

Parte I

- a) Sim. A Constituição em sentido formal consiste num texto ou numa pluralidade de textos escritos e solenes, integrados por normas dotadas de uma hierarquia e de uma força passiva superior às demais. A ideia de hierarquia consiste na ideia de supremacia jurídica das normas de valor constitucionais sobre as demais normas jurídicas do Estado, a qual se funda, em regra, na superior função ordenadora da Constituição como estatuto do poder e da sociedade. A força passiva traduz-se no poder jurídico de resistência das normas constitucionais à sua revogação por normas de valor distinto e deriva do facto de o respetivo processo de alteração assumir carácter especial e agravado, em relação ao processo legislativo comum. Ao ser estabelecido um processo especial para alteração constitucional (que reflete uma intencionalidade específica no ato de revisão) e ao fixarem-se neste processo requisitos que agravam ou dificultam a adoção e emendas de forma a impor largos consensos no Parlamento (veja-se, em especial a maioria de dois terços dos deputados efetivos, requerida para a revisão da Constituição de 1976) cria-se uma rigidez nas normas da Constituição que a defende, estabiliza e confere sentido à sua supremacia através da adjudicação de uma maior força jurídica. Seria valorizada a menção à fiscalização da constitucionalidade das leis como instrumento de garantia da Constituição em sentido formal.

Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo II, volume 2, Coimbra Editora, 2014, pp. 43-45.

- b) A legitimidade do poder político pode definir-se como o conjunto de vínculos, valores e princípios de ordem cultural, política e jurídica que justificam junto dos governados, o tipo de autoridade titulada e exercida pelos governantes. O regime político, como instituto mais abrangente que o de sistema político de governo, funda-se na legitimação de um modelo de poder político territorial, definido em razão da relação concreta que é estabelecida entre autoridades soberanas e o povo, desdobrando-se em diferentes modalidades de organização institucional desse mesmo poder, ou seja, em diferentes sistemas políticos

Nominalmente, qualquer regime político reconduz os seus fundamentos à vontade do povo, embora em concreto, a intervenção do mesmo povo possa postular, tanto a sua atuação livre e plural no processo de designação dos governantes (democracias), como a sua representação puramente existencial através de uma vanguarda dirigista que atua em seu nome, para tanto bastando a não oposição popular e a sua participação em rituais forçados de aclamação das autoridades, neles se compreendendo eleições não competitivas (autocracias ou ditaduras).

Ora, em sede da organização das instituições soberanas verifica-se que, mesmo nos regimes democráticos, a arquitetura do poder varia, já que a Constituição pode erigir, ora o Chefe de Estado, ora o Parlamento, ora o Governo como instituição soberana dominante, daqui decorrendo a existência de uma diversidade de sistemas políticos aptos para estruturar a democracia.

Assim, a legitimidade do poder político soberano releva mais para a determinação do regime político.

Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político*, Almedina, 2017, pp. 45-52.

- c) BENJAMIN CONSTANT concebeu o poder monárquico como um poder neutral, tendo-o designado de poder “moderador”, implicando o mesmo a faculdade de o Monarca exercer poderes de controlo sobre os demais poderes, atuando como um conservador ou um árbitro do sistema. A Carta de 1826 consagrou um regime monárquico de tipo dualista e um sistema político marcado pelo poder moderador do Rei. A atribuição ao Rei de um quarto poder, o “poder moderador”, que o situava como instância “reguladora” acima das restantes instituições, refletiu o peso da doutrina de BENJAMIN CONSTANT e reforçou, claramente, o protagonismo do Monarca como órgão dominante, no quadro de uma monarquia representativa.

Posteriormente, a Constituição de 1933 teve no plano das fontes constitucionais internas, influência da Carta Constitucional de 1826, de onde retira, implicitamente, o poder moderador do Chefe de Estado. Também no plano interno, a Constituição de 1976 foi influenciada pela Carta Constitucional, sendo atribuído um poder “moderador” implícito do Presidente da República.

Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo II, volume 2, Coimbra Editora, 2014, pp. 143-188.

- d) O Presidente francês detém a faculdade de dissolver livremente o Parlamento e mudar o ciclo político, acarretando essa decisão a mudança do Governo, de imediato ou a curto prazo, e a alteração provável da composição parlamentar, por regra em seu benefício. A sua ascendência sobre o Governo é efetiva, presidindo ao Conselho de Ministros e orientando a sua agenda política, nomeando e forçando a demissão do Primeiro-Ministro e conduzindo a escolha e a demissão dos ministros, mediante uma partilha assimétrica desse poder com o sobredito Primeiro-Ministro, transformado num articulador ou coordenador do Executivo sob a sua dependência política.

Não alcança, nesta função, contudo, o nível de poder monocrático do Presidente americano na chefia do Governo (o qual dirige a administração à margem de qualquer colegialidade). O Chefe de Estado francês preside a Conselhos de Ministros de Governos sustentados, em regra, em coligações em que o partido presidencial raramente faz maioria por si.

Já nos Estados Unidos, o Presidente para além da independência do Congresso vê, em regra, garantida a ratificação das suas nomeações para a Administração e altos cargos públicos por um Senado onde o seu partido seja maioritário. A ausência de coligações e a articulação do Chefe de Estado com uma maioria monopartidária reforçam o seu estatuto num nível de liderança superior à que respeita ao Presidente francês. Ainda assim, o sistema de freios e contrapesos, o peso do poder judicial e um certo grau de autonomia de alguns deputados podem limitar a ação presidencial, tal como o presidente Trump experimentou após a sua eleição.

O elemento mais débil do estatuto do Chefe de estado gaulês radica no veto puramente suspensivo sobre as leis, o qual é reversível por maioria simples. Contudo, quando suportado numa maioria absoluta consonante com o “seu” governo, são raras as ocasiões em que se vê forçado a vetar leis. O Presidente norte-americano em cenário de homologia com uma bancada maioritária do seu partido no Congresso dispõe de poderes especialmente fortes. Numa comparação com o Presidente da França, o Chefe de Estado americano sobreleva-o nos fatores relativos à chefia monocrática do Executivo (sem colegialidade nem partilha de poderes com um Primeiro-Ministro) e no

grau de independência em face de um Parlamento onde o seu partido é maioritário e onde não é forçado a negociar com parceiros de coligação que suporta o governo. Sobreleva-o, igualmente no poder de veto que é qualificado e, por conseguinte, apenas reversível por maioria de dois terços.

Em termos da faculdade de fazerem passar os respetivos programas políticos no Parlamento, os dois Chefes do executivo equivalem-se em peso, embora por razões diversas: i) O presidente norte-americano tem como limite neste domínio o carácter independente de alguns senadores e representantes que preferem seguir por vezes os anseios dos seus eleitores (tendo de acomodar compromissos com eles ou com parlamentares da oposição) e bloqueiam reformas desejadas pelo Presidente como experimentou Donald Trump com as políticas fiscais e a substituição do Obamacare; ii) e o Presidente francês o limite da partilha com o Primeiro-Ministro da função articuladora com a bancada maioritária bem como a recalcitrância de parceiros da coligação ou até do seu próprio partido (situação visível nos mandatos do centrista Giscard em relação ao RPR gaulista e de Hollande, desafiado e contrariado pela bancada parlamentar da ala esquerda do próprio partido presidencial).

Contudo, o elemento deficitário do Presidente americano em face do seu homólogo francês reside na impossibilidade de dissolver o Congresso e no facto de a composição deste mudar a cada 2 anos (envolvendo a totalidade dos congressistas da Câmara de representantes e num terço do Senado), correndo o risco de perder a maioria a meio do mandato numa das câmaras ou nas duas.

Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político*, Almedina, 2017, pp. 460- 473.

- e) Considera-se que a racionalização parlamentar se define como um conjunto de institutos de ordem constitucional e política que se mostram aptos a assegurar a estabilização da ação governativa do Executivo, criando condições para que este possa cumprir integralmente o mandato. Havendo uma multiplicidade de instrumentos intra e extra parlamentares de racionalização, parece indubitável que figurarão neste elenco, em linha decrescente por ordem do seu impacto racionalizador, os sistemas eleitorais maioritários a uma volta nas condições, a moção de censura construtiva, os sistemas eleitorais maioritários a duas voltas, os sistemas eleitorais proporcionais segundo o método de Hondt com pequenos círculos associados a uma cláusula barreira em cada círculo, certos sistemas eleitorais mistos, os sistemas proporcionais ou mistos com prémio de desempenho significativo e a introdução de cláusulas barreira a nível nacional iguais ou superiores a 5% .

Dito isto, observa-se que o sistema político português não integra nenhum destes mecanismos relevantes de racionalização parlamentar sendo, por conseguinte, duvidoso que possa ser classificado como um parlamentarismo racionalizado. Para além de o sistema político português não incorporar nenhum dos elementos relevantes de racionalização parlamentar expostos supra, importa destacar que não existe nenhum sistema parlamentar em direito comparado, no espetro das democracias euro-americanas, em que exista um Presidente da República: com poder de demissão do Governo sem controlo de outro órgão (mesmo como medida extraordinária); com a faculdade de decidir livremente a dissolução parlamentar; com poder de veto absoluto sobre atos legislativos do Governo e veto qualificado sobre leis parlamentares; e com faculdade de convocação ou não convocação de referendos propostos por outros órgãos constitucionais.

Trata-se de atributos significativos, a par de outros que, independentemente do seu exercício mais ou menos frequente em certos ciclos, não são vislumbráveis nos poderes do Chefe de Estado, seja em parlamentarismos racionalizados típicos (Alemanha, Espanha, Hungria) seja em parlamentarismos com arbitragem presidencial (os sistemas parlamentares em que o presidente é eleito por sufrágio universal).

Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político*, Almedina, 2017, pp. 525-531.

- f) Os limites materiais intangíveis correspondem ao núcleo identitário da Constituição e por serem inalteráveis através de uma revisão constitucional, sob pena de fraude à mesma, assumem uma proeminência em relação aos restantes princípios e regras constitucionais. Não é, contudo, possível acompanhar a doutrina que propugna pela imodificabilidade absoluta dos sobreditos limites materiais intangíveis do poder de revisão, no ponto em que esta considera que esses limites são, como tal, também imunes ao próprio poder constituinte. O núcleo identitário de uma Constituição, não é, na verdade, indisponível a um ato de revisão que proceda à sua desconstrução ou eliminação, através de uma transição constitucional.

Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo II, volume 2, Coimbra Editora, 2014, pp. 276-291.

- g) A Constituição experimenta alterações formais por via de revisões textuais, mas, sofre, igualmente, alterações informais e difusas que desvitalizam ou alteram o seu sentido, sem que os correspondentes preceitos experimentem qualquer modificação no respetivo texto. Estas alterações tácitas ou implícitas da Lei Fundamental em que o conteúdo das normas é modificado sem prejuízo de a letra dos preceitos se manter intocada, são designadas de mutações informais da Constituição. Poderemos definir os atos de mutação informal como normas substanciais de conteúdo politicamente inovador, geradas e gradualmente consolidadas pelos poderes político e jurisdicional, à margem do poder formal de revisão e que se revelam aptas a operar efeitos materialmente derogatórios das normas constitucionais, a transformar e afetar o seu programa político ou surgir como aditamentos ao texto constitucional.

Relativamente às fontes das mutações informais, poderemos considerar, sinteticamente, as seguintes: i) Fontes fáticas de formação espontânea: é o caso do costume (*praeter* e *contra legem*); das práticas e de convenções constitucionais consolidadas que alteram o funcionamento do sistema político criando regras informais, umas vinculativas e outras ordenadoras (“soft law”); e do desuso de princípios e regras, gerador da sua nominalização progressiva ou da sua caducidade normativa; ii) Fontes “ato”, geradas por manifestações de vontade infraconstitucional das instituições políticas que vão desaplicando ou derogando informalmente o sentido das normas da Constituição, derrogação essa que se vai sedimentando sem contraditório relevante ou sanção: é o caso de decisões legislativas e administrativas “contra constitutionem”; do direito positivo da União Europeia contrário à norma constitucional escrita; do desenvolvimento inovatório e discricionário de princípios como o princípio da subsidiariedade, com relevo para as relações entre o poder central e territórios autónomos, bem como entre o Estado e a União Europeia; e do impacto político do transconstitucionalismo cosmopolita corporizado em tratados que disciplinam direitos fundamentais; iii) Fontes jurisprudenciais de base interpretativa e integrativa que criam

ou revelam inovatoriamente normas materialmente constitucionais e envolvem, em níveis de intensidade diversa, tanto as chamadas sentenças aditivas de revisão constitucional, como também a atividade construtiva e inovadora de desenvolvimento dos princípios e normas constitucionais, tecida a partir de fórmulas concretizadoras obtidas na esfera dos Tribunais Constitucionais e, ainda, das decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo II, volume 2, Coimbra Editora, 2014, pp. 242-257.

Parte II

- a) MAURICE DUVERGER elaborou três critérios de cunho determinista, relativos à influência do sistema eleitoral no sistema de partidos, os quais foram, posteriormente objeto de críticas, aditamentos e correções, de entre outros, por Douglas Rae, Giovanni Sartori, Richard Katz, Taagepera-Shugart e David Farrell. Numa síntese, o autor sustenta que os sistemas maioritários a uma volta geram um bipartidarismo perfeito; sistemas maioritários a duas voltas um multipartidarismo bipolar ou dualista, com alianças de partidos em cada pólo; e os sistemas proporcionais, o multipartidarismo e a fragmentação representativa. A existência de um conjunto de exceções às “leis” sociológicas de Duverger desenvolvidas, de entre outros, pelos politólogos e sociólogos referidos, atenta a evolução dos impactos dos sistemas eleitorais nos sistemas partidários ditada por fatores exógenos e endógenos de ordem social, cultural, demográfica e política, que conduziu à parcial reformulação daquelas. Deveriam ser elencados esses factores e o impacto nas leis de Duverger no caso dos sistemas eleitorais maioritários a uma volta, dos sistemas eleitorais maioritários a duas voltas, dos sistemas proporcionais e dos sistemas de natureza mista. Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político*, Almedina, 2017, pp. 276-287.
- b) Por vezes, mais do que o uso de poderes formais de controlo, sobressai a magistratura de influência ou de “interferência” do Chefe de Estado. O conteúdo crítico ou hipercrítico de mensagens ou entrevistas presidenciais, o uso censório da palavra em contextos políticos desfavoráveis ao Governo, o incentivo a condutas partidárias, sindicais e populares contra-majoritárias e a mera ameaça, direta ou velada, do uso de poderes de demissão ou dissolução ostentam um efeito erosivo da maioria mais intenso do que o simples uso do veto ou da fiscalização de constitucionalidade. O Presidente da República atua como órgão não governante, com funções arbitrais e moderadoras, sem prejuízo do uso corrente de faculdades de controlo (veto e promoção de controlo de constitucionalidade) e o exercício muito ocasional de poderes de direção política (dissolução), tendendo a atuar com um maior peso escrutinador ou mesmo como contrapoder junto do Governo no seu segundo mandato, utilizando amiúde a magistratura de influências e o poder crítico ou orientador da palavra. Porém, o uso exclusivo da magistratura de influência (mesmo desacompanhada de atos de controlo) pode dar uma aparência externa de maior intervencionismo no caso de Presidentes ancorados numa forte agenda mediática personalizada. Dado o protagonismo do Presidente eleito em 2016 o mandato tenderá a ser, fundamentalmente, mediático e assente numa nebulosa e multipolar magistratura de influências, pelo menos na primeira fase do mandato. Poderiam ser dados exemplos em concreto aplicados ao

presente mandato do Presidente da República. Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político*, Almedina, 2017, pp. 565-568.

c) Curiosamente, a Constituição não impunha “a se” um regime autoritário. Se tivesse sido conservada a eleição direta do Presidente da República a partir do texto originário e se a legislação ordinária que concretizava os direitos civis e políticos permitisse o exercício efetivo das liberdades fundamentais, incluindo a constituição de partidos, bastaria introduzir por via de revisão um mecanismo de responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional (mediante a figura da moção de censura) para a Constituição de 1933 ter servido de base para um sistema semipresidencialista no quadro de um regime democrático. O sistema constitucional não teve essa evolução e perdeu-se, tanto em 1946 como em 1969, a oportunidade de uma transição não revolucionária para a democracia. Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo II, volume 2, Coimbra Editora, 2014, pp. 163-172.

d) Diversos autores criticam a ideia de incondicionalidade do poder constituinte soberano, na medida em que, no Estado democrático do tempo presente, ter-se-iam imposto limites transcendentais e imanentes ao mesmo poder. Tratar-se-ia de limites que pré-existiriam à decisão constituinte na qualidade de princípios normativos com caráter vinculante e que relativizariam a incondicionalidade da mesma decisão política.

Os limites transcendentais consistiriam em “imperativos de Direito natural ou de valores éticos superiores de uma consciência coletiva”. Seriam, por exemplo, os direitos fundamentais radicados no princípio da dignidade da pessoa humana. Os limites imanentes, realidade algo opaca na sua compreensão objetiva, decorreriam da “noção e do sentido do poder constituinte formal enquanto poder situado que se identifica por certa origem e finalidade e se manifesta em certas circunstâncias” e envolveria, também os “limites que se reportam à soberania do Estado e de alguma maneira (por vezes) à forma de Estado”. Pretende-se dos alunos uma análise crítica sobre estes limites. A par destes, deveria ser mencionada a existência de limites políticos, éticos, sociais e culturais ao poder constituinte, (“limites estruturais”), desprovidos de valor jurídico mas que podem influir na durabilidade e na legitimidade da Constituição ditada por esse poder. Uma Constituição que lhes seja contrária não será juridicamente inválida, mas arriscará a sua nominalização e a sua subsistência.

Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo II, volume 2, Coimbra Editora, 2014, pp. 221-235.

Parte III

a) A lei em causa pode ser entendida como uma lei eleitoral (cfr. artigo 164.º, n.º 1, alínea a), na medida em que regula as eleições parlamentares de 2019. **(0,5)** Importaria analisar a existência de *quorum* (cfr. artigo 116.º, n.º 2 da CRP). De acordo com os dados do caso prático estariam apenas 102 Deputados presentes, pelo que o *quorum* deliberativo não se encontrava verificado. **(0,5)** Tratando-se de lei orgânica (art. 166.º, n.º 2), carecia de maioria absoluta na votação final global, pelo que, caso a votação do caso correspondesse à votação final global, a maioria não estaria verificada. **(0,5)**

A lei em causa sempre seria materialmente inconstitucional, pois o artigo 5.º viola o artigo 49.º, n.º 1, da CRP. Uma norma que alterasse a idade mínima para votar teria de ser introduzida através de uma revisão constitucional. Também o artigo 8.º, ao suprimir o financiamento público e os limites máximos às doações particulares, pode considerar-se violador do artigo 51.º, n.º 6 da CRP, que prevê a existência de financiamento público, sendo discutível se a supressão dos limites às doações privadas também seria inconstitucional. **(1)**

- b)** O Presidente tem 20 dias para optar pela promulgação ou veto político de um decreto proveniente da AR para promulgação como lei (artigo 136.º, n.º 1). A fundamentação utilizada para o exercício do veto político deveria ser discutida, pois o PR vetou com fundamento em inconstitucionalidade, sem requerer a fiscalização preventiva do decreto (cfr. 136.º, n.º 5, 278.º e 279.º da CRP), o que seria inconstitucional **(1)**.

A confirmação do diploma em causa sempre seria por maioria qualificada de 2/3, nos termos do artigo 136.º, n.º 3, pelo que a maioria absoluta não seria suficiente, estando o Presidente impedido de promulgar o decreto **(0,5)**.

Não tendo o diploma sido efectivamente promulgado, no prazo de 8 dias após eventual confirmação, não poderia ser enviado para publicação **(0,25)**, não cabendo tal competência, em qualquer caso, à AR.

Nos termos do artigo 133.º, alínea c), o PR tem a competência de convocar extraordinariamente a AR, para se ocupar de assuntos específicos (cfr. artigo 174.º, n.º 4). O pedido de reapreciação do diploma teria de ser sempre apreciado em Plenário, não em Comissão. **(0,5)**

O Presidente da República pode dissolver a Assembleia da República, nos termos do artigo 172.º e 133.º, alínea e), desde que ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado, cujo parecer, embora obrigatório, não é vinculativo. Não estando em causa qualquer limite temporal ou circunstancial, a mesma poderia ser dissolvida.

Na prática constitucional, a Assembleia só poder ser dissolvida em caso de crise grave, apesar do artigo 172.º não enunciar qualquer limite material para o exercício desta competência; o caso argumenta que estaria em causa “a relação de confiança e responsabilidade política do Parlamento perante o Presidente”, devendo ser discutido se constituiria um motivo válido para a dissolução **(0,5)**.

A marcação das eleições teria de cumprir o artigo 113.º, n.º 6 da Constituição, e o artigo 19.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República **(0,25)**.

O PM apresenta a sua demissão ao PR, implicando a aceitação da demissão também a demissão do Governo (195.º, n.º 1, b), que passará a estar em gestão (186.º, n.º 5). Porém, o pedido de demissão tem de ser aceite pelo PR, que exonera o PM (133, alínea g), não sendo o próprio PM a decidir a sua demissão nem a sua substituição por decreto. **(0,5)**.

- c)** Nos termos do artigo 285.º, n.º 1, da Constituição, a iniciativa de revisão compete aos Deputados. A comissão permanente da AR funciona fora do seu período de funcionamento efectivo, durante o período de dissolução e nos restantes casos previstos na CRP (artigo 179.º, n.º 1). Não se incluem nas competências da Comissão Permanente (179.º, n.º 3), iniciar um processo de revisão constitucional. **(1)**

A alteração em causa não colide com qualquer limite material constante do artigo 288.º, consistindo numa alteração ao procedimento de dissolução parlamentar. Se a maioria prevista de 2/3 dos deputados votantes correspondesse à maioria constitucionalmente exigida de 2/3 dos Deputados em efectividade de funções (cfr. artigo 286.º, n.º 1), a alteração em causa teria sido aprovada **(0,6)**