

Estado De Direito Democrático, Força De Lei
E Revisões Constitucionais: Cinco Considerações

Democratic Rule Of Law State, Force Of Law
And Constitutional Revisions: Five Considerations

LUÍSA NETO

VOL. 3 Nº 3 DEZEMBRO 2016

WWW.E-PUBLICA.PT

**ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO, FORÇA DE LEI E REVISÕES
CONSTITUCIONAIS: CINCO CONSIDERAÇÕES**

**DEMOCRATIC RULE OF LAW STATE, FORCE OF LAW AND CONSTI-
TUTIONAL REVISIONS: FIVE CONSIDERATIONS**

LUÍSA NETO¹

Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Rua dos Bragas, 223

4050-123 Porto - Portugal

lneto@direito.up.pt

Sumário: Trata-se da configuração do sistema legislativo enquanto derivação do princípio do Estado de Direito Democrático, confrontando a força de lei com as várias revisões constitucionais foram desenhando o poder legiferante.

Palavras Chave: Constituição, lei, força de lei, Estado de Direito, revisões

Abstract: The text underlines the configuration of the legislative system as a derivation of the principle of the democratic rule of law, confronting the force of law with the several revisions of the portuguese constitution.

Key Words: Constitution, law, force of law, Rule of Law, revisions

1. Professora da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. lneto@direito.up.pt.

No contexto das mesas redondas organizadas pela FDUL em 9 e 10 de maio de 2016, a pretexto da comemoração dos 40 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976², coube-me intervenção no painel *A Constituição de 1976: antecedentes, formação, revisões*. Com esse âmbito, e por entender que a configuração do sistema legislativo não merecia aliás outro espaço de discussão no programa delineado, entendi empreender *cinco considerações* sobre o nó górdio do *Estado de Direito Democrático* reclamado pelo texto constitucional, quando em confronto com a *força de lei* e o modo como as várias *revisões constitucionais* foram desenhando o poder legiferante. Foi este o percurso que pretendemos seguir, descritivamente e no âmbito normativo da CRP, sem tratarmos mais do que o estritamente necessário, por não ser esse o nosso desiderato:

- da *vaexata questio* do princípio da legalidade face à reserva de administração;
- de algumas preocupantes tendências de deslegalização;
- do confronto com as formas de legislação regional;
- de uma excessiva pormenorização das várias categorias de leis de valor reforçado.

São essas considerações que *infra* se deixam sumariamente reproduzidas³, apenas pontuadas por incontornáveis referências bibliográficas quando estritamente necessário.

1ª CONSIDERAÇÃO: O ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO E AS LEIS DE VALOR REFORÇADO

i) As Constituições que adoptaram a conhecida fórmula da *Grundgesetz* que vincula os poderes executivo e judicial “à lei e ao Direito” assumem a não coincidência entre estas duas realidades, porque o Estado Constitucional em que se fundem exigências de Direito e Democracia — que sem sombra de dúvidas corresponde ao hodierno contexto político situacional, real ou ideal, na maioria dos Estados, e desde logo, no nosso, desde 1974, *maxime* desde a constituição de 1976 que ora nos reúne, ainda que literalmente apenas desde 1982 — implica, conhecidos pressupostos materiais e sub-princípios concretizadores. Isto mesmo se depreende aliás da expressão “Estado de Direito Democrático”, hoje utilizada no artigo 2º da nossa Constituição, e feita repousar — ao menos em termos de certidão de origem histórica - sobre o princípio da separação e interdependência de poderes.

2. Doravante CRP.

3. Retoma-se aqui, *passim*, o *iter* parcialmente já trilhado em LUISA NETO, *O Estado de Direito Democrático e as leis de valor reforçado*, Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Ribeiro de Faria, Coimbra Editora, 2003, p. 447-546.

ii) Ora, ainda que pareça assistirmos hoje a um declínio da Constituição-separação de poderes e à emergência da Constituição-garantia dos direitos dos governados, aquele princípio da separação e interdependência de poderes é um princípio estrutural-conformador do domínio político que se assume enquanto directiva fundamental, princípio histórico — na perspectiva de K. Hesse —, princípio orgânico-institucionalmente referenciado — na forma patente no nº1 do artigo 111º da CRP —, e princípio funcionalmente de ordenação de competências, órgãos e funções enquanto freios, balanços e controlos.

No entanto, enquanto problema da doutrina constitucional, a constituição normativa implica uma estrutura complexa de competências constitucionalmente plasmada, implicando ainda imposições legiferantes. Na CRP de 76, parece de qualquer modo predominar um critério funcional ou orgânico na CRP de 1976⁴, com relevância para uma simultânea repartição vertical e horizontal das competências entre os vários órgãos de soberania.

iii) Mas foi a função legislativa — enquanto actividade e não enquanto tarefa — aquela que inquestionavelmente desde sempre — e mormente no seio do constitucionalismo moderno de matriz liberal e revolucionária — maior necessidade de definição suscitou e continua a suscitar. De facto, isto é assim não apenas no que respeita aos respectivos traços caracterológicos identificativos, como no que tange à necessidade de confronto *vis a vis* com as restantes admitidas funções. Apontaremos aqui, por neles nos revermos, os critérios de distinção que Jorge Miranda apresenta para identificar a função legislativa, que no seu entender se engloba dentro de uma função política em sentido lato:

— critérios materiais, que correspondem à definição primária e global do interesse público e à interpretação dos fins do Estado;

— critérios formais, que correspondem a uma situação de liberdade ou discricionariedade máxima, o que não equivale a ausência de subordinação a regras jurídicas (às da Constituição, desde logo);

— critérios orgânicos, equivalendo ao seu desempenho por órgãos políticos ou governativos e colégios em conexão directa com o sistema de governo.

Ainda que conexas por outros autores — como Manuel Afonso Vaz⁵ — directamente ao seu acto típico, *id est*, a lei — “acto jurídico-político caracterizado pela forma que reveste, pela força jurídica de que dispõe e pelo procedimento que culmina, livre de conteúdo ou de conteúdo aberto” — o certo é que em um Estado que se pautar por uma ínsita ideia de equilíbrio democrático institucional, é pressuposta a amplitude da valoração e concretização legislativa.

4. Como concordaram JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, logo desde a *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 3ª edição, 1993, Nota III em comentário ao artigo 114º, p. 497.

5. MANUEL AFONSO VAZ, *Lei e reserva da lei*, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1992, p. 167.

2ª CONSIDERAÇÃO: O PODER LEGISLATIVO: LEI E RAZÃO

i) O tema da superioridade do governo das leis percorre em continuidade toda a história do pensamento ocidental, seja porque a “lei é expressão da vontade geral e todos os cidadãos têm direito de concorrer pessoalmente ou pelos seus representantes para a sua formação” — como afirma o artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão —, seja porque é sempre justa e visa sempre o bem comum, a verdade é que o mito do “grande legislador” inspirou os governos revolucionários, e que a teoria e ciência da legislação⁶ vêm substituir a razão sem dimensão crítica do Estado de Polícia por uma razão instrumental que consagra uma impessoalização do poder.

Este “dever ser” legal verte-se num exigente princípio da legalidade — *maxime* da Administração - afirmado inequivocamente no dealbar do séc. XVIII, envolvendo necessária e estritamente prevalência, primado ou supremacia ou precedência de lei e, de modo mais distante, reserva de lei e quase se confundindo, nalguma medida, com a doutrina da separação de poderes reafirmada no artigo 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Se o legislador democrático — porque directamente legitimado — não conhece, na perspectiva radical, “limites exteriores de forma ou de conteúdo”⁷ e a lei democrática é menos vinculada do que o era a lei liberal, o paradigma extremo é o da lei como coerência, ou seja, a consideração de que a lei de determinado Estado consiste no conjunto mais coerente de princípios normativos que, tendo sido aceites como válidos por pessoas perfeitamente racionais e bem informadas, teriam levado a que, se houvesse oportunidade para tal, estas promulgassem toda a legislação e tomassem as decisões que de facto foram tomadas e cumpridas nesses Estados. Existe pois uma aqui verdadeira reserva de Constituição, que deve ser pensada numa dimensão prática e não apenas teórica, como parte de uma forma modal de “distribuição formal da regulação jurídica pelas várias formas de fixação do direito”⁸, e como conferente de uma força deontica específica.

ii) O essencial, para o que ora nos ocupa, é no entanto que função legislativa, englobada na função política é uma função primária, de definição de linhas de acção em obediência a um princípio de oportunidade autonomamente valorado, ao invés da função administrativa, secundária e subordinada, “essencialmente volitiva, de natureza jurídica e material, tendo por objecto executar as leis e satisfazer necessidades colectivas, por prévia opção política consideradas de responsabilidade estadual”.⁹ A lei formal implica um elemento normativo mas também um elemento de decisão política e o respeito pelas normas constitucionais enformadoras.

6. MANUEL AFONSO VAZ, *idem*, ob.cit., p. 85.

7. MANUEL AFONSO VAZ, *Lei e reserva da lei*, ob.cit., pp 43 e 247.

8. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do legislador*, Coimbra, Coimbra Editora Limitada, 1982, pp. 183 e 187.

9. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, Livraria Cruz, Braga, 1979, p. 252.

3ª CONSIDERAÇÃO: A FORÇA DE LEI E VINCULAÇÃO DO LEGISLADOR

i) Reportando-nos à reserva de função legislativa, o nº1 do artigo 112º da CRP estabelece o princípio da tipicidade das leis, prevendo serem actos legislativos – *id est*, lei em sentido formal - as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais. São estes os actos a que a Constituição atribui força de lei (positiva e negativa, activa e passiva). Acresce o facto de o nº5 do mesmo artigo prever que “nenhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos ou conferir a atos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos”.

A forma de lei vale aqui porque eivada de uma “capacidade, virtualidade ou força peculiar de agir e reagir”¹⁰. Mas essa força de lei “assenta, antes de mais, no lugar fixado à lei no sistema jurídico positivo estatal; assenta, como em sendo mais usual dizer, na posição hierárquica só inferior à Constituição que aí ocupa”.¹¹

ii) Jorge Miranda¹² adverte-nos no entanto para que “a identidade de força jurídica de todos os actos legislativos leis, decretos-leis e decretos legislativos regionais – não equivale a indistinção de posições recíprocas. Um *quid* é a força de lei no respeitante a outros actos jurídico-públicos; outro a força específica de lei; e mútua revogabilidade só existe quando seja a mesma a força específica de uns e outros actos.” Ou seja, este autor distingue, se assim bem o compreendemos, entre uma força de lei estática e uma força de lei dinâmica, que se projecta no relacionamento com demais categorias legislativas. Estas podem resultar quer da configuração pluricentrada do Estado português como Estado unitário parcialmente regional, quer da previsão da Constituição da existência de diferentes categorias, tipos ou graus normativos — que não legais — dos actos legislativos.¹³

Ora, se o conceito de lei – formal e material - associado a este princípio recorre inevitavelmente àquele outro de força de lei, surge como provável que a consideração das chamadas ‘leis de valor reforçado’¹⁴ implique uma redefinição da caracterização da função legislativa e, portanto, do critério utilizado para a individualização das funções do Estado.

10. JORGE MIRANDA, *Perspectivas constitucionais*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 902.

11. JORGE MIRANDA, *idem*.

12. JORGE MIRANDA, *A CRP de 1997 - Sistema de actos legislativos*, separata dos Cadernos de Ciência da Legislação, 19/20, Abril/Dez. 97, INA, p. 70.

13. Veja-se ainda CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional*, Lisboa, AAFDL, 1993 e *Análise Sinóptica das relações inter-legislativas entre o Estado e as Regiões com Autonomia Político-Administrativa*, Legislação, INA, nº 19, 1996. Apesar da desactualização face ao actual travejamento constitucional resulta também conveniente a leitura de FERNANDO AMÂNCIO FERREIRA, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, Livraria Almedina, 1980, em especial pps. 59 a 99.

14. Utilizaremos indistintamente — dizemo-lo já — as expressões leis de valor reforçado e leis reforçadas, por não encontrarmos razões de real destrinça. É aliás também esse o posicionamento geral da doutrina portuguesa.

iii) É que estas leis de valor reforçado – que hoje encontram expressamente foros de cidade na CRP, ainda com maior destaque desde a Revisão Constitucional de 1997 – acabam por desvirtuar ou condicionar de modo definitivo o princípio da oportunidade que, com maior ou menor nitidez se descortina em todas as classificações propostas doutrinalmente para as funções do Estado.

Mas enquanto escalão intermédio da normaçoão, a verdade é que as leis de valor reforçado, da Assembleia da República, se ancoram também e ainda no princípio democrático. Quer porque implicam uma relação de parametricidade genérica substancial, quer porque directamente vinculam actos legislativos que se encontram em relação de estrita dependência, quer porque resultam de um procedimento formal agravado, traduzem uma composição de interesses reforçadamente legitimada.

Repare-se que à relação Constituição — Lei — Regulamento, o sistema ora em causa antepõe a sequência Constituição — Lei Reforçada — Lei — Regulamento. Não têm assim razão os que descortinaram nesta nova categoria uma preocupante redução dos níveis de garantia propiciados pelo princípio da legalidade e pelo princípio democrático. Muito pelo contrário, as leis de valor reforçado antes consolidam esta concatenação. O que parece no entanto incontornável é que esta intermediação faz restringir o leque da oportunidade política de conformação que se concede ao legislador. Mas repare-se que a preocupação do legislador constituinte foi a de que esta categoria — com implicações sérias de regime, *v.g. maxime* no caso das leis orgânicas — pudesse corporizar valores que alguns autores designarão de “paraconstitucionais” e de “importância constitucional reforçada” (como se lia nos trabalhos preparatórios da primeira revisão ordinária da constituição)¹⁵

4ª CONSIDERAÇÃO: O SISTEMA DE ACTOS LEGISLATIVOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976, EM ESPECIAL APÓS A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1997

i) É logo a seguir à revisão constitucional de 1982, que Jorge Miranda adopta também, para a sua construção doutrinal, o conceito de lei reforçada, mas ligando-o apenas à ‘diferenciação de funções’ e a ‘proeminência não hierárquica’ e abrangendo “quer a relação entre as leis gerais da República e os decretos legislativos regionais quer a relação entre as leis que denominaríamos como leis ordinárias reforçadas e as leis ordinárias comuns”, sempre salientando que a qualificação de uma lei como reforçada não depende da qualificação que o legislador lhe confira - como sintoma e pressuposto da uma necessidade de alteração da teoria da constituição e das relações entre actos legislativos, e não enquanto sistema fechado de subcategorias.¹⁶

15. Veja-se CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 556 e 559.

16. Veja-se sobre a escalpelização em CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As Leis Reforçadas*, ob. cit..

As revisões constitucionais de 1989, 1997 e 2004 complexificaram progressiva e excessivamente o sistema de actos legislativos originariamente previsto na constituição de 1976, em muitos casos pondo em causa o princípio da unidade do ordenamento jurídico que deveria ser apanágio de um Estado unitário (ainda que parcialmente regional).

A situação mereceu novo fôlego com a LC nº 1/89, desde logo no que se refere à introdução de uma categoria específica de leis de valor reforçado – com lugar paralelo próximo nas *lois organiques* do sistema francês –, com a consideração das leis sobre certas matérias como leis orgânicas (artigo 169º, hoje 166º/2), declaradas como de valor reforçado (artigo 112º/2) e dotadas de algumas regras específicas ou aparentemente específicas de regime (votação, confirmação após veto, promulgação e fiscalização da constitucionalidade e artigos 168º, 136º/3 e 278º).

ii) Poderia perguntar-se, como o fez Jorge Miranda, se o aparecimento das leis orgânicas em 1989 não envolve a formação de um quarto tipo de actos legislativos, a “aditar” aos vindos desde 1976.¹⁷ Apontariam para isso o falar-se expressamente em “forma de lei orgânica” — artigo 166º/2, a qualificação expressa como leis de valor reforçado — artigo 112º/3, a prescrição da competência do Tribunal Constitucional — artigos 280º/2 e 281º/1b, e o regime do seu processo de formação — artigos 168º/5, 136º/3 e 278º/4 a 7. No entanto, a melhor doutrina parece ser a que considera que tais notas não são apesar de tudo suficientes, já que o artigo 112º não mereceu alteração.

A tumultuada complexificação do sistema veio certamente a ser reiterada com a LC nº 1/97, que começou por alterar o critério de qualificação e o tipo de disposições das então previstas ‘leis gerais da república’ que deveriam ser respeitadas pelos decretos legislativos regionais. Por outro lado, já para não nos referirmos ao alargamento das reservas absoluta e relativa de competência legislativa¹⁸, a verdade é que se produz também uma ampliação do conteúdo material objectivo das matérias que revestem a forma de lei orgânica, as quais passam a abranger também a cidadania, as associações e os partidos políticos, as eleições das assembleias legislativas regionais, os estatutos dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, o sistema de informações, o segredo de Estado e as finanças regionais (artigo 166º/2).

Para além disso, optou o legislador de revisão em 1997 pela consideração como tendo valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que careçam de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição,

17. JORGE MIRANDA, *A CRP de 1997 - Sistema de actos legislativos*, separata dos Cadernos de Ciência da Legislação, ob.cit., pp. 90/91.

18. JORGE MIRANDA, *A Quarta Revisão Constitucional*, Brotéria, 146 (1988), pp. 19 a 32, aqui p. 29: “incluindo-se na primeira, o regime de designação dos titulares de órgãos da União Europeia, excepto da Comissão, o sistema de informações, o segredo de Estado, o regime geral de enquadramento orçamental, os símbolos nacionais, as finanças das regiões autónomas e o regime das forças de segurança (artigo 164º) e, na segunda, o regime geral das taxas e das demais contribuições financeiras e as bases do ordenamento do território e do urbanismo (artigo 165º).”

sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas (112º/3). Passamos assim a ter leis de valor reforçado quer por via de uma específica relação de subordinação quer em virtude de uma genérica proeminência funcional.¹⁹ Por outro lado, se os critérios analisados absorvem um conjunto de leis de valor reforçado, existem, ainda, numerosos casos avulsamente dispersos pela CRP de outras leis que devem ser designadas de valor reforçado atendendo aos dois critérios remanescentes previstos no nº3 do artigo 112º.²⁰

Ora, esta alteração do nº3 do artigo 112º surge criticada por Jorge Miranda: “A fórmula mostra-se tão embastecida que se torna dogmaticamente inútil.²¹ Em vez de conglobar diversos elementos numa noção operacional, faz-se um mero somatório de procedimentos e de espécies legislativa.”²² No mesmo sentido aponta Blanco de Moraes, adiantando que o legislador constituinte em 1997 “recorreu a um duplo critério ancorado, por um lado, na identificação explícita de certas subcategorias legais reforças, e por outro, na fixação de conceitos jurídicos indeterminados susceptíveis de permitir, através de uma operação hermenêutica, a apreensão de outras subcategorias que hipoteticamente possam assumir um estatuto idêntico.”²³

iii) Mas a revisão de 2004 foi bastante mais longe no estilhaçar do princípio da unidade do ordenamento jurídico, na medida em que i) fez desaparecer as ‘leis gerais da República’ até então previstas no nº5 do artigo 112º, ora revogado; ii) fez desaparecer a noção de ‘interesse específico’ como pressuposto da legiferação regional, ora substituído por um elenco de matérias constantes dos estatutos político-administrativos das regiões autónomas; iii) possibilitou autorizações legislativas concedidas pela Assembleia da República às Assembleias Legislativas das regiões autónomas nos mesmos termos em que são concedidas ao Governo e, portanto, também em matéria de reserva relativa de competência da Assembleia da República.

Este sistema peca por complexidade e por desconexão, parecendo atender a uma justaposição de critérios de concessão de valor reforçado a determinados actos legislativos sem que se vislumbre um verdadeiro ponto de apoio que à guisa de Arquimedes permita uma racional elaboração dogmática. Uma vez mais acentuamos que não deve estar aqui em causa uma ideia de hierarquia — ou seja, de fazer intervir mais um escalão de nivelamento numa hipotética pirâmide normativa — mas sim a noção de uma relação funcional e funcionalizada. Não obstante o seu regime jurídico-constitucional e a sua supremacia normativa sobre as demais leis, as leis de valor reforçado são ainda uma espécie de leis ordinárias e não — como acontece noutros países — leis de escalão normativo superior,

19. Vejam-se MÁRIO JOÃO BRITO FERNANDES e ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Comentário à quarta revisão constitucional*, AAFDL, Lisboa, 1999, p. 295 e CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, ob.cit., p. 767.

20. MÁRIO JOÃO BRITO FERNANDES e ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Comentário à quarta revisão constitucional*, ob.cit., p. 298.

21. E dificultadora da subsunção, em muitos casos.

22. MÁRIO JOÃO BRITO FERNANDES e ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Comentário à quarta revisão constitucional*, ob.cit., p. 292.

23. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, ob.cit., pp. 646/647

entre as leis constitucionais e as leis ordinárias.

Assim, e ainda que “[A] noção de força de lei não se encontra — *ainda hoje, inciso nosso* — enunciada na CRP, sem prejuízo de nela se poder encontrar implícita”²⁴, por seu lado, lei de valor reforçado há-de ser aquela que, a solicitação explícita do constituinte, de algum modo completa e precisa a constituição. As leis reforçadas são-no no confronto com outras leis. Adoptadas segundo um procedimento em princípio intermédio entre o procedimento de revisão constitucional e o procedimento legislativo ordinário mas mais exigente que este último, a lei de valor reforçado permite aligeirar a Constituição e facilitar adaptações não substanciais da organização dos poderes públicos.

iv) A riqueza de miríficas classificações de leis de valor reforçado utiliza critérios atinentes:

- ao objecto - leis com objecto idêntico ao das leis que vinculam e com objecto distinto;
- ao conteúdo - leis directivas ou limitativas;
- à função - leis de impulsão, de habilitação ou garantia;
- à vinculação - leis de vinculação específica e de vinculação genérica;
- à densificação do conteúdo – leis com e sem liberdade de densificação;
- à competência – leis de reserva absoluta ou relativa da AR, ou em matéria reservada às assembleias legislativas regionais;
- às relações entre órgãos – leis que impõem uma autovinculação, uma heterovinculação ou uma vinculação plural;
- ao procedimento – leis agravadas por iniciativa externa, ou por maioria agravada.

Estas categorias são justificadas por Blanco de Moraes com base em uma desconsideração da ‘mitologia da lei’ que se teria processado, nos termos expostos, através de um duplo percurso, teórico-funcional e positivo. Esta forma analisa-se, para estas normas legais ordinárias “portadoras de um poder de vinculação material”, numa circunscrição propulsória positiva do molde configurativo das leis que delas são objecto.²⁵ Se a reserva constitucional de lei – a que pode ser reconhecida uma dimensão positiva e negativa - mantém ainda o seu desiderato de abrir espaço a uma irredutível margem de livre decisão para o legislador, não deixamos também de aqui fazer actuar simultaneamente uma capacidade de vedação e de imposição negativa de não contradição ao legislador sub-primário. Não há relações hierárquicas entre leis reforçadas”²⁶, apenas se trata de perceber

24. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *idem*, ob.cit., p. 601.

25. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, ob.cit., p. 316.

26. JORGE MIRANDA, *A CRP de 1997 - Sistema de actos legislativos*, separata dos Cadernos

que está em causa um valor de estabilidade normativa que reveste um critério de essencialidade, e que se justifica em situações em que, “em razão da importância política de uma matéria, o constituinte impôs no processo de vontade atinente à sua disciplina legislativa, um maior número de adesões, o qual intensifica a decisão, limita a liberdade de volição do decisor e torna as leis imodificáveis por uma vontade normativa simples, necessariamente menos intensa.”²⁷

5ª CONSIDERAÇÃO: DE VOLTA AO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO

i) Acatando ou rejeitando teses ditas monistas, a primazia ou proeminência funcional desejada pelo legislador constituinte para a densificação de um programa normativo²⁸ através desta subespécie de leis de valor reforçado vem tumultuar, por uma banda, o princípio da legalidade e, por outra banda, a consagração do princípio democrático. Quanto ao primeiro, falar-se-á eventualmente de uma autovinculação pelo legislador ou de uma vinculação de segundo grau, apesar da vertente funcional e não hierárquica que se costuma assinalar às leis de valor reforçado. Podemos pois aqui dizer que aquele princípio da legalidade deixa apenas de ser entendido enquanto face externa da função legislativa e limite e parâmetro de controlo e fiscalização da Administração. Ou seja, a lei de valor reforçado implica que o princípio da legalidade autoregula a própria função legislativa e não ordena apenas exteriormente as restantes funções do Estado. E implica que este princípio da legalidade se aplique curiosamente, enquanto autovinculação também ao órgão legislativo que o é por excelência, e não apenas ao Governo enquanto órgão não primacialmente legislativo.²⁹ O controlo é feito aqui pelas leis de valor reforçado, dentro do âmbito da própria função legislativa e, dentro desta, intraorganicamente e não apenas no seio de uma relação interórgãos. E esta susceptibilidade de controlo interno consubstancia-se no retemperamento do sistema de controlo da legalidade, entre nós também a cargo do Tribunal Constitucional por expressa determinação da Constituição, mas sempre entendido enquanto parente pobre — quando não mesmo rejeitado — do sistema do fiscalização da constitucionalidade.

ii) Não queremos com isto dizer que não seja desconcertante e criticável a desconexão que nomeadamente o legislador constituinte de 1997 entendeu introduzir na nossa carta fundamental. Mas ao invés do que injustamente se retiraria de uma primeira e apressada análise, as leis de valor reforçado parecem traduzir-se não em limitações, mas em verdadeiro corolário e real sequência dos princípios tipicizados que concretizam o Estado de Direito Democrático de que começámos por falar — contexto em que se desenvolve a actividade política de

de Ciência da Legislação, ob.cit., p. 79.

27. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, ob.cit., p. 624.

28. JORGE MIRANDA, *Perspectivas constitucionais*, vol. II, ob. cit., p. 942.

29. Como no caso das leis de autorização e das leis de bases em relação, respectivamente, aos decretos leis autorizados e os decretos leis de desenvolvimento. É aqui de todo relevante a matéria de controlo de legalidade.

legiferação.
