

José de Melo Alexandrino

1 Introdução

Apesar do consensual reconhecimento de que constitui uma *situação inédita*, em ordenamentos de democracia ocidental, a atribuição ao Governo de uma competência legislativa normal¹, não deixa de surpreender o carácter sumário da explicação fornecida pela doutrina para semelhante singularidade – para não falar do carácter tradicionalmente sumário da própria descrição² dessa parte do modelo de repartição de competências legislativas instituído na Constituição de 1976 (abreviadamente, CRP).

A singularidade é no entanto bem visível na observação de ordens jurídicas que nos são próximas ou na reflexão comparatista: foi isso que nos foi dado observar no contacto recente com as ordens jurídico-constitucionais angolana e cabo-verdiana³; é isso que

[* Texto destinado à comemoração da publicação do n.º 50 da revista *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, subordinado ao tema “Legislação no século XXI”.]

¹ Assim, J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 649, 776; Paulo Otero, *O poder de substituição em Direito Administrativo – Enquadramento dogmático-constitucional*, vol. II, Lisboa, 1995, p. 599, 627, id., *O desenvolvimento de leis de bases pelo Governo*, Lisboa, 1997, p. 13, 14, 80; id., *Legalidade e Administração Pública – O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, 2003, p. 126, 130; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, 795; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo V – *Actividade constitucional do Estado*, 3.ª ed., Coimbra, 2004, p. 321; Carlos Blanco de Morais, *Curso de Direito Constitucional*, tomo I – *A lei e os actos normativos no ordenamento jurídico português*, Coimbra, 2008, p. 430 ss.

² Assim sucede quer em manuais de referência (cfr. G. Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 649; J. Miranda, *Manual...*, V, p. 185 s.; B. Morais, *Curso...*, p. 433), quer em obras especialmente dedicadas ao objecto (cfr. Manuel Afonso Vaz, *Lei e Reserva da Lei – A causa da lei na Constituição portuguesa de 1976*, Coimbra, 1996, p. 430, 437; Jaime Valle, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, Coimbra, 2004, p. 255 s.).

A única verdadeira excepção provém de Paulo Otero (especialmente desde a obra *Conceito e Fundamento da hierarquia administrativa*, Coimbra, 1992, e com destaque para as obras já citadas *O poder de substituição em Direito Administrativo* e *Legalidade e Administração Pública*).

³ No primeiro caso, depois da leitura e de reflexos da recente discussão da tese de mestrado de Adão Francisco Correia de Almeida, *Autorizações legislativas e controlo parlamentar do decreto-lei autorizado – o caso angolano*, Luanda, diss. [inédita], 2008; no segundo, depois do exercício comparativo recentemente tentado e onde se chegou à conclusão de que a Constituição cabo-verdiana é talvez a única que, nesta parte, acompanha inteiramente a Constituição portuguesa [cfr. José de Melo Alexandrino, *O sistema português e o sistema cabo-verdiano de actos legislativos*, comunicação [inédita], Cidade da Praia, 2009, texto acessível em

decorre, por exemplo, da seguinte apreciação do publicista e juscomparatista francês Pierre Bon: «[j]á sob o império da Constituição de 1933, o executivo estava dotado de uma competência legislativa não desdenhável (...). Ter-se-ia podido pensar que a Constituição de 1976, que teve origem na revolução dos “cravos”, tivesse descartado tal possibilidade, que parece indissolúvelmente vinculada aos regimes autoritários. Por razões que mereceriam ser dilucidadas, não houve mudanças e a nova Constituição manteve uma competência legislativa normal do Governo»⁴.

Ora, nestas mais de três décadas de vigência da Constituição de 1976, a doutrina portuguesa ainda não produziu a devida dilucidação dessa extraordinária singularidade (nem do correspondente funcionamento de um sistema erguido sobre a mesma), não podendo à partida excluir-se a hipótese de se estar perante uma anomalia (mais ou menos grave), com possibilidade de repercussão na definição do próprio regime político instituído⁵.

O problema que aqui nos ocupa, a tratar exclusivamente no plano da Ciência do Direito constitucional⁶, está centrado em dois aspectos apenas: na *qualificação* da apontada singularidade (com uma proposta de indicação do respectivo *locus* explicativo) e na subsequente consideração de um conjunto de *reflexos* da preponderância do Governo no âmbito da própria produção legislativa parlamentar. Não estará por isso em causa discutir nem a presença na CRP de um *primado* legislativo do Parlamento⁷, nem o modelo de distribuição constitucional de poderes legislativos, por eventual falta de legitimidade democrática do Governo⁸, nem, tão-pouco, o (alegado) problema da garantia da capacidade funcional do Governo perante a acção do Parlamento⁹.

<http://www.fjd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=ITF204s6XJc%3d&tabid=333> (26.02.2009); já neste sentido, P. Otero, *O desenvolvimento de leis de bases...*, p. 85, nota 163].

⁴ Pierre Bon, «Los actos legislativos del ejecutivo», in Francisco Fernández Segado (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional*, Madrid, 2008, p. 1107 [1065-1110].

⁵ Afirmando crer no inverso, P. Bon, «Los actos legislativos...», p. 1107 (embora em relativo erro quanto ao alcance dos poderes legislativos do Governo na área concorrencial, *ibidem*, p. 1108).

⁶ Para exemplos de exercício paralelo, mas em outros domínios científicos, Pedro Coutinho de Magalhães, «A actividade legislativa da Assembleia da República e o seu papel no sistema político», in *Legislação*, n.º 12 (Janeiro-Março de 1995), p. 87-119; Carlos Pereira Bernardo Muller, «Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro», in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, 43 (2000), p. 45-67.

⁷ Assim, pela revelação das respectivas manifestações, Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional I – Introdução à Teoria da Constituição*, Braga, 1979, p. 256 s.; G. Canotilho / V. Moreira, *Constituição...*, p. 663 s.; G. Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 635; P. Otero, *Legalidade...*, p. 122 s.; J. Miranda, *Manual...*, V, p. 180 ss.; id., «Artigo 161.º», in Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo II – *Organização económica, organização do poder político*, Coimbra, 2006, p. 497; B. Morais, *Curso...*, p. 387 s.; algo diversamente, por referência ao primado *de facto* do Governo, P. Otero, *O poder de substituição...*, II, p. 631; por reconhecimento de que o primado do Parlamento convive com o primado do Governo, P. Otero, *O desenvolvimento de leis de bases...*, p. 80; por referência à equiparação dos órgãos de soberania, Jorge Reis Novais, *Separação de poderes e limites da competência legislativa da Assembleia da República*, Lisboa, 1997, p. 49 s.

⁸ Negando claramente a hipótese, Rogério Ehrhardt Soares, «Princípio da legalidade e Administração constitutiva», in *BFDC*, vol. 57 (1981), p. 180 s. [169-191]; P. Otero, *Conceito e fundamento...*, p. 329 ss.; id., *O*

2 Notas sobre uma *contradição estrutural*

A reflexão em torno da *qualificação* a dar à singularidade traduzida na atribuição pela CRP ao Governo de uma competência legislativa normal não dispensa uma prévia indicação sobre a explicação até agora aventada para semelhante fenómeno.

a) A explicação dada pela doutrina tem repousado essencialmente na constatação de que se trata de uma herança recebida da Constituição de 1933¹⁰ (a cujo peso não terá sido possível reagir)¹¹, não sendo de descartar a relevância da evolução histórica a respeito dos poderes legislativos do Governo no ordenamento português, quer no plano dos textos constitucionais quer no da prática política^{12 13}.

poder de substituição..., II, p. 632 e *passim*; id., *O desenvolvimento de leis de bases...*, p. 17, 83; id., A subversão da herança política liberal: a presidencialização do sistema parlamentar», in AAVV, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Coimbra, 2004, p. 254 ss. [251-263]; R. Novais, *Separação de poderes...*, p. 49 ss.; J. Valle, *A participação do Governo...*, p. 221, 224; algo diversamente, pelo menos no plano do exercício da função legislativa, G. Canotilho / V. Moreira, *Constituição...*, p. 649, 663 s.; José de Melo Alexandrino, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição Portuguesa*, vol. I – *Raízes e contexto*, Coimbra, 2006, p. 309, nota 116; id., *O sistema português...*, p. 17; P. Bon, «Los actos legislativos...», p. 1110.

⁹ Sobre a questão, J. Novais, *Separação de poderes...*, p. 53 ss.; por último, Jorge Miranda / José M. Alexandrino, «Tribunal constitutionnel portugais», in Pierre Bon / Didier Maus (dir.), *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*, Paris, 2008, p. 402 s., com outras indicações.

¹⁰ Assim, G. Canotilho / V. Moreira, *Constituição...*, p. 776; P. Otero, *O poder de substituição...*, II, p. 599 s.; id., *Legalidade...*, p. 121 ss., 124, 126, nota 497, 129 (com outras indicações); Marcelo Rebelo de Sousa / José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa – Comentada*, Lisboa, 2000, p. 320; G. Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 795; J. Miranda, *Manual...*, V, p. 160; id., «Artigo 161.º», p. 496; Carlos Blanco de Moraes, *Manual de Legística – Critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, Lisboa, 2007, p. 130; M. Alexandrino, *O sistema português...*, p. 4 s.

¹¹ J. Miranda, *Manual...*, V, p. 160, dando nota do seu próprio esforço na Assembleia Constituinte (*ibidem*, p. 160, nota 1); mas, na verdade, todos os projectos de Constituição (com excepção do paraprojecto da UDP) preconizavam a solução que veio a ficar consagrada (cfr. P. Otero, *O desenvolvimento de leis de bases...*, p. 14, nota 15).

¹² Em geral, G. Canotilho / V. Moreira, *Constituição...*, p. 776; G. Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 792 ss.; J. Miranda, *Manual...*, V, p. 160, 161-166; B. Moraes, *Curso...*, p. 331 s.; Alexandre de Sousa Pinheiro, «Artigo 112.º», in Paulo Otero (coord.), *Comentário à Constituição Portuguesa*, II vol., 1.º tomo, Coimbra, 2008, p. 270-289 [68-296]; com ênfase especial, P. Otero, *Legalidade...*, p. 110 ss., 121 ss. (com outras indicações).

¹³ Sobre as possibilidades de periodificação dessa evolução e com as indicações necessárias para o efeito, P. Otero, *Legalidade...*, p. 110 ss.; G. Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 792 ss.

Poderíamos então identificar cinco momentos relevantes: (i) a solução consagrada, no âmbito ultramarino, no artigo 137.º da Constituição de 1838 (depois acolhida no Acto Adicional de 1852); (ii) a introdução da categoria não muito transparente (Gomes Canotilho) do decreto-lei na Constituição de 1911; (iii) a admissão dos decretos-leis em caso de urgência e necessidade (artigo 108.º da Constituição de 1933); (iv) a consagração da competência legislativa normal do Governo (artigo 109.º da Constituição de 1933, após a revisão constitucional de 1945); (v) a recepção pela Constituição de 1976 da competência legislativa normal do Governo (num quadro parademocrático e com poderes legislativos partilhados pelo Conselho da Revolução, na versão inicial; num quadro democrático, após a revisão constitucional de 1982).

Adicionalmente, autores como Jorge Miranda observaram que «[n]o difícil enraizamento da instituição parlamentar e da conexas cultura cívica entre nós há-de encontrar a causa e, do mesmo passo, a consequência deste fenómeno»¹⁴; segundo Paulo Otero, ainda que directamente herdada da Constituição de 1933 ou, talvez melhor, do período da “ditadura militar”¹⁵, a excepcional concentração de competência normativa no Governo na Constituição de 1976 filia-se e «[a]dopta um modelo de distribuição da função legislativa pelo Governo que antes se alicerça numa postura pré-liberal»¹⁶, revelando a Constituição aqui uma efectiva *impermeabilidade* às concepções político-filosóficas liberais¹⁷ – ainda assim, sem deixar de reconhecer que é a Constituição de 1933 que vem instalar uma *contradição estrutural* na vertente parlamentar da Constituição de 1976¹⁸.

b) À questão de saber como deve ser qualificada a atribuição ao Governo de uma competência legislativa normal, a doutrina tem respondido segundo diversas linhas, não excessivamente nítidas: (i) há por um lado autores que consideram *normal* ou *satisfatório* esse modelo de repartição de poderes legislativos (casos de Paulo Otero, Blanco de Moraes ou, implicitamente, também de Jorge Reis Novais e Rui Medeiros¹⁹); (ii) há depois um conjunto de vozes *relativamente críticas* ou insatisfeitas com a solução (casos de Jorge Miranda, Gomes Canotilho, Vital Moreira e, segundo julgamos, também de Marcelo Rebelo de Sousa); (iii) e, ao lado daqueles que não têm expressado um nítido ponto de vista, há quem tenha claramente apontado o *traço negativo* desse elemento constitucional (v. *infra*).

c) Pela nossa parte, em primeiro lugar, *quanto à explicação* e em termos próximos dos de Paulo Otero²⁰, entendemos que a mesma reside antes de mais numa constante que atravessa toda a história, constitucional e pré-constitucional, portuguesa²¹: essa constante, de perfil autoritário, reside na preponderância efectiva do principal órgão do poder

¹⁴ J. Miranda, *Manual...*, V, p. 161.

¹⁵ P. Otero, *Legalidade...*, p. 129.

¹⁶ P. Otero, *Legalidade...*, p. 129 (com outras indicações); em termos aparentemente opostos, também já se escreveu que «[a] competência legislativa comum (e ampla) do Governo representa um dos traços do Estado pós-liberal (...)» (cfr. M. Rebelo de Sousa / M. Alexandrino, *Constituição...*, p. 320).

¹⁷ P. Otero, *O poder de substituição...*, II, p. 863; id., *Legalidade...*, p. 120 s., 129.

¹⁸ P. Otero, *Legalidade...*, p. 125; diversamente, id., *O desenvolvimento de leis de bases...*, p. 84 s.

¹⁹ Quanto ao último autor, cfr. Rui Medeiros, «Artigo 198.º», in J. Miranda / R. Medeiros, *Constituição...*, II, p. 692 ss., *maxime* 697 e 702.

²⁰ Sobretudo a respeito da clara enunciação e justificação da tese do *predomínio do executivo sobre o parlamento durante a maior parte da história constitucional portuguesa* (cfr. P. Otero, *Legalidade...*, p. 113-115).

²¹ Isto apesar de termos enunciado, pela primeira vez, a tese (não infirmada nesta sede) de que «[c]ada uma das Constituições portuguesas está realmente sempre mais próxima e é sempre substancialmente devedora da Constituição (e da experiência política) que a precedeu» (cfr. M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 435).

executivo²² – o *locus* e chave da explicação encontra-se por conseguinte na ideia de “constituição histórica”²³.

Já *quanto à qualificação*, divergimos do Professor Paulo Otero, na parte em que o mesmo admite que, à luz da legitimidade democrática, se tornou *politicamente natural* no sistema político-governativo instituído pela Constituição de 1976 não só a atribuição de uma competência legislativa comum ao Governo como a própria atribuição de esferas ou graus de competência legislativa reservada²⁴.

Pela nossa parte, nem juridicamente, nem institucionalmente, nem politicamente, nem culturalmente nos parece normal o acervo de poderes legislativos *atribuídos* e *exercidos* pelo Governo no ordenamento constitucional vigente: (1) se, de facto, nessa zona da Constituição portuguesa, se regista uma impermeabilidade às concepções liberais, esse facto não pode ser visto senão como uma *anomalia* (ou seja, como sobrevivência de elementos antiliberais, antiparlamentares e antidemocráticos, incompatíveis com o tipo de Estado constitucional a que julgamos pertencer²⁵); (2) se, de facto, se confirmar a efectiva subordinação do Parlamento às preferências e aos interesses do Governo (ou aos do líder do partido governamental), não pode haver outra conclusão que não a de um *funcionamento em desequilíbrio* do sistema de governo, que mais não seja por via dessa persistente menorização do Parlamento²⁶; (3) mesmo no plano histórico, merecem releitura as páginas escritas em 1935 por Domingos Fezas Vital, no parecer da Câmara Corporativa²⁷, a intervenção do Deputado Jorge Miranda na Assembleia Constituinte em 1975 e algumas das intervenções produzidas na revisão constitucional de 1982²⁸, nomeadamente por parte

²² M. Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, I, p. 309; em termos próximos, P. Otero, *Legalidade...*, p. 114.

²³ A propósito, cfr. José de Melo Alexandrino, «Perfil constitucional da dignidade da pessoa humana: um esboço traçado a partir da variedade de concepções», in AAVV, *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, vol. I, Coimbra, 2008, p. 502, nota 117 [481-511]; id., *Reforma Constitucional – Lições do constitucionalismo português*, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Martim de Albuquerque* [no prelo], acessível em <http://www.fd.ul.pt/Portals/0/Docs/Institutos/ICJ/LusCommune/AlexandrinoJosedeMelo2.pdf> (20.02.2009).

²⁴ P. Otero, *O desenvolvimento das leis de bases...*, p. 84 s.; em termos próximos, B. Morais, *Manual de Legística...*, p. 129-132.

²⁵ Peter Häberle, «Neue Horizonte und Herausforderungen des Konstitutionalismus», in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, vol. 33, n.ºs 19-21 (2006), p. 533-540 (com base na Conferência “Novos Horizontes e novos Desafios do Constitucionalismo”, Lisboa, 26 de Abril de 2006); sobre a feição portuguesa desse tipo-ideal, Jorge Reis Novais, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, 2004; Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República – uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra, 2005, p. 66 ss., 127 ss., 139 ss.; em fórmula de síntese, José de Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais – Introdução geral*, Estoril, 2007, p. 14, nota 13.

²⁶ Assim, M. Alexandrino, *O sistema português...*, p. 17.

²⁷ Com as indicações necessárias, S. Pinheiro, «Artigo 112.º», p. 286 ss.

²⁸ Sem que deva ser esquecido o facto de, até 1982, existir ainda um poder legislativo reservado ao Conselho da Revolução (cfr. R. Medeiros, «Artigo 198.º», p. 692); ora, se esse modelo de repartição de poderes era tolerável (e só a *título transitório*), à luz das contradições e entorses subjacentes ao texto da Constituição originária, com a supressão do Conselho da Revolução, deveria ter sido igualmente removido o traço igualmente *autoritário* e *parademocrático* de um poder legislativo normal nas mãos do Governo.

dos Deputados António Vitorino e Vital Moreira²⁹; (4) a essas razões ainda acrescem os efeitos do funcionamento de um sistema político edificado sobre essa estrutura constitucional, perspectiva que tentaremos iluminar através de um pequeno prisma.

3 Reflexos do sobrepeso do Governo na produção legislativa do Parlamento

Deixando de lado o facto de pertencer ao Governo mais de quatro quintos da produção legislativa³⁰ (com óbvias marcas de “apagamento” da actividade legislativa da Assembleia da República)³¹ ou a constatação da manifesta inoperatividade prática do mecanismo de controlo político previsto no artigo 169.º da Constituição^{32 33}, partindo de uma observação directa feita ao longo da última década, poderemos sem dificuldade evidenciar um conjunto de reflexos ilustrativos de outras dimensões funcionais, que atestam designadamente o elevado grau de determinação pelo Governo dos resultados do processo legislativo parlamentar³⁴ – e ainda sem referir o papel de *factores decisivos* como os que se encontram ligados ao modelo de recrutamento dos Deputados, à partidarização do sistema de governo, à centralidade das decisões tomadas pelos líderes dos maiores partidos com representação parlamentar ou aos poderes de iniciativa genérica (originária e superveniente) e aos meios de controlo das Comissões parlamentares pelo Governo³⁵.

- (i) Em certos casos, a determinação do resultado revela-se na *total subordinação* do Parlamento às preferências do Governo, limitando-se o primeiro a carimbar tanto as opções políticas, como todo o texto de um diploma apresentado pelo Governo, por mais extenso e complexo que este seja (como sucedeu, entre diversas outras leis, com a nova lei da imigração de 2007³⁶).

²⁹ Com as indicações necessárias, S. Pinheiro, «Artigo 112.º», p. 256 ss.

³⁰ Cfr. Carlos Blanco de Moraes, *As Leis Reforçadas – As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra, 1998, p. 193 s.; id., *Manual de Legística...*, p. 130; J. Valle, *A participação do Governo...*, p. 293 s., com outras indicações.

³¹ J. Valle, *A participação do Governo...*, p. 294.

³² J. Valle, *A participação do Governo...*, p. 295.

³³ Para não referir a presença de outras manifestações da *evasão* do primado do Parlamento (cfr. J. Miranda, *Manual...*, V, p. 182 ss.; id., «Artigo 161.º», in J. Miranda / R. Medeiros, *Constituição...*, II, p. 497).

³⁴ Em geral sobre a participação do Governo no procedimento legislativo parlamentar, J. Valle, *A participação do Governo...*, p. 95-173.

³⁵ Sobre o paralelo brasileiro, C. Muller, «Uma Teoria da Preponderância...», p. 46 ss.

³⁶ Cfr. José de Melo Alexandrino, «A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 49.º, n.ºs 1 e 2 (2008) [no prelo].

- (ii) Em múltiplos outros casos, a determinação revela-se na *motorização* legislativa³⁷ induzida a partir de iniciativas governamentais³⁸, que conduz a sucessivas vagas de textos legislativos sobre matérias sensíveis e sem que lhes corresponda nenhuma avaliação relevante³⁹ das necessidades sociais de regulação (de que, não deixando de ser exemplo as sucessivas leis da imigração, dão nota as alterações às leis da imprensa, da televisão ou ao estatuto do jornalista ou as diversas leis de bases do desporto⁴⁰).
- (iii) Há também casos de *determinação negativa*, a qual pode resultar: (1) do “bloqueio do desenvolvimento legislativo” de leis de bases constitucionalmente impostas (como sucede no domínio do património cultural)⁴¹; (2) da “neutralização de opções legislativas” falsamente em aberto (como sucede na insuficiente concretização do regime de acesso à actividade de radiodifusão⁴² ou na abertura à existência de televisões de âmbito regional e local⁴³); ou (3) da “pura evasão da regulação” sobre fenómenos sociais com manifesta projecção na realização do bem comum (como sucede desde o início diante do fenómeno da greve na Administração Pública)⁴⁴.

4 Nota final: como recuperar o equilíbrio?

Ainda que, se estiver correcta a explicação avançada, se não possa falar em recuperação do equilíbrio (uma vez que esse equilíbrio, na prática, nunca existiu), importa deixar uma nota final sobre as perspectivas de um *desejável equilíbrio*, capaz de travar ou reverter a manifesta preponderância do Governo na produção legislativa em Portugal.

³⁷ Sobre o fenómeno da inflação legislativa, entre nós, B. Morais, *Manual de Legística...*, p. 191 ss.

³⁸ Trata-se, também aqui, de uma manifestação de “legislação simbólica”, paralela ao fenómeno do frenesim ou revisionismo constitucional (sobre o qual, por último, M. Alexandrino, *Reforma Constitucional...*, p. 5, 12 ss., com outras indicações).

³⁹ Em geral sobre o problema, B. Morais, *Manual de Legística...*, p. 178 ss.

⁴⁰ Cfr. José de Melo Alexandrino, «Direitos, liberdades e garantias na relação desportiva», 2008 [edição em preparação], texto acessível a partir de <http://www.icjp.pt/papers>.

⁴¹ Não se modificou, até hoje, apesar da aprovação da nova lei de bases em 2001, o panorama que descrevemos há uma década [cfr. José Alberto de Melo Alexandrino, «Uma nova lei de bases para o património», in *Legislação*, n.º 24 (Janeiro- Março de 1999), p. 5-20].

⁴² Cfr. Rebelo de Sousa / M. Alexandrino, *Constituição...*, p. 137.

⁴³ Cfr. José de Melo Alexandrino, «A Lei da Televisão», in AAVV, *Curso de Direito das Telecomunicações*, [edição em preparação].

⁴⁴ Cfr. José de Melo Alexandrino, «A greve dos juizes – segundo a Constituição e a dogmática constitucional», in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano, no centenário do seu nascimento*, vol. I, Coimbra, 2006, p. 787 s. [747-788].

Quanto a nós, a primeira tarefa a empreender é a de tentar completar a dilucidação (a que se refere o Professor Pierre Bon) da opção feita pela Constituição de 1976, em resultado da qual se poderá eventualmente reconhecer a necessidade de introduzir uma ruptura nessa constante da nossa história política⁴⁵.

Até lá, quanto à produção legislativa do Governo, a nosso ver, o contrapeso encontra-se nas mãos do Presidente da República, quer através da devida sinalização a exercer sobre a torrente legislativa governamental, quer através da intensificação do controlo e da devolução informal de decretos do Governo⁴⁶, quer, em última linha, através da intensificação do uso do veto político – nesta medida, na esfera da produção legislativa, o Governo responde *ainda* perante o Presidente da República, garantido-se assim um duplo controlo: o controlo do mérito político formal traduzido na possibilidade de apreciação parlamentar e o controlo dessa componente da condução da política governamental por parte do Presidente da República⁴⁷, dando assim corpo às múltiplas formas em que pode traduzir-se a responsabilidade política institucional⁴⁸ do Governo perante o Presidente da República⁴⁹.

Por fim, quanto aos poderes exercidos no âmbito da actividade legislativa do Parlamento, por um lado, a “dilucidação” tem de ser aprofundada e levada a cabo não apenas (ou nem sequer essencialmente) pela Ciência do Direito, mas sim por um conjunto alargado de outras ciências sociais próximas; por outro lado, só uma intervenção paulatina, abrangente e transversal poderá responder adequadamente a um problema com raízes tão profundas e alojado como está no *coração* do sistema político português.

⁴⁵ Sobre a forma de proceder que recomendamos, M. Alexandrino, *Reforma constitucional...*, p. 21 ss.

⁴⁶ Sobre esta prática, Jorge Miranda, «Artigo 136.º», in J. Miranda / R. Medeiros, *Constituição...*, II, p. 405; B. Morais, *Curso...*, p. 455.

⁴⁷ J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, 1991, p. 46 s.

⁴⁸ Marcelo Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português – antes e depois da revisão constitucional*, 2.ª ed., Lisboa, 1983, p. 46; Rebelo de Sousa / M. Alexandrino, *Constituição...*, p. 311; G. Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 647.

⁴⁹ Sobre a relação de responsabilidade política, por último, Pedro Lomba, *Teoria da responsabilidade política*, Coimbra, 2008, p. 107 ss.