso mesmo se deve concluir que não estamos perante um requisito de validade do acto a integrar, mas antes diante de uma condição da sua eficácia: a referenda surge no constitucionalismo monárquico como acto integrativo da eficácia das decisões do monarca, sem envolver, contudo — isto por efeito da força do princípio monárquico no contexto do sistema governativo —, qualquer juízo necessário de concordância política ou de validade jurídico-material sobre o acto a referendar.

---

<sup>(33)</sup> In *Curso...*, II, p. 55. Exactamente no mesmo sentido, transcrevendo, aliás, o Autor citado, cfr. JOSÉ TAVARES, *O Poder Governamental...*, p. 220-221.

## § 2.º Constituição de 1911

2.1. Configuração — 2.2. Sistema governativo e referenda —  
2.3. Função jurídico-política da referenda — 2.4. Idem — 2.5. Alterações constitucionais e referenda — 2.6. Valor jurídico da referenda

**2.1.** Tal como as anteriores Constituições monárquicas, a Constituição republicana de 1911 sujeita a referenda pelo respectivo ministro competente — “pelo menos”, segundo a expressão do artigo 49.º, — todos os actos do Presidente da República <sup>(34)</sup>. Igualmente aí se estabelece, desde logo, a sanção decorrente da falta de referenda para os actos presidenciais, afirmando-se, ao invés das Constituições monárquicas, que tais actos são “nulos de pleno direito”.

Todavia, seguindo a tradição em tal matéria e fazendo dela uma síntese, a Constituição resolve especificar os efeitos práticos e imediatos da falta de referenda dos actos do Presidente <sup>(35)</sup>:

- Os actos não poderão ter execução;
- Ninguém deve obediência a tais actos.

**2.2.** Não obstante as semelhanças formais com a Carta Constitucional, decorrentes de o Poder Executivo ser exercido pelo Presidente da República e pelos Ministros (artigo 36.º), tal como antes o era pelo Rei e pelos ministros, e dado o Presidente, tal como o Rei, não ser responsável politicamente pela actuação dos

---

<sup>(34)</sup> Segundo MARNOCO E SOUZA, a demissão do Presidente da República seria o único acto presidencial isento de referenda ministerial, in *Constituição Política da República Portuguesa – Commentario*, Coimbra, 1913, p. 516.

No mesmo sentido, defendendo que a demissão é um acto meramente pessoal, cfr. MARTINHO NOBRE DE MELO, *Lições de Direito Político* (lições coligidas por Abel de Andrade e José Acácio Pinto Rodrigues), Coimbra, 1924, p. 356.

Em 1914, considerando que o Presidente da República excedeu o seu papel constitucional ao enviar “uma espécie de mensagem-consulta” aos chefes dos partidos políticos sem a referenda do presidente do ministério, cfr. ALBERTO XAVIER, *Atribuições do Presidente da Republica*, Lisboa, 1914, p. 7.

<sup>(35)</sup> Criticando esta pormenorização do legislador constituinte como sendo desnecessária, cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição...*, p. 516.

ministros <sup>(36)</sup>, a verdade é que a Primeira República tem subjacente um sistema governativo de forte supremacia parlamentar <sup>(37)</sup>.

Com efeito, se exceptuarmos o período governativo de matriz presidencialista protagonizado por Sidónio Pais, em que o Presidente da República podia nomear e demitir livremente os seus ministros (38), durante a vigência integral do texto da Constituição de 1911 verifica-se que os ministros respondem politicamente perante o Parlamento, existindo a possibilidade, inclusive, de o Presidente da República ser destituído pelo Congresso.

Perante uma tal configuração constitucional do estatuto do Presidente da República, pode legitimamente perguntar-se pelo significado político da referenda ministerial.

Nas palavras de MARNOCO E SOUZA, tendo bem presentes os ensinamentos de Guimarães Pedrosa sobre a função da referenda durante a vigência da Carta Constitucional (v. *supra*, n.º 1.5.), a referenda, “sob o ponto de vista do direito constitucional, é uma consequência da irresponsabilidade política do Presidente da República e da responsabilidade ministerial, e, sob o ponto administrativo, serve para certificar a assinatura do chefe do Estado, e mostrar que o acto referendado se harmoniza com as regras do ramo de administração confiado ao respectivo ministro” <sup>(39)</sup>.

Vislumbra-se, deste modo, duas funções distintas do instituto da referenda ministerial dos actos presidenciais. Observemos cada uma delas em separado.

**2.3. (i)** – Numa primeira aproximação, pode dizer-se que a referenda na Constituição de 1911 continua a desempenhar uma função de transferência da responsabilidade política dos actos do Presidente para os ministros. Todavia, importa sublinhar, trata-se aqui, em

---

<sup>(36)</sup> Neste último sentido, especificamente sobre a Constituição de 1911, cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição...*, p. 12; MARCELLO CAETANO, *Constituições...*, p. 89.

<sup>(37)</sup> Neste sentido, cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição...*, p. 12 seg.; MARCELLO CAETANO, *Constituições...*, p. 88 seg.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, p. 289.

<sup>(38)</sup> Cfr. Decreto n.º 3997, de 30 de Março de 1918, artigo 123.º.

<sup>(39)</sup> In *Constituição...*, p. 516.

Em sentido idêntico, cfr. MARTINHO NOBRE DE MELO, *Lições...*, p. 356.

comparação com a monarquia constitucional, de uma mera transferência parcial ou imprópria da responsabilidade política.

Em boa verdade, a irresponsabilidade política de que se fala em relação ao Presidente da República na Constituição de 1911 tem muito pouco de identificável com os princípios da inviolabilidade e da irresponsabilidade do Rei nas Constituições monárquicas <sup>(40)</sup>: se o Presidente, à semelhança do Rei, não era responsável pelos actos dos ministros, isto não significa que o Presidente fosse isento de qualquer responsabilidade política. Muito pelo contrário, a competência conferida pela Constituição de 1911 ao Congresso para destituir o Presidente da República comprova a existência de um determinado grau — excepcional ou extraordinário, reconheça-se, — de responsabilidade política parlamentar do Presidente <sup>(41)</sup>.

Em consequência, a referenda ministerial na Constituição de 1911, mais do que um acto de transferência de responsabilidades, envolve antes uma verdadeira partilha de responsabilidades entre o Presidente e os ministros: a referenda traduz uma forma de colaboração entre órgãos do Poder Executivo politicamente responsáveis perante o parlamento.

**2.4. (ii)** – Uma segunda função atribuída à referenda ministerial dos actos do Presidente da República consiste, segundo MARNOCO E SOUZA (v. *supra*, n.º 2.2.), no exercício de uma actividade certificativa da intervenção presidencial no acto, podendo identificar-se duas áreas distintas:

- a) Por um lado, a referenda certificava a própria assinatura do Presidente da República, impedindo falsos

---

<sup>(40)</sup> Como sublinha em termos genéricos JOSÉ PAULO VIEIRA DUQUE, referindo-se às Constituições republicanas, “o Chefe de Estado, o Presidente, não é uma pessoa como que «sagrada», com algum tipo de legitimidade originária e pessoal - é responsável, quando não ante outros órgãos, pelo menos perante o povo”, in *A Referenda...*, (1990), p. 29.

<sup>(41)</sup> A própria demissão de Manuel de Arriaga da Presidência da República, isto na sequência da crise decorrente da ditadura de Pimenta de Castro, comprova a consciência de uma certa responsabilidade política do Presidente ante uma experiência governativa de colaboração estreita entre Presidente e ministros. Sobre o assunto, cfr., por todos, MANUEL DE ARRIGA, *Na Primeira Presidência da Republica Portuguesa — Um rapido relatorio*, Lisboa, 1916.

actos ou actos de um falso Presidente, verificando-se existir aqui uma actividade quase-notarial por parte dos ministros;

- b) Por outro lado, a ideia de que a referenda envolve uma certificação sobre a harmonia do acto presidencial “com as regras do ramo de administração confiado ao respectivo ministro” <sup>(42)</sup> ou serve “para mostrar que o acto referendado, está conforme a lei” <sup>(43)</sup> conduz ao reconhecimento doutrinal de uma actividade fiscalizadora sobre o conteúdo do acto a referendar por parte dos ministros.

Em qualquer das duas situações identificadas, não obstante fundamentos diferentes, importa notar que estão reunidos todos os pressupostos para a admissibilidade legítima de recusa de referenda ministerial de actos presidenciais: se politicamente a referenda envolve uma partilha de responsabilidades políticas entre Presidente e ministros (v. *supra*, n.º 2.3.), juridicamente aos ministros era reconhecida a faculdade de recusar a referenda — e, conseqüentemente, de envolverem a sua responsabilidade política — em relação a certos actos presidenciais.

Responsável perante um Parlamento que o podia destituir e “prisioneiro” em todos os seus actos de uma referenda ministerial susceptível de comportar uma fiscalização sobre os actos a referendar, daqui decorrendo a prevalência política dos ministros na definição do conteúdo destes actos, o Presidente da República na Constituição de 1911 surge “sufocado” no âmbito das diversas instituições políticas. Neste sentido, a referenda pode bem traduzir-se numa formalidade sobre actos que só nominalmente são imputados à autoria do Presidente: a referenda será um acto político formal dos ministros sobre actos cujo conteúdo político material é dos próprios ministros.

Tudo isto será, afinal, reflexo directo da célebre discussão travada na Assembleia Constituinte de 1911 sobre a necessidade de

---

<sup>(42)</sup> Cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição...*, p. 516.

<sup>(43)</sup> Cfr. MARTINHO NOBRE DE MELO, *Lições...*, p. 356.

existência ou não de um Presidente da República <sup>(44)</sup> e da parlamentarização do sistema governativo, tal qual já havia sucedido em termos europeus durante a monarquia constitucional (v. *supra*, n.º 1.4.).

**2.5.** Curiosamente, a função política da referenda ministerial na limitação do estatuto jurídico do Presidente da República diante dos ministros na Constituição de 1911 estará na base de três importantes alterações constitucionais:

- a) A primeira ocorreria com a já citada experiência de Sidónio Pais (v. *supra*, n.º 2.2.). Sublinhando que ao Presidente da República competia nomear e demitir livremente os seus ministros ou secretários de Estado, acaba por se atingir a própria natureza política da referenda ministerial dos actos presidenciais: aos ministros que recusem referendar os actos do Presidente da República só lhes resta demitirem-se ou serem demitidos pelo Presidente, procedendo este à nomeação ministerial de quem se encontre disposto a referendar qualquer dos seus actos;
- b) A segunda alteração constitucional, tendo como fonte directa a solução preconizada por Sidónio Pais, seria consagrada pelo artigo 2.º da Lei n.º 891, de 22 de Setembro de 1919. Aí se estabelece que a nomeação e a demissão do presidente do ministério e dos ministros era feita pelo Presidente da República sem referenda ministerial. Obviamente, a natureza parlamentar do sistema, ao invés do modelo presidencialista que lhe serviu de fonte directa, retirava ao Presidente da República a natureza *livre* das nomeações ou demissões dos ministros, sendo impossível utilizar esse mecanismo para a afirmação de uma superioridade política presidencial. Todavia, é indiscutível que ao excluir a exigência de referenda ministerial em tais actos a lei de revisão constitucional de 1919

---

<sup>(44)</sup> Para uma síntese da referida discussão, cfr. MARNOCO E SOUZA, *Constituição...*, p. 470 seg.; MARTINHO NOBRE DE MELO, *Lições...*, p. 340-341.

veio reforçar a dignidade formal do estatuto do Presidente da República;

- c) A terceira e última alteração constitucional em matéria de referenda ministerial de actos do Presidente da República ocorreria já durante o período da Ditadura Militar. Mediante o artigo 3.º do Decreto n.º 12 740, de 26 de Novembro de 1926, estabelece-se que todos os actos do Presidente da República serão referendados pelo ministro competente, salva a própria nomeação dos ministros. Não obstante reproduzir o conteúdo sancionatório decorrente da falta de referenda consagrado pelo artigo 49.º da Constituição de 1911, o sistema ditatorial vigente entre 1926 e 1933 conferia à referenda ministerial uma operatividade política em tudo semelhante ao modelo presidencial de Sidónio Pais.

**2.6.** Observando agora o valor jurídico da referenda ministerial, verifica-se que a Constituição de 1911 sanciona expressamente a sua falta com a nulidade dos respectivos actos do Presidente da República <sup>(45)</sup>.

Deste modo, ao invés das Constituições monárquicas, não obstante a equivalência de efeitos práticos decorrentes da ausência de referenda, deparamos com um verdadeiro requisito de validade dos actos do Presidente da República: sem a intervenção referendária dos ministros, o Presidente da República não tem competência para, por si próprio, praticar os actos que expressam o exercício dos seus poderes decisórios. A referenda ministerial empresta, assim, validade aos actos do Presidente da República, sem a qual eles “não poderão ter execução e ninguém lhes deverá obediência”.

Por outras palavras, uma vez que sem a intervenção ministerial através da referenda os actos do Presidente são nulos, deve concluir-se que os ministros acabam por participar no exercício das competências dos Presidente da República: se ao Presidente cabe a iniciativa da decisão, ou a definição primária do próprio sentido

---

<sup>(45)</sup> Considerando estar-se aqui perante um verdadeiro caso de inexistência jurídica, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, I, Lisboa, 1988, p. 63-64 e 65.

decisório dos poderes de que é titular, a verdade é que aos ministros está confiado um poder de co-decisão política activa em momento procedimental posterior à intervenção presidencial. Referendando ou recusando a referenda aos actos presidenciais, os ministros aparecem como co-titulares dos poderes de decisão expressamente confiados pelo artigo 47.º da Constituição ao Presidente da República. Assim se concretizam, afinal, dois princípios constitucionais em matéria de repartição de competências no âmbito do Poder Executivo: por um lado, o princípio segundo o qual “o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelos Ministros” (artigo 36.º) e, por outro, o princípio que estabelece que os poderes do Presidente da República são exercidos por intermédio dos Ministros (artigo 48.º) <sup>(46)</sup>.

Neste sentido, a referenda ministerial, mais do que um acto de partilha da responsabilidade política das decisões presidenciais, representa o acto mediante o qual os ministros participam em termos decisórios no exercício de poderes confiados expressamente ao Presidente da República: se politicamente a referenda alarga aos ministros a responsabilidade dos actos do Presidente (v. *supra*, n.º 2.3.), juridicamente a referenda faz integrar os ministros no procedimento decisório das competências do Chefe de Estado. Afinal, sem referenda ministerial os actos do Presidente nada decidem de juridicamente válido. Por isso mesmo, confirma-se que em termos políticos a referenda não opera uma transferência de responsabilidades, antes expressa uma verdadeira partilha da responsabilidade política de uma decisão final complexa, enquanto resultado de duas vontades conjuntas.

Num outro ponto de vista, pode dizer-se que a Constituição de 1911 atribui ao Presidente da República a titularidade de poderes cujo exercício é partilhado entre si e os ministros <sup>(47)</sup>. Neste con-

---

<sup>(46)</sup> Na sugestiva síntese de MANOCO E SOUZA, “o poder executivo, em todas as manifestações da sua actividade, passa através das mãos dos ministros”, in *Constituição...*, p. 477.

<sup>(47)</sup> Como refere MARNOCO E SOUZA, “(...) os ministros são órgãos do poder executivo, no exercício de funções que pertencem ao presidente da república”, in *Constituição...*, p. 476.

No mesmo sentido, cfr. MARTINHO NOBRE DE MELO, *Lições...*, p. 343.

texto, a referenda é o instituto mediante o qual se institui um casamento sem divórcio em termos jurídico-decisórios entre Presidente da República e Ministros.

Resta recordar, como já se disse (v. *supra*, 2.3.), que o funcionamento efectivo do modelo constitucional acabou por conferir aos próprios ministros a definição do conteúdo político dos actos presidenciais, conduzindo à prevalência política dos ministros sobre o Presidente e transformando a referenda de instrumento de co-legitimação decisória em mera formalidade — essencial, reconheça-se, atendendo à sanção prevista para a sua falta — de actos nominais do Presidente da República.

### § 3.º Constituição de 1933

3.1. Confronto com a Constituição de 1911 — 3.2. Revisão constitucional de 1935 — 3.3. Revisão constitucional de 1971 — 3.4. Poderes do Presidente da República e referenda — 3.5. Referenda e sistema governativo — 3.6. Função jurídico-política da referenda — 3.7. Falta de referenda e prática inconstitucional

**3.1.** A versão inicial do texto constitucional de 1933 reproduzia no essencial o regime jurídico da referenda ministerial proveniente da Constituição de 1911: os actos do Presidente da República deviam ser referendados pelo ministro ou ministros competentes, sem o que seriam “nulos de pleno direito” (artigo 82.º). No entanto, ao invés da Constituição da Primeira República, a Constituição de 1933 consagra três inovações em matéria de referenda:

- a) Em primeiro lugar, resulta expressamente da Lei Fundamental que nem todos os actos do Presidente da República se encontram sujeitos a referenda ministerial (artigo 82.º, § único): não carecem de referenda a nomeação e demissão do Presidente do Conselho, as mensagens dirigidas à Assembleia Nacional e a mensagem de renúncia ao cargo;
- b) Em segundo lugar, instituindo a Constituição pela primeira vez o Governo como órgão autónomo de decisão, consagra-se a possibilidade de certos actos presidenciais

serem referendados por todo o Governo e não apenas pelo ministro ou ministros competentes;

- c) Em terceiro lugar, sempre que os actos do Presidente da República ou do próprio Governo envolvam o aumento ou a diminuição de receitas ou despesas, a artigo 108.º, § 1.º, estabelece a exigência de uma referenda suplementar: a referenda pelo Ministro das Finanças <sup>(48)</sup>.

**3.2.** A primeira revisão da Constituição de 1933, operada pela Lei n.º 1885, de 23 de Março de 1935, viria a introduzir duas importantes alterações em matéria de referenda dos actos do Presidente da República:

1.ª) — O Presidente do Conselho passa a intervir na referenda de todos os actos presidenciais a ela sujeitos, deixando de vigorar a hipótese de referenda através de todo o Governo. Além de um esbatimento do princípio da colegialidade do exercício dos poderes governamentais, este aspecto da revisão “tem o mérito de fixar, sem ambiguidades, o posicionamento do Presidente do Conselho em 1933” <sup>(49)</sup> ;

2.ª) — A falta de referenda deixa de originar a nulidade dos actos do Presidente da República a ela sujeitos, tal como decorria já da Constituição de 1911, passando a falar-se em inexistência. Há assim, pelo menos em termos de terminologia jurídica, um agravamento da sanção decorrente da ausência de referenda. Visto de diferente perspectiva, pode dizer-se que os actos do Presidente da República passam a valer menos sem referenda ou, ainda segundo um outro ponto de

---

<sup>(48)</sup> Considerando que estamos perante uma verdadeira assinatura e não referenda por parte do Ministro das Finanças, cfr. MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional Português Vigente*, policop., AAFDL, Lisboa, 1970, p. 48-49, nota n.º 1; IDEM, *Direito Constitucional Português Vigente*, policop., AAFDL, Lisboa, 1971, p. 47-48, nota n.º 1.

Em sentido contrário, integrando a citada intervenção do Ministro das Finanças no contexto da referenda ministerial, sendo legítimo daí extrair o entendimento de que esta seria uma verdadeira referenda, cfr. JOSÉ CARLOS MOREIRA, *Direito Constitucional*, (lições coligidas por J. Machado e Graciano Alves), II, policop., Coimbra, 1948, p. 153.

<sup>(49)</sup> Cfr. JORGE CAMPINOS, *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, 1978, p. 155.

vista, a referenda passa a assumir um maior valor jurídico perante os actos presidenciais.

**3.3.** Finalmente, também a última revisão da Constituição de 1933, aprovada pela Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto, comportaria outras duas modificações ao regime constitucional da referenda:

1.<sup>a</sup>) — Passa a exigir-se a referenda de todos os ministros em relação a decretos-leis e a decretos que aprovem tratados internacionais, sempre que os mesmos não tenham sido aprovados em Conselho de Ministros. Significa isto, por outras palavras, que tendo os diplomas em causa passado já pelo conhecimento dos membros do Governo integrantes do Conselho de Ministros, se dispensa a sua posterior intervenção referendária conjunta;

2.<sup>a</sup>) — Concentra-se no Presidente do Conselho uma competência exclusiva para referendar a promulgação das leis e resoluções da Assembleia Nacional.

Em síntese, como se pode observar, a revisão constitucional de 1971 em matéria de referenda limita-se a proceder a uma redistribuição do exercício da competência governamental para referendar os actos do Presidente da República. Nenhuma alteração substancial se introduz ao modelo básico proveniente de 1933 e da revisão constitucional de 1935.

**3.4.** Inserida num sistema governativo fortemente antiparlamentar, a referenda ministerial na Constituição de 1933 deve ser entendida no âmbito das relações entre o Presidente da República e o Governo.

Olhando o texto constitucional, pode dizer-se que o Presidente da República ocupava o centro das instituições políticas:

- a) O Presidente do Conselho de Ministros, enquanto primeiro e principal órgão do Governo, era nomeado e demitido livremente pelo Presidente da República — e, por seu intermédio, os restantes membros do Governo —, sendo aquele exclusivamente responsável em termos políticos perante este último;

- b) A Assembleia Nacional podia ser dissolvida pelo Presidente da República, tendo sempre por base considerações presidenciais subjectivas e insindicáveis;
- c) Todos os actos legislativos careciam de promulgação pelo Presidente da República, gozando este de um veto político absoluto relativamente aos diplomas governamentais e de um veto político suspensivo em face dos projectos de lei aprovados pela Assembleia Nacional, veto este susceptível de ser superado somente por maioria de dois terços dos deputados;
- d) Eleito por um mandato de sete anos, sem limite de reeleição, o Presidente da República respondia directa e exclusivamente perante a Nação, não havendo qualquer possibilidade de destituição política durante o respectivo mandato.

Perante um modelo normativo susceptível de conduzir a um presidencialismo absolutista, só comparável aos monarcas continentais do sistema pré-liberal, a exigência de referenda ministerial em quase todos os actos do Presidente da República (v. *supra*, n.º 3.1.) visava, antes de tudo, evitar que o sistema de governo caísse no presidencialismo puro <sup>(50)</sup> ou, segundo outra perspectiva, que o Chefe de Estado fosse visto como soberano absoluto <sup>(51)</sup>.

A referenda começou por desempenhar, por conseguinte, uma função limitativa, correctiva ou de equilíbrio dos poderes presidenciais resultantes do texto constitucional: a referenda integrava-se num modelo de interdependência recíproca entre Presidente da República e Governo, exprimindo a colaboração de ambos os órgãos na direcção política do país e determinando a responsabilidade dos Ministros perante o Chefe de Estado <sup>(52)</sup>.

---

<sup>(50)</sup> Neste último sentido, isto é, considerando que a referenda tinha o propósito de impedir o estabelecimento de um sistema presidencialista puro, cfr. *Parecer da Câmara Corporativa*, in *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 1935, 2.º Suplemento ao n.º 14, p. 4; MARCELLO CAETANO, *A Constituição de 1933*, 2.ª ed., Coimbra, 1957, p. 71.

<sup>(51)</sup> Cfr. F. I. PEREIRA DOS SANTOS, *La Constitution Sociale et Politique Portugaise*, Paris, 1935, p. 169.

<sup>(52)</sup> Neste sentido, cfr. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Teoria dos Actos de Governo*, Coimbra, 1948, p. 135.

**3.5.** A interdependência entre Presidente da República e Governo protagonizada pela referenda traduzia, bem vistas as coisas, uma reformulação na interpretação do exacto alcance das disposições constitucionais respeitante aos poderes do Presidente da República.

Com efeito, exigindo-se a referenda ministerial relativamente a quase todos os actos do Presidente da República, isto significava uma forma de complexização da decisão presidencial: os actos do Chefe de Estado, sob pena de inexistência jurídica, careciam sempre da concordância do Governo <sup>(53)</sup>. Há aqui, por outras palavras, a exigência constitucional de um concurso entre a vontade do Presidente da República e a do Governo <sup>(54)</sup>, verdadeira expressão de um fenómeno de separação de poderes <sup>(55)</sup>, traduzido na formação de actos colectivos ou complexos <sup>(56)</sup>.

Ora, o entendimento da referenda como expressão de um concurso de vontades entre os órgãos envolvidos tem vários reflexos directos ao nível da configuração global do sistema governativo:

- a) Em primeiro lugar, torna-se evidente que todo o sistema se baseia numa íntima ligação ou colaboração entre o Presidente da República e o Governo: se é verdade que ao primeiro compete sempre escolher e demitir livremente o Presidente do Conselho de Ministros e, através deste, os Ministros, não deixa de ser certo que, feita a escolha dos membros do Governo, ao Presidente da República não compete governar ou ter uma política pessoal própria, inesperada ou em oposição à orientação dos seus ministros <sup>(57)</sup> ;

---

<sup>(53)</sup> No sentido de que a referenda ministerial traduz um juízo de concordância dos ministros relativamente ao acto do chefe de Estado, cfr. MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional...*, (1970), p. 46; IDEM, *Direito Constitucional...*, (1971), p. 48.

<sup>(54)</sup> Neste sentido, cfr. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Teoria dos Actos de Governo*, p. 134-135.

<sup>(55)</sup> Neste sentido, cfr. JORGE MIRANDA, *Referenda...*, p. 29.

<sup>(56)</sup> Formulando nestes termos alternativos a natureza jurídica dos actos resultantes do concurso das vontades do Presidente da República e do Governo, cfr. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Teoria dos Actos de Governo*, p. 135.

<sup>(57)</sup> Neste sentido, cfr. *Parecer da Câmara Corporativa*, cit., p. 4; MARCELLO CAETANO, *A Constituição de 1933*, p. 71; JORGE MIRANDA, *Chefe de Estado*, Coim-

- b) Em segundo lugar, as revisões constitucionais de 1935 e de 1971 (v. *supra*, n.ºs 3.2. e 3.3.), acentuando o peso decisivo da intervenção do Presidente do Conselho na referenda dos actos do Presidente da República, vieram conferir àquele órgão um verdadeiro direito de veto absoluto sobre os actos deste <sup>(58)</sup> : de um aparente modelo normativo consagrador de um presidencialismo puro, a referenda permite verificar que o sistema governativo assenta, segundo o texto constitucional, num presidencialismo bicéfalo <sup>(59)</sup> ;
- c) Em terceiro lugar, a prática política permitiu observar que “a imensa abdicação dos respectivos Presidentes da República em favor do Dr. Salazar, esvaziou do conteúdo original o princípio da referenda” <sup>(60)</sup>. Na realidade, perante um sistema político em que de facto era o Presidente da República que dependia da confiança do Presidente do Conselho <sup>(61)</sup>, competindo a este — desde a primeira eleição do Marechal Carmona — a efectiva escolha política do Presidente da República <sup>(62)</sup>, toda a função normativa

---

bra, 1970, p. 30 seg.; MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional...*, (1970), p. 49; IDEM, *Direito Constitucional...*, (1971), p. 48.

<sup>(58)</sup> Configurando a referenda como “(...) exercício de um autêntico direito de veto sobre os actos do Presidente da República, um veto em princípio absoluto (...)”, cfr. JORGE MIRANDA, *Chefe de Estado*, p. 33. Ainda em sentido idêntico, cfr. do mesmo Autor, *Referenda...*, p. 29.

<sup>(59)</sup> Neste sentido, cfr. MARCELLO CAETANO, *A Constituição de 1933*, p. 67; IDEM, *Constituição Portuguesa*, p. 116.

Em sentido contrário, falando em sistema representativo simples de chanceler, cfr. JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, p. 309 seg.

Ainda sobre o sistema de governo na Constituição de 1933, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, p. 180 seg., nota n.º 315.

<sup>(60)</sup> Cfr. JORGE CAMPINOS, *O Presidencialismo...*, p. 153.

<sup>(61)</sup> Neste sentido, parece que o Presidente Craveiro Lopes afirmava expressamente não “possuir legitimidade política” para proceder à demissão do Doutor Salazar. Neste sentido, cfr. MANUEL JOSÉ HOMEM DE MELLO, *Cartas de Salazar a Craveiro Lopes (1951-1958)*, Lisboa, 1983, p. 43.

<sup>(62)</sup> Esta afirmação é facilmente comprovável através da eleição presidencial de 1958, afastando-se a possibilidade de reeleição do Presidente Craveiro Lopes e escolhendo-se o Almirante Américo Thomaz. Cfr. MARCELLO CAETANO, *Minhas Memó-*

da referenda resultante da Constituição estava subvertida pela prática política: o Chefe de Estado torna-se uma figura decorativa, titular de poderes meramente nominais cujo exercício efectivo está nas mãos do Presidente do Conselho e dos seus ministros <sup>(63)</sup>, transformando-se a referenda numa verdadeira duplicação da intervenção ministerial. Em termos de sistema governativo, o presidencialismo bicéfalo resultante do texto constitucional transfigura-se, política e efectivamente, em presidencialismo do primeiro-ministro <sup>(64)</sup>;

- d) Em quarto e último lugar, o presidencialismo do primeiro-ministro não permite esquecer, todavia, que em termos normativos a Constituição continuava a conferir ao Presidente da República a titularidade de um poder livre que lhe permitia demitir o Presidente do Conselho — e, por arrastamento, os restantes membros do Governo —, sem dependência de referenda. Significava isto, afinal, que o direito de veto governamental subjacente à referenda ministerial dos actos do Presidente da República só podia bloquear temporariamente a supremacia jurídica do Chefe

---

*rias de Salazar*, Lisboa, 1985, p. 543 seg.; FRANCO NOGUEIRA, *Salazar*, IV, 3ª ed., Porto, 1986, p. 486 seg.; MANUEL JOSÉ HOMEM DE MELLO, *Cartas...*, p. 65 seg. e 134-135.

<sup>(63)</sup> Exemplo ilustrativo da prevalência do Presidente do Conselho de Ministros através da referenda sobre os actos do Presidente da República está na recusa do Doutor Salazar em receber do Presidente Craveiro Lopes a Banda das Duas Ordens, pelo 25.º aniversário da sua subida ao poder. Como se pode ler na carta que o primeiro dirigiu a este último, datada de 24 de Abril de 1953, “Eu espero por outro lado que Vossa Excelência não exija de mim a assinatura do respectivo decreto, e sem a minha assinatura, constitucionalmente, a concessão de Vossa Excelência mantém por certo o mesmo valor moral que lher quer atribuir mas será destituída de relevância jurídica. Mas neste caso Vossa Excelência podia satisfazer-se talvez com dizer o que faria se pudesse agir sem a minha assinatura”. Cfr. FRANCO NOGUEIRA, *Salazar*, IV, p. 291-292, nota n.º 2; MANUEL JOSÉ HOMEM DE MELLO, *Cartas...*, p. 101-102.

<sup>(64)</sup> Falando em presidencialismo de primeiro-ministro, cfr. MARCELLO CAETANO, *A Constituição de 1933*, p. 67; IDEM, *Constituições Portuguesas*, p. 116.

Por seu lado, qualificando o sistema de “presidencialismo de chanceler”, cfr. MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional...*, (1970), p. 49; IDEM, *Direito Constitucional...*, (1971), p. 48.

de Estado <sup>(65)</sup>: a instauração de um sistema presidencialista puro, mais do que condicionada pela não exigência de referenda aos actos do Presidente da República, estava dependente da sua personalidade e do papel que este pretendesse assumir <sup>(66)</sup>.

Em síntese, a amplitude política que vai de um sistema governativo de presidencialismo puro a um presidencialismo do primeiro-ministro esteve sempre condicionada durante a vigência da Constituição de 1933 pelo efectivo grau de autolimitação ou abdicação reversível de poderes por parte do Presidente da República a favor do Presidente do Conselho de Ministros. Neste contexto, como se observou, o valor político da referenda ministerial é variável, estando condicionado pelo quadro institucional efectivamente existente em cada momento.

**3.6.** Abstraindo agora do valor de autenticação subjacente ao acto de referenda num sistema político que concentrava no Presidente do Conselho de Ministros o exercício dos poderes de decisão do Chefe do Estado, transformando a referenda numa mera intervenção certificativa sobre actos cujo conteúdo político era determinado pelo próprio autor da referenda <sup>(67)</sup>, vejamos o papel jurídico específico da referenda ministerial à luz da Constituição de 1933.

Numa primeira perspectiva, ausente que estava qualquer ideia — tipicamente parlamentar — de transferência de responsabilidade política do Chefe de Estado para os ministros intervenientes na referenda, pode afirmar-se que a referenda traduzia um empenhamento ou co-responsabilização do Governo junto do próprio Presidente da República: em vez de possibilitar um controlo político parlamentar sobre os actos do Chefe de Estado, a referenda

---

<sup>(65)</sup> Afinal, se é certo que o Presidente da República podia sempre demitir livremente os ministros, não deixa de ser verdade que enquanto eles o fossem o Presidente da República não os podia obrigar a referendar os actos presidenciais, cfr. F.I. PEREIRA DOS SANTOS, *La Constitution...*, p. 169.

<sup>(66)</sup> Neste último sentido, cfr. JORGE CAMPINOS, *O Presidencialismo...*, p. 158.

<sup>(67)</sup> Cfr. JORGE CAMPINOS, *O Presidencialismo...*, p. 156.

solidarizava os ministros com o Presidente da República, expressando a necessidade de “unidade de pensamento e de acção entre o Chefe de Estado e o Governo” <sup>(68)</sup>.

Num outro sentido, a referenda dos actos do Presidente da República configurava também uma vertente garantística dos cidadãos contra tais actos do poder <sup>(69)</sup>: ao referendar as decisões do Presidente da República, os ministros assumem, segundo resulta do artigo 114.º da Constituição, a responsabilidade política, civil e criminal dos actos que legalizarem, sendo passíveis de julgamento pelos tribunais ordinários os aspectos referentes à responsabilidade civil e criminal <sup>(70)</sup>.

Observando agora o significado da referenda sob o prisma da iniciativa subjacente aos diferentes actos presidenciais sujeitos a tal intervenção governamental, verificam-se, segundo JORGE MIRANDA <sup>(71)</sup>, duas situações:

1.ª) — Em relação aos actos do Presidente da República dependentes de iniciativa governamental, a referenda limita-se a atestar a colaboração entre os dois órgãos envolvidos;

2.ª) — No que respeita aos actos do Presidente da República da sua própria iniciativa ou da iniciativa da Assembleia Nacional, a referenda confere ao Governo “(...) um meio de apreciação, directa ou indirecta, e de coordenação dessas iniciativas com os objectivos prosseguidos pela sua própria acção”.

**3.7.** Independentemente do significado jurídico-político da referenda ministerial, aspecto este intimamente ligado ao sistema governativo consagrado pela Constituição e ao seu efectivo funcionamento, uma certeza existe: a falta de referenda foi, desde

---

<sup>(68)</sup> Expressão de MARCELLO CAETANO, in *A Constituição de 1933*, p. 71.

<sup>(69)</sup> Neste sentido, cfr. F.I. PEREIRA DOS SANTOS, *La Constitution...*, p. 170.

<sup>(70)</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Chefe de Estado*, p. 31; JORGE CAMPINOS, *O Presidencialismo...*, p. 156.

No sentido de excluir o controlo jurisdicional sobre o acto de referenda, cfr. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Teoria dos Actos do Governo*, p. 136 seg.

<sup>(71)</sup> In *Chefe de Estado*, p. 32. Traçando uma dicotomia ligeiramente diferente da que se indica no texto, cfr. também JORGE MIRANDA, *Referenda...*, p. 29.

1935, sancionada com a inexistência jurídica dos actos presidenciais a ela sujeitos (v. *supra*, n.º 3.2.).

Vício gerador de inconstitucionalidade formal, qualquer que seja a configuração global do desvalor da inexistência jurídica à luz da Constituição de 1933 <sup>(72)</sup>, a falta de referenda traduzia o verdadeiro significado da intervenção do Governo sobre os actos do Presidente da República: sem referenda, isto é, sem a concordância do Governo, os actos do Presidente da República não tinham qualquer relevância jurídica. Por outras palavras, a ausência de referenda determinava a ausência de quaisquer efeitos do acto a referendar, a sua inexecutoriedade e não vinculatividade, sendo todos estes aspectos da inexistência independentes de decisões judiciais ou da Assembleia Nacional a declarar a respectiva inconstitucionalidade.

Não obstante a severidade do regime de sancionamento da falta de referenda com a inexistência jurídica do respectivo acto presidencial, a verdade é que o desvirtuamento do significado da referenda, enquanto consequência da efectiva subversão política do sistema governativo delineado normativamente pela Constituição, acabou por comportar efeitos práticos sobre a própria exigência de referenda e as decorrências da sua falta.

Com efeito, analisando a prática utilizada, podem recortar-se duas principais situações de desvio às regras constitucionais referentes ao regime da referenda ministerial <sup>(73)</sup>:

- a) Em primeiro lugar, sempre que o Presidente do Conselho de Ministros exercia interinamente as funções de Chefe de Estado, a prática era no sentido de dispensar a referenda ministerial sobre os actos praticados do Presidente da República substituto <sup>(74)</sup>;

---

<sup>(72)</sup> Sobre a inexistência jurídica, enquanto grau de invalidade de actos inconstitucionais durante o período da Constituição de 1933, cfr., por todos, MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Valor...*, I, p. 77 seg.

<sup>(73)</sup> Para um elenco de outros exemplos de desvio às regras constitucionais sobre referenda ministerial, cfr. MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional...*, (1970), p. 50-51; IDEM, *Direito Constitucional...*, (1971), p. 48-49.

<sup>(74)</sup> Neste sentido, cfr. MARCELLO CAETANO, *A Constituição de 1933*, p. 71-72, nota n.º 2; JORGE CAMPINOS, *O Presidencialismo...*, p. 156.

- b) Em segundo lugar, a prática orientou-se no sentido de dispensar a referenda da promulgação de decretos-leis, entendendo-se que a vontade política do Governo já se havia manifestado com a sua assinatura, tornando-se “(...) mais simples e económico aproveitá-la, convolvando-a em referenda” <sup>(75)</sup>.

Que pensar de tais práticas quanto à dispensa de referenda ministerial?

Como resulta evidente, trata-se de um comportamento contrário à letra da Constituição e, por isso mesmo, inconstitucional. Mais: estamos perante práticas que pressupõem a violação da sanção mais grave contra um acto violador da Constituição (: a inexistência jurídica), desvalor esse objecto de expresso — e, por isso mesmo, excepcional — acolhimento constitucional.

Sem entrar agora na problemática da relevância de uma prática contrária a normas constitucionais que exigem a referenda ministerial e que expressamente sancionam a sua falta com a inexistência jurídica, enquanto elemento em abstracto susceptível de gerar um costume *contra-constitutionem*, importa sublinhar que a fonte desta prática inconstitucional em matéria de referenda está no próprio modelo político vigente em termos de sistema governativo.

Senão vejamos:

- a) Por um lado, os actos do Presidente da República substituto não eram referendados pelos ministros competentes por duas razões principais:

1.<sup>a</sup>) — Desde logo, isso reflectia a descaracterização do espírito e da letra da referenda pela concentração de poderes no Presidente do Conselho de Ministros <sup>(76)</sup>, uma vez que a referenda estava reduzida a uma mera autenticação de actos do Presidente da República cujo conteúdo político era ditado pelo Governo (v. *supra*, n.<sup>os</sup> 3.5. e 3.6.). Ora, exercendo o Presidente do Conselho de Ministros

---

<sup>(75)</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Decreto*, Coimbra, 1974, p. 37.

<sup>(76)</sup> Neste sentido, cfr. JORGE CAMPINOS, *O Presidencialismo...*, p.156.

funções substitutivas do Chefe de Estado, estava dispensada, quase automaticamente na lógica subvertida do sistema, a mera autenticação de tais actos;

2.<sup>a</sup>) — Além disso, a dispensa justificava-se também por uma razão de não inversão da hierarquia política entre o Presidente do Conselho de Ministros e os ministros do Governo: dentro da lógica do sistema governativo, seria inadmissível que o Presidente do Conselho de Ministros, ainda que agindo a título de substituto do Chefe de Estado — senão mesmo também por isso —, tivesse a sua actuação dependente da intervenção de um mero ministro através da referenda.

- b) Por outro lado, no que respeita à dispensa de referenda ministerial da promulgação de decretos-leis, a sua *ratio* baseia-se em três circunstâncias:

1.<sup>a</sup>) — Numa análise imediata, trata-se de um mero mecanismo de simplificação ou de economia processual em matéria de procedimento legislativo governamental;

2.<sup>a</sup>) — Em bom rigor, uma tal prática tem subjacente um modelo jurídico segundo o qual o Governo depende da confiança exclusiva do Presidente da República e onde, por outro lado, em termos políticos, o Presidente da República é um homem de confiança do Governo. Assim sendo, nem o Governo se sente na necessidade de controlar através da referenda a promulgação presidencial de eventuais decretos não aprovados pelo Governo, nem o Presidente faz empenhamento em que o Governo se corresponsabilize política, civil e criminalmente através da promulgação de tais diplomas (v. *supra*, n.º 3.6.);

3.<sup>a</sup>) — Em último lugar, a dispensa de referenda ministerial da promulgação de decretos-leis tem também por base um desvirtuamento da função garantística da referenda (v. *supra*, n.º 3.6): envolvendo a referenda uma forma de legalização da intervenção presidencial, a dispensa de referenda tinha como efeito uma correlativa isenção de responsabilidade civil e criminal do Governo.

Afinal, através deste mecanismo de convalidação da assinatura em referenda, os membros do Governo “fugiam” a qualquer possibilidade de serem julgados em tribunais ordinários a título de responsabilidade civil e criminal decorrente de referendarem a promulgação de decretos-leis. Frustrando a aplicabilidade do artigo 114.º da Constituição a este tipo concreto de referenda — e, sublinhe-se, a referenda da promulgação de decretos-leis era a mais frequente em matéria de actos legislativos, uma vez que ao Governo estava confiado de facto o primado do exercício do poder legislativo —, fechava-se, habilmente, uma abertura garantística da Constituição através do instituto da referenda e da responsabilidade civil e criminal dos ministros.

## § 4.º Período Revolucionário (1974-1976)

4.1. Configuração normativa da referenda — 4.2. Significado político da referenda

**4.1.** Não obstante a manutenção transitória em vigor da Constituição de 1933 <sup>(77)</sup>, enquanto verdadeiro texto constitucional flexível aos princípios políticos e jurídicos definidos pela estrutura governativa revolucionária <sup>(78)</sup>, o certo é que a matéria respeitante à referenda ministerial suscitou imediato interesse por parte das leis constitucionais emanadas durante o período que vai de 25 de Abril de 1974 a 25 de Abril de 1976, data de entrada em vigor da nova Constituição.

---

<sup>(77)</sup> Neste sentido, cfr. Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, artigo 1.º, n.º 1.

<sup>(78)</sup> Sobre o período revolucionário em termos constitucionais, cfr. JORGE MIRANDA, *A Revolução de 25 de Abril e o Direito Constitucional*, sep. do *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 242, Lisboa, 1975; IDEM, *A Constituição de 1976 – Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978, p. 41 seg.; IDEM, *Manual...*, I, p. 325 seg.; MIGUEL GALVÃO TELES, *A Revolução Portuguesa e a Teoria das Fontes de Direito*, in MÁRIO BAPTISTA COELHO (org.), *Portugal – O Sistema Político e Constitucional, 1974/1987*, Lisboa, 1989, p. 561 seg.

Afastada a aplicabilidade do regime jurídico da referenda ministerial resultante do artigo 82.º da Constituição de 1933, o período de interregno constitucional revolucionário é caracterizado por quatro aspectos em matéria de referenda, a saber:

1.º) — Num primeiro momento, ou seja, até à radicalização do processo revolucionário, o princípio geral era o de que todos os actos do Presidente da República, salvo pontuais excepções, deviam ser referendados pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro ou Ministros competentes <sup>(79)</sup> ;

2.º) — Com a radicalização do processo revolucionário, assiste-se a uma progressiva diminuição do número de actos sujeitos a referenda governamental, sendo isso visível a dois níveis:

- a) Em primeiro lugar, a atribuição de funções legislativas em matéria militar ao Conselho dos Chefes dos Estados-Maiores das Forças Armadas <sup>(80)</sup>, apesar de continuar a exigir a promulgação por parte do Presidente da República, afasta o Governo da respectiva referenda, conferindo esta à competência do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e dos Chefes dos Estados-Maiores dos ramos a que os diplomas respeitam <sup>(81)</sup>;
- b) Em segundo lugar, assiste-se ao alargamento das competências legislativas da Junta de Salvação Nacional e, posteriormente, do Conselho da Revolução que dispensam a referenda ministerial <sup>(82)</sup> ;

3.º) — Não obstante a progressiva diminuição do número de actos sujeitos a referenda ministerial, a verdade é que sempre que quaisquer actos envolvessem o aumento de despesas ou a diminuição de receitas, salvo se praticados pelo Conselho

---

<sup>(79)</sup> Cfr. Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, artigo 8.º, n.º 1, e Lei n.º 5/74, de 12 de Julho, artigo 5.º, n.º 1.

<sup>(80)</sup> Cfr. Lei n.º 4/74, de 1 de Julho, artigo 1.º, n.º 1.

<sup>(81)</sup> Cfr. Lei n.º 1/74, de 1 de Julho, artigo 2.º.

<sup>(82)</sup> Cfr. Lei n.º 3/75, de 19 de Fevereiro, artigo 2.º, n.º 2; Lei n.º 5/75, de 14 de Março, artigo 7.º.

da Revolução <sup>(83)</sup>, consagrava-se a exigência de referenda do Governo através da intervenção do ministro ou ministros competentes <sup>(84)</sup>;

4.º — Em todos os diplomas, entendia-se que a falta de referenda continuava a determinar, em perfeita continuidade com a solução proveniente da revisão de 1935 da Constituição de 1933, a inexistência jurídica do acto a referendar <sup>(85)</sup>.

**4.2.** Se num primeiro momento a referenda de quase todos os actos do Presidente da República pelo Governo traduzia ainda uma linha de continuidade com o modelo proveniente da Constituição de 1933, tanto mais que a falta de referenda continuava a gerar a inexistência do acto a referendar, a verdade é que cedo a componente militar do sistema, expressando uma dinâmica de crescente radicalização do processo revolucionário, começou a introduzir fugas ao princípio geral da referenda ministerial dos actos do Presidente da República.

Em bom rigor, o sistema acabou por evoluir no sentido de excluir a referenda ministerial das principais decisões político-jurídicas dotadas de uma legitimidade militar revolucionária. Deste modo, a forte componente militar do sistema afastava qualquer intervenção civil susceptível de comportar um veto político ou um mero retardamento das suas decisões, tudo isto através de um simples mecanismo jurídico: a promulgação de tais actos pelo Presidente da República — também ele um militar — era suficiente para a sua publicação, sem a necessidade da respectiva referenda ministerial. Ora, composto que era o Governo por uma maioria de civis, expressão directa da participação da sociedade civil num processo revolucionário iniciado e dirigido por militares, a dis-

---

<sup>(83)</sup> Esta excepção resulta da formulação genérica do artigo 7.º da Lei n.º 5/75, de 14 de Março: “os actos legislativos emanados do Conselho da Revolução não carecem de referenda (...)”.

<sup>(84)</sup> Cfr. Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, artigo 16.º, n.º 2; Lei n.º 4/74, de 1 de Julho, artigo 3.º; Lei constitucional n.º 6/75, de 26 de Março, artigo 3.º, n.º 2.

<sup>(85)</sup> Cfr. Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, artigo 8.º, n.º 1; Lei n.º 5/74, de 12 de Julho, artigo 5.º, n.º 1; Lei n.º 3/75, de 19 de Fevereiro, artigo 2.º, n.º 2.

pensa de referenda ministerial traduzia politicamente a supremacia do poder militar sobre o poder civil.

Simultaneamente, sem proceder a uma total extinção da referenda ministerial, antes continuando a exigí-la relativamente a um grande número de actos presidenciais, sob pena de inexistência jurídica, o poder militar acabava por reconduzir a referenda ministerial a um instituto limitativo da esfera de decisão do Presidente da República. Não obstante o Presidente ser um militar, não deixa de ser certo que o poder militar preferia a colegialidade decisória dos comités revolucionários de milhares a qualquer tentativa política de tipo presidencialista. Neste contexto, a exigência de referenda ministerial dos actos do Presidente da República sobre matérias não constituintes e de natureza não militar servia de travão civil a quaisquer tentativas de hegemonia presidencial.

Todavia, importa reconhecer, dependendo exclusivamente do Presidente da República a decisão sobre a nomeação e a demissão do Primeiro-Ministro<sup>(86)</sup> ou, visto de diferente perspectiva, perante um modelo governativo que concentrava perante o Presidente da República a responsabilidade política do Governo, a possibilidade jurídica de recusa de referenda relativamente a actos presidenciais e, deste modo, a existência de um travão civil a qualquer tentativa de supremacia presidencial era uma simples ficção: os ministros ou referendavam os actos do Presidente da República ou seriam por este demitidos. É que, urge recordar, esta aparente componente presidencialista do sistema revolucionário não pode ser desligada da natureza também militar do poder presidencial.

Em síntese, a exigência de referenda ministerial dos actos presidenciais podia adiar a decisão, mas era insusceptível de assumir a natureza de um veto absoluto: ao ministro que a recusava só restava a submissão — apresentar a sua demissão ou ser demitido.

Por tudo isto, se a dispensa de referenda serve directamente o primado decisório do poder militar revolucionário, não é menos certo que os casos de exigência de referenda ministerial, criando a ilusão de um poder de veto político do Governo ao Presidente da

---

(86) Cfr. Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, artigo 14.º, n.º 2; Lei n.º 5/74, de 12 de Julho, artigo 1.º, n.º 2; Lei Constitucional n.º 6/75, de 26 de Março, artigo 1.º, n.º 2.

República, em nada diminuem de facto a margem de decisão militar do sistema político. Neste contexto, o próprio sancionamento da falta de referenda com a inexistência jurídica do acto a referendar é um resqúicio do passado, alimentador de uma ilusão de intervenção política do poder civil e sem quaisquer consequências efectivas sobre as decisões do poder militar revolucionário.

## II

### A REFERENDA MINISTERIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1976

#### § 5.º Configuração constitucional

5.1. Confronto com os textos constitucionais anteriores — 5.2. Revisões constitucionais — 5.3. Enquadramento actual da referenda — 5.4. Actos excluídos de referenda — 5.5. Actos sujeitos a referenda — 5.6. Idem: A) Primeiro grupo — 5.7. Idem: B) Segundo grupo — 5.8. Idem: C) Terceiro grupo

**5.1.** Procurando estabelecer um breve confronto entre a configuração da referenda ministerial resultante do texto originário da Constituição de 1976 e as fontes constitucionais historicamente mais próximas — a Constituição de 1933 e a legislação do período revolucionário de 74/76 —, podemos apresentar as seguintes seis principais ideias:

1.<sup>a</sup>) — Em comum com a Constituição de 1933 e a legislação constitucional do período transitório, a Constituição de 1976 sanciona a falta de referenda ministerial dos actos do Presidente da República com a inexistência jurídica dos actos a referendar;

2.<sup>a</sup>) — Os actos do Presidente da República sujeitos a referenda ministerial são menos do que os resultantes da Constituição de 1933, apesar de continuarem a ela sujeitos a promulgação e a assinatura presidenciais de todos os actos normativos do Parlamento e do Governo;

3.<sup>a</sup>) — Continuam a estar isentos de referenda ministerial, além de actos relativos a novas competências presiden-

ciais não previstas na Constituição de 1933, a nomeação e exoneração do chefe do Governo, bem como as mensagens dirigidas ao parlamento. Acrescentou-se a este elenco, porém, o acto de dissolução do parlamento;

4.<sup>a</sup>) — Igualmente isentos de referenda ministerial estavam, agora na sequência directa da legislação constitucional revolucionária, os actos normativos do Conselho da Revolução, salvo quando deles resultasse aumento de despesas ou diminuição de receitas;

5.<sup>a</sup>) — Ao contrário da Constituição de 1933 e da legislação constitucional revolucionária, a Constituição de 1976 é omissa quanto à determinação de quem deve exercer a competência governamental para a referenda: o Primeiro-Ministro deixa de ter, isto comparativamente com a anterior situação constitucional, um poder de referendar os actos do Presidente da República garantido expressamente pela Constituição <sup>(87)</sup> ;

6.<sup>a</sup>) — Em termos idênticos a todos os anteriores textos constitucionais, também a Constituição de 1976 é omissa quanto ao prazo dentro do qual o Governo pode ou deve referendar os actos do Presidente da República.

**5.2.** A revisão constitucional de 1982, procedendo à extinção do Conselho da Revolução e a uma consequente redistribuição da respectiva competência pelos restantes órgãos, acarretou dois principais efeitos sobre a configuração constitucional da referenda ministerial:

1.<sup>a</sup>) — Desaparecido o Conselho da Revolução, toda a sua competência normativa passou a pertencer ao Governo e à Assembleia da República, encontrando-se agora todos os respectivos actos de intervenção presidencial sujeitos a referenda ministerial;

2.<sup>a</sup>) — Submeteu-se a referenda ministerial a nomeação ou exoneração presidencial dos titulares dos principais órgãos das Forças Armadas.

---

<sup>(87)</sup> Sobre a determinação concreta do órgão governamental referendário, cfr. JOSÉ PAULO VIEIRA DUQUE, *A Referenda...*, (1989), p. 147 seg.

A revisão constitucional de 1982 promoveu um alargamento dos actos do Presidente da República sujeitos a referenda ministerial. Por seu lado, as revisões constitucionais de 1989 e 1992, não introduzindo quaisquer alterações sobre a matéria, confirmaram a orientação de reforço da referenda subjacente à primeira revisão da Constituição de 1976.

**5.3.** Traçada em breves linhas a influência e a evolução do instituto da referenda ministerial na Constituição de 1976, cumpre agora proceder ao recorte da sua actual configuração constitucional.

Incidindo sempre a referenda do Governo sobre actos escritos do Presidente da República, ainda que nem todos os seus actos escritos se encontrem a ela sujeitos, verifica-se que a mesma expressa uma forma de interdependência <sup>(88)</sup> ou de partilha <sup>(89)</sup> de poderes entre o Presidente da República e o Governo, sendo, por isso mesmo, o instituto que melhor caracteriza as relações jurídico-políticas entre os dois citados órgãos <sup>(90)</sup>.

Tal como a Constituição de 1933, e ao invés de todos os anteriores textos constitucionais, a Constituição de 1976 consagra o Governo como órgão autónomo em relação ao Chefe do Estado. No entanto, bem ao contrário da Constituição corporativa, nem o Governo é responsável politicamente perante o Presidente da República <sup>(91)</sup>, nem este órgão concentra em si poderes de gestão governamental que lhe permitam instituir um sistema presidencialista. À luz da Constituição de 1976, a referenda ministerial dos actos do Presidente da República inscreve-se num sistema em que o Governo é o órgão que define e executa a política geral do país,

---

<sup>(88)</sup> Neste sentido, cfr. JORGE MIRANDA, *A Competência do Governo na Constituição de 1976*, in *Estudos sobre a Constituição*, III, Lisboa, 1979, p. 639; IDEM, *Funções...*, p. 445-446.

<sup>(89)</sup> Neste sentido, cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 6.<sup>a</sup> ed., Coimbra, 1993, p. 728.

<sup>(90)</sup> Neste último sentido, referindo-se especificamente ao Direito italiano, cfr. GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Corso di Diritto Pubblico*, p. 474.

<sup>(91)</sup> Neste sentido, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Lic. J. M. Sérvulo Correia*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XXIX, 1988, p. 164.

sendo apenas responsável politicamente perante a Assembleia da República, isto não obstante o Presidente da República deter o poder de dissolver o parlamento sem dependência de referenda do Governo e possuir, além disso, um conjunto de outros poderes de intervenção política, sendo exercidos uns com, e outros sem, referenda ministerial.

Neste âmbito, importa proceder ao imediato recorte dos actos do Presidente da República sujeitos pela Constituição de 1976 a referenda ministerial. Sem prejuízo das múltiplas classificações doutrinárias de actos presidenciais para efeitos de análise do valor jurídico e político da referenda ministerial <sup>(92)</sup>, vamos proceder a uma dupla distinção:

- (i) Em primeiro lugar, distinguiremos entre os actos do Presidente da República que estão sujeitos a referenda ministerial e aqueles que dela se encontram dispensados;
- (ii) Num segundo momento, tomando apenas em atenção os actos sujeitos a referenda ministerial, procuraremos averiguar os diferentes níveis de intervenção do Governo nos actos em relação aos quais a intervenção do Presidente da República carece de posterior referenda.

**5.4.** (i) — Ao contrário de todas as anteriores Constituições, a actual Lei Fundamental é a única que deixa de formular em ter-

---

<sup>(92)</sup> Neste sentido, no direito português, cfr. JORGE MIRANDA, *A Competência...*, p. 640; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 728-729; GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 607; JOSÉ PAULO VIEIRA DUQUE, *A Referenda...*, p. 127 seg.

Sobre idêntica temática na doutrina italiana, cfr., entre muitos outros, CARLO ESPOSITO, *Controfirma...*, p. 289 seg., em especial, p. 293 seg.; CARLO LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 6.<sup>a</sup> ed., reimp., Torino, 1986, p. 649-650; ENRICO SPAGNA MUSSO, *Diritto Costituzionale*, 4.<sup>a</sup> ed., Padua, 1992, p. 588; PAOLO CARETTI/UGO DE SIERVO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Torino, 1992, p. 227-228; LIVIO PALADIN, *Diritto Costituzionale*, p. 463 seg.; L. ARCIDIACONO / A. CARULLO / G. RIZZA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Bologna, 1993, p. 361 seg.; GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Corso di Diritto Pubblico*, p. 475 seg.; ANTONIO BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in GIULIANO AMATO / AUGUSTO BABERA (org.), *Manuale di Diritto Pubblico*, 4.<sup>a</sup> ed., Bologna, 1994, p. 490 seg.

mos gerais o princípio de que todos os actos do Presidente da República estão sujeitos a referenda ministerial.

Mais: segundo o modelo tradicional, assumiam sempre natureza excepcional os actos excluídos de referenda ministerial, sendo os mesmos objecto de expresso elenco constitucional. Ora, à luz da Constituição de 1976 um tal modelo inverteu-se: o artigo 143.º, n.º 1, ao especificar os actos do Presidente da República que carecem de referenda, estabelece como princípio geral que a referenda ministerial só é exigível nos casos expressamente previstos na Constituição. Perante o silêncio das normas constitucionais quanto à exigência de referenda ministerial nos actos presidenciais, a regra é hoje a dispensa de referenda <sup>(93)</sup>.

Neste sentido, o elenco de actos do Presidente da República sujeitos a referenda previstos no artigo 143.º, n.º 1, mostra-se insusceptível de ampliação analógica ou legislativa a outros actos presidenciais, vigorando aqui o princípio da tipicidade ou do *numerus clausus* dos actos sujeitos a referenda ministerial.

Num rápido relance pelos actos do Presidente da República excluídos de referenda ministerial, isto é, deduzíveis *a contrario* do artigo 143.º, n.º 1, podem indicar-se, além dos actos não escritos de relevância pública <sup>(94)</sup>, dos actos escritos praticados em matéria administrativa no âmbito dos serviços da Presidência da República <sup>(95)</sup> e dos actos pessoais praticados como sujeito privado

---

<sup>(93)</sup> Neste sentido, cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 607.

<sup>(94)</sup> Neste contexto se integra o próprio juramento do Presidente da República e as suas mensagens orais, incluindo aqui o “pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da República” (CRP, artigo 137.º, alínea e)), os discursos, as conferências e as entrevistas, enquanto expressão da liberdade de manifestação do pensamento (cfr. L. ARCIDIACONO / A. CARULLO / G. RIZZA, *Istituzioni...*, p. 362), chegando alguns autores a falar em actos que correspondem ao exercício de um “poder de exteriorização” (cfr. LIVIO PALADIN, *Diritto Costituzionale*, p. 465) ou “poder genérico de tomar posições públicas” (cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra, 1991, p. 56 seg).

<sup>(95)</sup> Integram-se aqui, além dos actos regulamentares internos de auto-organização dos serviços da Presidência da República (cfr. L. ARCIDIACONO / A. CARULLO / G. RIZZA, *Istituzioni...*, p. 362; LIVIO PALADIN, *Diritto Costituzionale*, p. 465; PAOLO CARETTI / UGO DE SIERVO, *Istituzioni...*, p. 227), os actos administrativos a que se refere o artigo 26.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

e não como titular do cargo de Presidente da República <sup>(96)</sup>, as seguintes cinco principais categorias de actos:

- 1) — Actos de intervenção política directa extraordinária ou excepcional <sup>(97)</sup>;
- 2) — A marcação dos actos eleitorais de âmbito nacional ou regional e a decisão sobre a realização de referendos <sup>(98)</sup>;
- 3) — As nomeações de titulares de cargos públicos, sempre que as mesmas, a título excepcional, não se encontrem sujeitas a uma prévia proposta feita por outro órgão <sup>(99)</sup>;
- 4) — O exercício dos poderes processuais decorrentes da legitimidade activa para desencadear a fiscalização da constitucionalidade junto do Tribunal Constitucional <sup>(100)</sup>;
- 5) — Actos relativos a Macau e a Timor <sup>(101)</sup>.

Em qualquer das categorias elencadas de actos presidenciais excluídos de referenda ministerial observa-se que o Presidente da

---

aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril. Especificamente ainda sobre esta categoria de actos excluídos de referenda ministerial, cfr. ANTONIO BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, p. 491.

<sup>(96)</sup> Neste sentido, cfr. PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, p. 241; LIVIO PALADIN, *Diritto Costituzionale*, p. 464.

<sup>(97)</sup> Neste âmbito se devem incluir os seguintes actos presidenciais previstos no artigo 136.º da Constituição:

- A dissolução da Assembleia da República (álínea e));
- A demissão do Governo e a exoneração do Primeiro-Ministro (álínea g));
- A convocação extraordinária da Assembleia da República (álínea c));
- O envio de mensagens à Assembleia da República (álínea d)), incluindo aqui a mensagem de renúncia ao mandato presidencial (CRP, artigo 134.º, n.º 1) e a comunicação fundamentadora do veto político sobre diplomas legislativos provenientes da Assembleia da República (CRP, artigo 139.º, n.º 1).

<sup>(98)</sup> Cfr. CRP, artigos 136.º, alínea b), e 137.º, alínea c).

<sup>(99)</sup> Neste âmbito se enquadra a nomeação do Primeiro-Ministro (CRP, artigo 136.º, alínea f)) e a nomeação de cinco membros do Conselho de Estado e de dois vogais do Conselho Superior da Magistratura (CRP, artigo 136.º, alínea n)).

<sup>(100)</sup> Aqui se incluem os requerimentos de apreciação preventiva da constitucionalidade, de declaração da inconstitucionalidade em sede de fiscalização sucessiva abstracta e de verificação da inconstitucionalidade por omissão: cfr. CRP, artigo 137.º, alíneas g) e h).

<sup>(101)</sup> Cfr. CRP, artigos 137.º, alínea i), e 293.º, n.º 2.

República detém verdadeiros poderes autónomos de decisão <sup>(102)</sup>, enquanto competências cujo exercício é independente da colaboração ou partilha com o Governo, isto apesar de quase todos esses poderes terem o seu exercício constitucionalmente condicionado em termos procedimentais <sup>(103)</sup>, temporais <sup>(104)</sup> ou materiais <sup>(105)</sup>.

---

<sup>(102)</sup> Falando a este propósito em “poderes próprios” ou “poderes institucionais” do Presidente da República, cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, p. 728. JORGE MIRANDA, por seu lado, fala em casos em que o Presidente da República “tem de agir com autonomia plena”, in *A Competência do Governo*..... p. 639.

<sup>(103)</sup> Vejamos alguns exemplos das condicionantes procedimentais ao exercício dos poderes autónomos do Presidente da República:

- A dissolução da Assembleia da República deve ser precedida de audição dos partidos políticos nela representados e de parecer (não vinculativo) do Conselho de Estado (CRP, artigo 136.º, alínea e));
- A nomeação do Primeiro-Ministro deve também ser antecedida da audição dos partidos políticos representados na Assembleia da República (CRP, artigo 190, n.º 1);
- A decisão sobre a convocação de um referendo deve ser precedida de um pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade das propostas de referendo (CRP, artigo 118.º, n.º 6).

<sup>(104)</sup> A Constituição sujeita dois poderes autónomos do Presidente da República a limites temporais de exercício:

- Por um lado, a dissolução da Assembleia da República não pode ocorrer nos seis meses posteriores à sua eleição, nem nos últimos seis meses do mandato do Presidente da República, nem durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência (CRP, artigo 175.º, n.º 1);
- Por outro lado, o pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade de normas só pode ser apresentado dentro do prazo de oito dias a contar da data de recepção do diploma (CRP, artigo 278.º, n.º 3).

<sup>(105)</sup> Além de uma condicionante material genérica de exercício dos poderes autónomos do Presidente da República no respeito pela Constituição (CRP, artigo 3.º, n.º 3) e pelas leis (v.g., estatuto do território de Macau, leis eleitorais, lei orgânica do regime do referendo, lei sobre a concessão dos graus das ordens honoríficas), sublinhando-se aqui o especial respeito pela esfera de competência dos restantes órgãos constitucionais – elemento este particularmente importante quanto às mensagens dirigidas à Assembleia da República e aos actos não escritos com relevância pública (v. *supra*) –, avultam ainda diversas condicionantes materiais específicas de natureza política. Neste sentido, o exercício dos poderes autónomos do Presidente da República encontra-se especificamente condicionado em termos materiais do seguinte modo:

- A nomeação do Primeiro-Ministro deve ser feita tendo em conta os resultados eleitorais (CRP, artigo 190, n.º 1);
- A demissão do Governo só pode ocorrer quando uma tal medida seja necessária para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas (CRP, artigo 198.º, n.º 2).

Não obstante as condicionantes ao exercício de tais poderes do Presidente da República, a dispensa de referenda ministerial continua a conferir ao Chefe de Estado um poder autónomo de conformação do conteúdo dos respectivos actos. Curiosamente, porém, estamos perante poderes que nunca envolvem qualquer intervenção presidencial activa de *indirizzo* na esfera da actividade governativa. Sem exagero, pode mesmo afirmar-se que a condução da política geral do país pelo Governo não é minimamente afectada pelos poderes autónomos do Presidente da República.

Se exceptuarmos a nomeação do Primeiro-Ministro — poder este que será tanto mais livre quanto menor for o entendimento a nível parlamentar para a formação de um Governo <sup>(106)</sup> —, verifica-se que todas as restantes nomeações presidenciais isentas de referenda ministerial (CRP, artigo 136.º, alínea *n*)), apesar de traduzirem os actos mais livres do Presidente da República — isto porque não se encontram dependentes de qualquer proposta governamental —, referem-se, ao invés das restantes nomeações presidenciais, a titulares de órgãos que pouca ou nenhuma influência têm sobre a actividade governativa.

Aliás, se exceptuarmos o exercício do veto político e a controvertida faculdade de demissão do Governo prevista no artigo 198.º, n.º 2 <sup>(107)</sup>, pode mesmo concluir-se da simples observação dos actos que não se encontram sujeitos a referenda ministerial que o Presidente da República goza de uma maior amplitude de poderes autónomos limitativos da esfera de acção da Assembleia

---

<sup>(106)</sup> Cfr. PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra, 1992, p. 347 seg.

<sup>(107)</sup> No sentido de que a faculdade de o Presidente da República demitir o Governo constitui "(...) uma simples mentira piedosa, sem efeito prático (...), mera cortesia para com o Presidente", cfr. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Direito Público Comparado. O Sistema de Governo Semi-Presidencial*, AAFDL, Lisboa, 1984, p. 76; IDEM, *O Semi-presidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984, p. 62 e 63; PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento...*, p. 342 seg. Diferentemente, reconhecendo um alcance normativo efectivo ao artigo 198.º, n.º 2, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de Gestão*, Lisboa, 1985, p. 17; JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, p. 381 seg.; GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 766; MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Sistema de Governo Português*, 4.ª ed., AAFDL, Lisboa, 1992, p. 67 seg.; FRANCISCO LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição de 1976 – A transição dualista*, Coimbra, 1988, p. 230 seg.

da República do que do Governo: é mais livre o exercício do poder de dissolver o parlamento do que a faculdade de demitir o Governo; é mais significativo politicamente recusar a realização de um referendo proposto pela Assembleia da República do que pelo Governo; a convocação extraordinária da Assembleia da República e as mensagens a ela dirigidas podem traduzir mecanismos (implícitos ou expressos) de censura presidencial pela forma negligente ou pouco atenta mediante a qual o parlamento exerce as suas funções de controlo político da acção governativa; por último, até o pedido de verificação da inconstitucionalidade por omissão e uma eventual subsequente decisão do Tribunal Constitucional de procedência do pedido podem servir de verdadeiros instrumentos presidenciais de responsabilização política da Assembleia da República pela violação do dever constitucional de legislar, enquanto órgão detentor de uma competência legislativa genérica e preferencial.

Ora, perante um quadro de poderes autónomos do Presidente da República facilmente utilizáveis em sentido político contrário à Assembleia da República, compreende-se que o Governo se mantenha alheio: a referenda não é, por conseguinte, necessária em tais actos. Ao lado destes poderes directamente respeitantes às relações entre o Presidente da República e a Assembleia da República, verifica-se que a referenda ministerial se encontra dispensada de actos presidenciais sem qualquer relevância directa sobre as situações de exigência constitucional de unidade da acção político-governativa do Executivo.

Resta saber, acrescente-se, se perante os actos presidenciais sujeitos a referenda ministerial avultam mais os reflexos limitativos de tais actos sobre a actividade governativa do Executivo ou se, pelo contrário, o elemento preponderante se situa na limitação introduzida pelo Governo através da referenda aos poderes do Presidente da República.

Eis o que se procurá averiguar mais adiante.

**5.5. (ii)** — Recortados os actos presidenciais dispensados de referenda ministerial, importa ver agora quais os actos do Presidente da República sujeitos a referenda ministerial e o exacto

alcance jurídico e político desta, em termos de influência sobre o sistema governativo.

Seguindo a metodologia anteriormente exposta (v. *supra*, n.º 5.3.) — e uma vez que os actos dispensados de referenda não se repercutem directamente sobre a condução da política geral do país pelo Governo, nem pressupõem qualquer intervenção específica deste órgão no exercício dos poderes presidenciais autónomos (v. *supra*, n.º 5.4.) —, traçaremos agora o quadro dos actos do Presidente da República sujeitos a referenda ministerial, tendo sempre como ponto de partida os diferentes níveis de intervenção do Governo sobre os respectivos actos presidenciais.

Nestes termos, podemos distinguir três grandes grupos de actos do Presidente da República sujeitos a referenda ministerial:

(A) — *Primeiro grupo* — actos do Presidente da República dependentes de proposta do Governo;

(B) — *Segundo grupo* — actos do Presidente da República sujeitos a audição do Governo;

(C) — *Terceiro grupo* — actos do Presidente da República independentes de proposta ou audição do Governo.

Vejamos mais em pormenor a configuração constitucional de cada um destes três grupos de actos sujeitos a referenda ministerial.

**5.6.** (A) — O primeiro grupo de actos presidenciais sujeitos a referenda ministerial, sendo constituído pelos actos dependentes de proposta do Governo, representa, indiscutivelmente, o conjunto mais numeroso de actos do Presidente da República em relação aos quais a Constituição exige a referenda ministerial.

Aqui, sublinhe-se, o Presidente da República encontra-se sempre impedido de agir sem que o Governo previamente lhe apresente um acto que irá desencadear a intervenção presidencial. Sem tal impulso exterior, o Presidente encontra-se impossibilitado de tomar a iniciativa de exercício dos seus poderes decisórios. Deparamos, por conseguinte, com poderes presidenciais cujo exercício está na disponibilidade do Governo e, num segundo momento,

encontram ainda no Governo uma outra forma de intervenção: o acto de referenda.

Podem distinguir-se neste primeiro grupo de actos, em bom rigor, e independentemente da intervenção procedimental de outros órgãos através da sua audição ou autorização, os actos presidenciais resultantes de proposta directa ou de proposta indirecta governamental.

Assim, são actos presidenciais resultantes de proposta directa do Primeiro-Ministro ou do Governo sujeitos a referenda ministerial os seguintes:

1) — A nomeação ou exoneração dos membros do Governo — salvo do Primeiro-Ministro — <sup>(108)</sup>, dos Ministros da República para as regiões autónomas <sup>(109)</sup>, do Presidente do Tribunal de Contas <sup>(110)</sup>, do Procurador-Geral da República <sup>(111)</sup>, dos Chefes dos Estados-Maiores militares <sup>(112)</sup> e dos embaixadores e enviados diplomáticos <sup>(113)</sup>;

2) — A promulgação de decretos-leis e de decretos regulamentares <sup>(114)</sup>;

3) — A assinatura dos designados decretos simples do Governo <sup>(115)</sup>, incluindo os que aprovam acordos internacionais <sup>(116)</sup>;

4) — A ratificação de tratados internacionais aprovados pelo Governo <sup>(117)</sup>;

---

<sup>(108)</sup> Cfr. CRP, artigo 136.º, alínea *h*).

<sup>(109)</sup> Cfr. CRP, artigo 136.º, alínea *l*).

<sup>(110)</sup> Cfr. CRP, artigo 136.º, alínea *m*).

<sup>(111)</sup> Cfr. CRP, artigo 136.º, alínea *m*).

<sup>(112)</sup> Cfr. CRP, artigo 136.º, alínea *p*).

<sup>(113)</sup> Cfr. CRP, artigo 138.º, alínea *a*).

No sentido de que também a acreditação de representantes diplomáticos estrangeiros pelo Presidente da República está sujeita a referenda ministerial, cfr. JOSÉ PAULO VIEIRA DUQUE, *A Referenda...*, (1989), p. 135 seg.

<sup>(114)</sup> Cfr. CRP, artigo 137.º, alínea *b*).

<sup>(115)</sup> Cfr. CRP, artigo 137.º, alínea *b*).

<sup>(116)</sup> Nos termos do artigo 200.º, n.º 2, reveste sempre a forma de decreto a aprovação governamental de tratados e de acordos internacionais. No entanto, a sujeição dos tratados internacionais a ratificação presidencial (CRP, artigo 138.º, alínea *b*)) implica que os decretos do Governo que aprovem tratados não se encontram sujeitos a mera assinatura do Presidente da República, antes devem ser objecto de ratificação.

<sup>(117)</sup> Cfr. CRP, artigo 138.º, alínea *b*).

- 5) — A declaração de guerra ou a feitura da paz <sup>(118)</sup>;
- 6) — A dissolução dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas <sup>(119)</sup>.

Por seu lado, constituem actos do Presidente da República dependentes de proposta indirecta do Governo, enquanto actos que apesar de formalmente serem provenientes da Assembleia da República têm sempre na sua base um texto que a esta foi apresentado pelo Governo ao abrigo de uma competência exclusiva e em relação ao qual o parlamento, em princípio, não pode introduzir unilateralmente alterações, os seguintes:

- 1) — A assinatura das resoluções da Assembleia da República que aprovem acordos internacionais <sup>(120)</sup> ;
- 2) — A ratificação de tratados internacionais aprovados pela Assembleia da República <sup>(121)</sup>.

Na realidade, em qualquer destes últimos actos, a circunstância de ser a Assembleia da República que aprova os referidos tratados e acordos internacionais não pode fazer esquecer que compete exclusivamente ao Governo ajustar e negociar todas as convenções internacionais <sup>(122)</sup>. Por isso mesmo, se os textos não admitirem a formulação de reservas, a Assembleia da República só aprova ou rejeita aquilo que o Governo lhe apresenta como resultado de negociação internacional. Neste sentido, salvas as situações de admissibilidade de reservas, quando o Parlamento aprova convenções internacionais, uma vez que este órgão não pode proceder à introdução de alterações num texto cujo objecto só pode ser alterado mediante renegociações internacionais conduzidas pelo Governo, tudo se passa como se fosse apresentada ao Presidente da República uma proposta proveniente do Governo.

Deste modo, pode dizer-se que também em relação a estes actos provenientes da Assembleia da República o exercício dos

---

<sup>(118)</sup> Cfr. CRP, artigo 138.º, alínea c).

<sup>(119)</sup> Cfr. CRP, artigo 136.º, alínea j).

<sup>(120)</sup> Cfr. CRP, artigo 137.º, alínea b).

<sup>(121)</sup> Cfr. CRP, artigo 138.º, alínea b).

<sup>(122)</sup> Cfr. CRP, artigo 200.º, n.º 1, alínea b).

correspondentes poderes presidenciais de intervenção se encontra na disponibilidade do Governo: a Assembleia da República não pode aprovar convenções internacionais que não lhe tenham sido submetidas pelo Governo; o texto das convenções internacionais aprovadas pela Assembleia da República só pode ser o que foi objecto de apresentação pelo Governo, e mesmo a admissibilidade de formulação de reservas pode ser limitada ou condicionada pelo processo internacional de negociação confiado ao Governo. Aqui poderá residir, em boa verdade, a justificação da própria exigência de referenda ministerial dos correspondentes actos do Presidente da República.

**5.7. (B) —** O segundo grupo de actos do Presidente da República sujeitos a referenda ministerial compreende aqueles que, sem dependerem de proposta governamental, exigem uma prévia audição do Governo.

Comparativamente com o primeiro grupo, os actos integrados neste segundo grupo não correspondem ao exercício de poderes do Presidente da República cuja iniciativa ou disponibilidade se encontre no Governo: a audição governamental não tem carácter vinculativo, apesar de ser constitucionalmente obrigatória. Por outras palavras, dentro dos limites constitucionais, o Presidente da República é livre de definir o sentido da sua decisão, sem estar dependente de um qualquer impulso proveniente do Governo ou do sentido político resultante da audição governamental. Em relação ao Governo, o Presidente da República poderá fazer tudo, excepto deixar de ouvir o próprio Governo. Tendo como base este quadro, a Constituição resolveu, todavia, sujeitar a referenda ministerial as correspondentes decisões do Presidente da República.

Deste modo, enquanto no primeiro grupo de actos presidenciais a referenda ministerial é acompanhada da iniciativa governamental quanto ao exercício dos correspondentes poderes do Presidente da República, verifica-se em relação aos actos do segundo grupo que a intervenção governamental através da referenda é antecedida de uma simples exigência procedimental de audição do Governo na tomada de decisão do Presidente da República.

Enquadrados nestes termos, a Constituição exige a referenda ministerial em dois tipos de actos do Presidente da República dependentes de audição do Governo:

- 1) — A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência <sup>(123)</sup> ;
- 2) — O indulto e a comutação de penas <sup>(124)</sup>.

Há aqui, todavia, uma importante diferença de regime constitucional entre estes dois actos: enquanto a declaração de um estado de excepção está sempre dependente de prévia autorização da Assembleia da República, o exercício dos poderes de indulto e de comutação de penas não se encontra previamente sujeito a qualquer acto permissivo de terceiro órgão.

Neste sentido, tendo como critério de análise a disponibilidade de exercício dos poderes presidenciais, pode dizer-se que, relativamente à declaração do estado de excepção, tal como sucede em relação aos actos do primeiro grupo (v. *supra*, n.º 5.6.), verifica-se que o Presidente não goza de uma iniciativa de exercício da respectiva competência: o Presidente da República, assim como não pode decidir sem proposta do Governo os casos anteriormente expostos no primeiro grupo de situações, também agora não pode declarar um estado de excepção sem autorização da Assembleia da República. Há, todavia, uma diferença fundamental relativamente à exigência de referenda ministerial nos dois casos: se perante os actos dependentes de proposta governamental a referenda do acto presidencial acaba por incidir mediatamente sobre a própria proposta apresentada pelo Governo, a verdade é que a referenda do acto presidencial de declaração de um estado de excepção constitucional, sem prejuízo de se relacionar com a audição do Governo, não deixa de ser passível de comportar uma forma de articulação jurídica sobre a prévia decisão permissiva da Assembleia da República.

Ao assunto voltaremos mais adiante (v. *infra*, n.º 6.9.).

---

<sup>(123)</sup> Cfr. CRP, artigos 137.º, alínea *d*), e 141.º, n.º 1.

<sup>(124)</sup> Cfr. CRP, artigo 137.º, alínea *f*).

**5.8. (C)** — O terceiro e último grupo de actos sujeitos a referenda ministerial respeita aos actos do Presidente da República independentes de proposta ou de audição do Governo.

Ao invés dos anteriores grupos de actos sujeitos a referenda ministerial, verifica-se aqui que o Governo não tem qualquer intervenção na iniciativa do exercício ou no processo decisório do Presidente da República. Deparamos, por isso mesmo, com actos do Presidente que têm por base decisões em relação às quais o Governo é totalmente alheio. A exigência de referenda de tais actos representa, por isso mesmo, o único elemento que sobre eles envolve uma intervenção governamental.

Neste âmbito, a Constituição estabelece dois actos presidenciais sujeitos a referenda ministerial:

1) — A dissolução dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas na sequência de iniciativa presidencial <sup>(125)</sup> ;

2) — A promulgação de leis da Assembleia da República <sup>(126)</sup>.

Ora, também aqui importa fazer algumas precisões. Em primeiro lugar, a referenda da dissolução dos órgãos das regiões autónomas por iniciativa do Presidente da República incide sobre um acto presidencial em cujo exercício concorre também uma iniciativa pertencente ao Governo (v. *supra*, n.º 5.6.). Assim, se é certo que o Presidente pode dissolver tais órgãos sem proposta governamental, a verdade é que a exigência de referenda ministerial em tal acto vem demonstrar que a intervenção governamental é sempre necessária: *a priori* e/ou *a posteriori*, o Governo tem em todos os casos garantido pela Constituição um mecanismo de participação na dissolução dos órgãos regionais; se a dissolução de tais órgãos não pode ser feita contra a vontade do Presidente da República, não deixa de ser verdade que o exercício deste poder presidencial se encontra sempre condicionado pela necessidade de intervenção governamental.

---

<sup>(125)</sup> Cfr. CRP, artigo 138.º, alínea j).

<sup>(126)</sup> Cfr. CRP, artigo 137.º, alínea b).

Resta saber, no entanto, se a exigência de referenda ministerial de tal acto confere ou não ao Governo um verdadeiro direito de veto sobre a decisão presidencial. Ao assunto voltaremos adiante (v. *infra*, n.º 6.10.).

Em segundo lugar, a submissão das leis da Assembleia da República a referenda ministerial, ao invés das convenções internacionais aprovadas pelo parlamento que têm sempre na sua base uma proposta governamental (v. *supra*, n.º 5.6.), não tem subjacente qualquer anterior intervenção governamental necessária, constituindo o mais forte enigma constitucional em matéria de referenda de actos do Presidente da República <sup>(127)</sup>. Se a promulgação presidencial de tais leis se explica ao nível do relacionamento político entre Presidente e Parlamento, a exigência aqui de referenda ministerial vem chamar o Governo para o procedimento legislativo parlamentar. Tudo está em saber, por conseguinte, qual o significado jurídico e político de uma tal intervenção governamental. Esse será, porém, o objecto central da análise subsequente em termos genéricos para todos os actos do Presidente da República sujeitos a referenda ministerial.

## § 6.º Efeitos jurídicos da referenda

(A) 6.1. Princípios gerais — 6.2. Referenda e controlo da constitucionalidade — 6.3. Idem: diferenciação da competência dos tribunais — 6.4. Fases do procedimento referendário de controlo jurídico — 6.5. Referenda de actos inconstitucionais — 6.6. Funções jurídicas da referenda — (B) 6.7. Princípio geral do controlo político? — 6.8. Controlo político dos actos do primeiro grupo — 6.9. Controlo político dos actos do segundo grupo — 6.10. Controlo político dos actos do terceiro grupo

### A) Responsabilidade e controlo jurídico

**6.1.** A sujeição de certos actos do Presidente da República a referenda ministerial não é isenta de efeitos jurídicos numa dupla

---

<sup>(127)</sup> Considerando *de jure condendo* que o Governo não deveria interferir *a posteriori* sobre a actividade legislativa da Assembleia da República, cfr. JORGE MIRANDA, *A Competência do Governo*...., p. 640, nota n.º 14; IDEM, *Funções*...., p. 447.