

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**OS REGULAMENTOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CRA
«SIGNIFICADO E LIMITES»**

DALVAN ALÍLIO HERCULANO DA COSTA

MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS

2017

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO

**OS REGULAMENTOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CRA
«SIGNIFICADO E LIMITES»**

DALVAN ALÍLIO HERCULANO DA COSTA

DISSERTAÇÃO ORIENTADA PELO PROFESSOR DOUTOR JOSÉ DE MELO
ALEXANDRINO, ESPECIALMENTE ELABORADA PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE EM DIREITO (CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS)

2017

RESUMO:

Na presente dissertação abordamos o problema dos regulamentos do Presidente da República e dos seus limites, conforme consagrados pela Constituição da República de Angola de 2010.

Com efeito, apesar de a constituição consagrar a Assembleia Nacional como detentora primária do poder legislativo sendo, ipso facto, a maior entidade com competência para criar regras jurídicas vinculativas, a verdade é que grande parte dessas regras são muitas vezes fixadas pelo Presidente através de regulamentos.

As várias espécies de reserva de lei e as competências administrativas do presidente são os pontos fulcrais da dissertação.

Ao final analisamos as possibilidades de intervenção dos regulamentos e a hipótese da existência de regulamentos do presidente da República independentes da Lei.

PALAVRAS-CHAVE:

Regulamentos; Reserva de lei; Presidente da República; Assembleia Nacional;

ABSTRACT:

In this work we talk about the Presidente's power of making administrative rules, as stated by the Angolan constitution of 2010, and its limits.

We shall argue, that although the constitution as established the parliament – Assembleia Nacional de Angola – as the main authority on making legislative rules the President still remains with a lot of competences regarding the administrative rules.

We do that, by analysing the areas on which the law is essential and establish limits to the administrative rulemaking power and those where the administrative rules are able to regulate.

The exclusive areas of legislation and the administrative power of the President are, therefore, the key concepts on which we construct our thesis.

At the end we set hypothesis where is even possible administrative rules without previous legislation from the National Assembly

KEYWORDS:

Legal rules; Administrative rulemaking power; parliament; President.

Lista de Siglas e Periódicos

BFDUC – *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

CE – *Conseil d'État*

CRA – *Constituição da República de Angola*

CRP – *Constituição da República Portuguesa*

DA – *Documentación Administrativa*

DDP – *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*

DJAP – *Dicionário Jurídico da Administração Pública*

ED – *Enciclopedia Del Diritto*

FDUNL – *Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*

OD – *O Direito*

RAP – *Revista de Administración Pública*

RDES – *Revista de Direito e Estudos Sociais*

RDP – *Revue du Droit Public*

REDC – *Revista Española de Derecho Constitucional*

RFDA – *Revue Française de Droit Administratif*

RFDUL – *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

RTDP – *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*

Indicação de redacção e leitura

- i.* As obras citadas em nota de rodapé são identificadas de maneira simples através da indicação dos elementos essenciais (autor, título, local de edição e data). Apenas em caso de obras com múltiplas edições optou-se por mencionar a respectiva edição e/ou reimpressão;
- ii.* Na citação de obras monográficas em língua estrangeira optou-se pela identificação da obra através do seu título original, indicando-se depois, em caso positivo, a respectiva tradução consultada;
- iii.* Nas citações de trabalhos presentes em publicações periódicas é mencionado o título da publicação periódica em causa através da respectiva sigla, cujo significado pode ser encontrado na lista de siglas;
- iv.* Todos os artigos sem menção expressa do diploma, reportam-se à Constituição Angolana de 2010 (CRA).

Índice

Introdução.....	3
1. Observações iniciais	3
2. Delimitação do objecto	5
2.1 Delimitação positiva	5
2.2 Delimitação negativa	7
3. Notas metodológicas	8
3.1 O <i>locus</i> da discussão sobre os regulamentos: problema de Direito constitucional, de Direito administrativo ou “dupla dimensão”?.....	9
a) A perspectiva constitucional	9
b) Os regulamentos como problema específico de Direito Administrativo	10
3.2 A referência a experiências estrangeiras.....	13
4. Plano e Sequência	14
Capítulo I - O Contexto da CRA	14
1. Constitucionalismo Novo?	14
2. Um sistema de governo <i>sui generis</i> ?.....	14
Capítulo II -Teoria dos regulamentos.....	18
1. Conceito	18
2. Fundamentos	22
2.1. Fundamento Constitucional	22
2.2. O fundamento legal.....	23
2.2.1. O princípio da legalidade: legalidade dos antigos e legalidade dos modernos.....	23
2.2.2. Legalidade dos modernos	25
2.3. Excurso: A reserva de lei.....	26
2.4. Juridicidade	28
2.5. A função de prestação e o fundamento autónomo do poder regulamentar?.....	28
3. Excurso: regulamentos externos vs regulamentos internos	29
3.1. O caso das circulares	30
4. Classificação dos regulamentos	31
4.1. Regulamentos de execução ou executivos.....	31
4.2. Regulamentos independentes.....	33
4.2.1. Reserva de Administração e Regulamento independente?.....	34

5. O caso da deslegalização	35
5.1. Deslegalização stricto sensu	38
6. Lei e regulamento: Um caso especial. Breve referência a experiência francesa	39
6.1. O problema dos domínios de competência	39
6.2. Os titulares do poder regulamentar	40
Cap III – Os Regulamentos do Presidente da República na Constituição	41
1. O poder legislativo na CRA	42
2. A reserva de lei na constituição.....	46
4.3. Os tipos de reserva	47
a) Reserva absoluta e reserva relativa.....	47
b) Regulamentos e Reserva absoluta de Lei	48
c) Reserva nos direitos fundamentais	49
d) Reserva de Lei Criminal	49
e) Reserva de Lei Fiscal	51
f) Reserva de regime de função pública?	53
3. Dos Regulamentos em Especial.....	54
3.1. Regulamentos executivos.....	54
3.2. Regulamentos complementares.....	56
3.3. Regulamentos e leis de bases	56
3.5. O problema dos regulamentos independentes	60
3.5.1 Reserva de Administração e Autonomia Administrativa do Presidente da República	61
a) A hipótese da organização administrativa.....	64
b) O caso específico do regime da função pública	67
3.6. Um Case Study.....	70
Conclusões	73
Referências Bibliográficas.....	74

Introdução

1. Observações iniciais

Numa das poucas disposições sobre os regulamentos na Constituição da República Angola consagra-se o poder do Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, para “elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis”. De uma Constituição que optou por um sistema presidencialista com separação de poderes e em que o critério primordial para a verificação do carácter legal é aquele orgânico, ou seja é lei o acto normativo oriundo da Assembleia Nacional e com uma forma específica, qual o espaço a ocupar pelos regulamentos? O mesmo é perguntar que sentido atribuir ao dispositivo constitucional “boa execução das leis”. Mais. Estabelecendo um modelo de presidencialismo, que espaço resta ao poder normativo-administrativo do Presidente da República? Haverá matérias que relevando materialmente da função administrativa terão de ser respeitadas pelas leis da Assembleia Nacional?

As inquietações agudizam-se quando se constata que se está perante uma constituição com múltiplas influências de sistemas nem sempre conciliáveis entre si.

A exiguidade do enunciado e o silêncio do resto da Constituição e da jurisprudência obriga-nos a partir em busca de um sentido a atribuir a tal norma e a fazermos algumas interrogações:

- (i) Dentro do poder normativo do Presidente qual é o espaço dos regulamentos?
- (ii) É um poder “autónomo” porque directamente atribuído pela Constituição ou está condicionado por outras competências atribuídas a outros órgãos constitucionais, *maxime* a Assembleia Nacional?

Ora, se a Constituição estabelece, como procuraremos demonstrar, uma supremacia do exercício do poder legislativo pela Assembleia Nacional mas também o exercício do poder regulamentar por parte do Presidente o “problema da tese” é exactamente delimitar o campo material dos regulamentos no ordenamento.

No entanto o caminho não é fácil e as respostas não são garantidas. Num cenário em que o próprio conceito de regulamento não é definido na Constituição, resultando da tradição ou da doutrina, onde encontrar a resposta para o significado e limites dos regulamentos: numa qualquer dogmática constitucional (*Jurisprudenz*)¹ no texto puro da constituição (*Metajurisprudenz*)², com a sua obrigação de unidade³, ou no recurso a uma reinterpretação jus filosófica do sentido da separação de poderes?

Não se pretende, no entanto, uma tese sobre regulamentos em geral, que além de pensarmos ousada para um trabalho deste jaez, está por enquanto suficientemente estudada nos últimos tempos pela dogmática constitucional e administrativa⁴. Pretende-se sim analisar o significado e os limites dos regulamentos numa constituição específica - a de Angola de 2010 - e especialmente os regulamentos do seu actor principal, o Presidente da República.

Em última instância e num presidencialismo atípico, não só pelo modo de eleição do Presidente da República, mas por outras características invisíveis à Constituição formal como o modo de funcionamento dos partidos políticos e em que são outorgados ao Presidente da República de forma directa ou indirecta funções legislativas típicas de regimes parlamentaristas ou ao que se convencionou chamar “semipresidencialismo”⁵, perguntar sobre o significado e os limites dos regulamentos (poder regulamentar) equivale a perguntar, também, sobre o sentido último da reserva de Lei na Constituição.

¹ JULIANO MARANHÃO, *Positivismo Jurídico Lógico- Inclusivo*, Madrid, 2012, p. 24.

² *Idem, ibidem*.

³ Enquanto princípio de interpretação constitucional, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “*Como Ler a Constituição: Algumas Coordenadas*”, in *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011, p.35

⁴ Vejam-se os trabalhos de ANA RAQUEL MONIZ, *A Recusa de Aplicação de Regulamentos pela Administração com fundamento em Invalidez*, Coimbra, 2012; e mais recentemente, PEDRO MONIZ LOPES, *Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas*, Vol II, Tese de Doutoramento apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014, pp. 584 e ss.

⁵ O “caso” português é nesse aspecto “complexo” e “paradigmático”. Sobre, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “A Preponderância do Governo no Exercício da Função Legislativa”, in *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011, pp. 95-106.

Assim, significado “significa” no trabalho a importância e o valor que têm os regulamentos enquanto instrumento privilegiado da administração. Os limites⁶ apelam a ideia da limitação dos poderes do Executivo em uma Constituição democrática.

2. Delimitação do objecto

2.1 Delimitação positiva

O objecto deste estudo são os regulamentos do Presidente da República e só estes. Apesar de os modos de manifestação normativa do Presidente da República serem múltiplos, centraremos a tese naqueles com *efeitos* externos e em exercício da *função* administrativa. A característica da externalidade implica o modo de exteriorização de tais normas, *i.e* aquelas normas que tenham uma *forma* específica tipificada e sejam directamente dirigidas a terceiros. A *função* serve aqui para fazer um recorte em relação a outras formas de manifestação normativa – normas jurídicas – do Presidente da República mas que sejam integradas em outras funções, mormente a legislativa. Assim, sem prejuízo de desenvolvimento posterior, consideramos como regulamento, para os efeitos do trabalho, *as normas jurídicas externas emanadas pelo Presidente da República no exercício da função administrativa*.

Feito este primeiro recorte importa assinalar que ainda assim nem todos os aspectos ligados ao poder regulamentar do Presidente da República serão analisados. Centrar-nos-emos nas condições objectivas para a emanação dos regulamentos (competência e forma) e a sua relação com as normas superiormente hierárquicas (Lei e Constituição).

Em outras palavras⁷ não nos interessa muito o “acto em si” – a sua formação e as consequências do seu exercício – mas a habilitação (competência) para a sua emanação e o seu conteúdo.

⁶ Ou numa das significações do princípio da legalidade em que a “lei que outorga os poderes também os limita”, assim, EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA, *La Lucha Contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo*, RAP, 38, Maio-Agosto, 1962, p. 162.

⁷ Assim, J-M. AUBY em prefácio a Jean-Claude Douence, *Recherches sur le Pouvoir Réglementaire de L'Administration*, Paris, 1968, p. XII.

Para tal, abordaremos três temas a título principal:

- (i) Administração Pública e Função Administrativa: com efeito em uma Constituição que atribui ao Presidente da República tanto a chefia do Estado⁸, como a titularidade do Poder Executivo⁹ e a direcção da administração pública¹⁰, é mister delimitar exactamente o sentido da função administrativa, pressuposto da própria definição de regulamento. É que um entendimento da administração como *serva, auxiliar do poder legislativo, constitutiva*¹¹ ou ainda como *infraestrutural* determina a concepção que se tem sobre o âmbito do poder regulamentar e da sua relação com a lei parlamentar e em último caso com a Constituição.

- (ii) Legalidade Administrativa e Reserva de Lei: o princípio constitucional da legalidade enquanto rector da actividade administrativa e a reserva de lei enquanto ordenadora principal da relação lei/regulamento, terão assento principal no trabalho, uma vez que do entendimento que deles tivermos resultarão consequências importantes tanto para a competência para a emanação dos regulamentos quanto para os limites materiais dos mesmos. Resulta que enquanto a legalidade administrativa “*tout court*” remete para a questão histórica da supremacia do parlamento ou subordinação da Administração/Executivo, a reserva de lei “remete, directamente, para os problemas de repartição de competências e distribuição interna do exercício do poder”¹².

- (iii) Separação de Poderes: A competência para emanar regulamentos e o conteúdo dos mesmos afecta directamente o princípio da separação de

⁸ Art. 119.º

⁹ Art. 120.º

¹⁰ Art. 120.º al. b)

¹¹ Nas já clássicas expressões de ROGÉRIO SOARES, *Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva*, BFDUC, Vol, LVII, 1981, pp. 178-79.

¹² JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Previstas pela Constituição*, 2ª edição, Coimbra, 2010, p. 826.

poderes¹³ ou é influenciada por ele. A doutrina fundadora do constitucionalismo moderno, com uma separação de poderes que correspondia a uma separação de funções na versão original, transformada depois em superioridade do parlamento, merece uma reanálise tendo em conta não só o processo evolutivo do Estado e da Constituição, bem como a progressiva afirmação da administração como um poder¹⁴, tendo sempre em atenção a configuração específica que cada Constituição dá a este princípio director. Assim de um entendimento “clássico” ou de um entendimento “actualizado” resultam consequências importantes, mormente no que se refere à autonomização dos regulamentos em relação a lei, enquanto expressão de um poder administrativo próprio ainda subordinado a lei, mas que reclama, em casos justificados, zonas exclusivas de actuação.

Num quadro de legitimação do Executivo próxima ou em muitos casos igual a legitimação do legislativo – caso típico dos presidencialismos -, não cabe extrair da separação de poderes uma irreflectida superioridade do poder legislativo baseado apenas na sua maior “legitimação”.

Só combinados os elementos acima será possível apurar das consequências para o ordenamento do exercício do poder regulamentar pelo Presidente da República consagrado pela Constituição.

2.2 Delimitação negativa

Assim, determinado positivamente o objecto da tese, ficam excluídas do âmbito da mesma:

- (i) *As normas administrativas internas* do Presidente da República - instruções administrativas, circulares, regimentos internos -, entendidas aqui como aquelas que não tenham efeitos externos directos nem uma forma específica.

¹³ HARTMUT MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, trad. cast., *Derecho Administrativo – Parte General*, Madrid, 2011, pp. 110-11.

¹⁴ Sobre a identificação da Administração como um poder próprio, “constituído” e com identidade de legitimidade das funções legislativas e jurisdicionais, PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 2013, pp. 181 ss.

- (ii) Todas as outras formas de manifestação normativa externas do Presidente da República que não configurem exercício da função administrativa – decretos legislativos, decretos legislativos autorizados e decretos legislativos presidenciais provisórios -, sem prejuízo de a elas se recorrer para as diferenciar dos regulamentos ou quando o trabalho a isso obrigue.
- (iii) Os regulamentos de outras entidades administrativas que não o Presidente da República.
- (iv) As relações intrarregulamentares.
- (v) As questões procedimentais como as de aprovação e impugnação dos regulamentos.

3. Notas metodológicas

Toda investigação científica pressupõe um *iter*, racionalmente fundado, que permita alcançar os objectivos a que se propõe e justificar (fundamentar) as suas soluções¹⁵. Também no campo da ciência jurídica revela-se o problema do método, constituindo este uma dimensão da “problemática do direito”¹⁶ e do “pensamento jurídico”¹⁷. Assim resulta necessária uma breve incursão pelos aspectos metódicos, porque teleologicamente orientada à justificação das soluções apresentadas na dissertação.

No que segue, não pretendemos uma imersão pelo imenso mundo da metodologia por três ordens de limitações: gnosiológicas, temporais e de objecto. Primeiro porque para tal não possuímos ciência suficiente. Segundo porque ainda que a possuíssemos não teríamos tempo para o fazer. Terceiro e último, ainda que possuíssemos as duas competências anteriores seríamos sempre limitados pelo objecto da tese que excede o âmbito da metodologia.

¹⁵ No dizer de KANT, “Para que se possa chamar método a qualquer coisa é preciso que essa coisa seja uma maneira de proceder segundo princípios” – itálico no original, *Crítica da Razão Pura*, IMMANUEL KANT, 5ª edição, Lisboa, 2001, p. 672-673.

¹⁶ CASTANHEIRA NEVES, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Coimbra, 1993, p. 9,

¹⁷ *Idem, ibidem*.

Adoptando aqui a definição proposta por ANTÓNIO CORTÊS, consideramos como método jurídico “um conjunto articulado de procedimentos e raciocínios que o jurista desenvolve com o intuito de chegar a soluções jurídicas justas ou acertadas”¹⁸. Assim, o método aqui postulado é um “*instrumentum*”¹⁹ de justificação das nossas posições. Porém, não um *instrumentum* qualquer, mas sim, um baseado numa “racionalidade verificável e discutível”²⁰, que sirva de fundamentação às posições adoptadas.

3.1 O locus da discussão sobre os regulamentos: problema de Direito constitucional, de Direito administrativo ou “dupla dimensão”?

a) A perspectiva constitucional

Seria misturar truísmo e circularidade argumentativa afirmar que os problemas do Estado Constitucional são, antes de tudo, *constitucionais*. Partindo dessa pressuposição, os regulamentos enquanto fonte de direito^{21,22} e enquanto actos da função administrativa revelam-se como um problema constitucional. São-no pois bulem com matérias tipicamente constitucionais, como o princípio da constitucionalidade/legalidade (reserva de lei²³, precedência de lei e preferência de lei) e a separação de poderes - representada aqui pela autonomia do Executivo face ao legislador enquanto verdadeiro poder constituído. Mais não fosse, defendemos que o problema das fontes de direito no Estado de Direito é antes de mais um problema constitucional²⁴, *i.e* a relevância que possui a

¹⁸ ANTÓNIO CORTÊS, “Para uma metodologia Jurídica Integral”, in “*Estudos Dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva*”, Vol. I, Lisboa, 2013, p. 39.

¹⁹ CASTANHEIRA NEVES, *Método...*, cit., p. 10.

²⁰ Assim, FRIEDRICH MÜLLER, “*Tesis Acerca de la Estructura de las Normas Jurídicas*”, in *REDC*, Ano 9, 27, Setembro-Dezembro, 1989, p. 113.

²¹ Sobre a questão das fontes do direito administrativo, com uma análise estimulante, vide, as reveladoras reflexões do professor PAULO OTERO, *Legalidade e Administração – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, 2ª reimpressão. Coimbra, 2013, pp. 372 e ss.

²² Negando o carácter de fonte de Direito ao regulamento, PEDRO MONIZ LOPES, *Derrot...*, cit, p. 585.

²³ Aludindo ao problema da reserva de lei como verdadeiro problema constitucional, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “*O Ordenamento Jurídico Administrativo Português*”, in *Contencioso Administrativo*, Braga, 1986, p. 38.

²⁴ PAULO OTERO, *Legalidade...*, cit, p. 21.

definição das fontes de normatividade é matéria de tão elevada importância que terá de ser definida, pelo menos a nível primário, pelo texto constitucional²⁵.

Se assim já o exigia a lógica positivista, com a introdução da ideia de organização hierárquica do ordenamento jurídico (“garantia de unidade da ordem jurídica”²⁶), exige-o também o papel actual atribuído às constituições de “síntese axiológica-teleológica reveladora da ideia de Direito vigente numa determinada comunidade”²⁷. Com efeito aí deverá constar o valor daquilo que “pode ser entendido, a título referencial primário, como normativo”.

De resto, tem sido este o caminho seguido por parte da *manualística* constitucional, que opta por situar o estudo dos regulamentos também no âmbito do Direito Constitucional²⁸.

b) Os regulamentos como problema específico de Direito Administrativo

Afirma-se que os regulamentos possuem uma dupla dimensão²⁹. São não só fontes de direito como também forma da actividade administrativa³⁰. Assim, de uma primeira análise constitucional passa-se para uma análise mais específica no âmbito do direito administrativo. Embora seja também possível uma abordagem nesse sentido específica³¹, a verdade é que afastados paradigmas de “direito administrativo sem Constituição” o estudo do direito administrativo não pode ser afastado da Constituição. Sendo as normas constitucionais administrativas

²⁵ O que não significa que só matérias presentes “formalmente” no texto constitucional tenham dignidade constitucional. Assim, GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale*, I, Turim, 1987, introdução e p. 14.

²⁶ VIEIRA DE ANDRADE, *O ordenamento...*, cit., p. 49.

²⁷ Otero, *Legalidade...*, cit, p. 25.

²⁸ Vide, *inter alia*, J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, 3ª reimpressão, Coimbra, 2003, pp. 833 e ss.; Carlos Blanco de Moraes, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, Coimbra, 2008, pp. 104 e ss.

²⁹ Ana Raquel Gonçalves Moniz, “O Regime Substantivo dos Regulamentos Administrativos”, in “Estudos sobre os Regulamentos Administrativos”, Coimbra, 2013, p. 11; *idem*, *A Recusa...*, cit., pp. 15-16.

³⁰ Assim, Maurer, *Allgemeine...*, cit., p. 359.

³¹ Que era a clássica abordagem, em Portugal, de AFONSO QUEIRÓ colocando a questão dentro de uma “teoria geral do Direito Administrativo”, *Teoria dos Regulamentos*, I, in RDES, Ano 27, Jan-Dez de 1980, p. 1.

também direito administrativo material³² – fazendo parte delas obviamente as normas sobre o poder regulamentar – ou se opta por uma abordagem integrada³³ ou por uma abordagem constitucional, sendo que de qualquer delas fará parte necessariamente o Direito Constitucional.

Decerto que questões relacionadas ao actual alto grau de especialização da doutrina administrativa e do alto grau de especialização e aumento de tarefas da administração do Estado moderno obrigam a que se não adopte uma atitude míope em relação ao estudo dos regulamentos no âmbito puro do direito administrativo. Acresce a isso o facto de as questões suscitadas pela discussão constitucional sobre a posição do Executivo e a reserva de lei terem consequências directas no campo do Direito Administrativo³⁴. No entanto é ponto assente que a administração e o Direito Administrativo encontram na Constituição o seu fundamento e limite, sendo que as normas administrativas muitas vezes não são mais do que concretizações de mandatos constitucionais³⁵ e as normas constitucionais, actualmente, definidoras do “quadro” da actividade administrativa³⁶.

Portanto ainda enquanto estudo específico de Direito Administrativo os regulamentos são reconduzidos também a uma análise primeira constitucional. Por isto, apesar de reconhecermos também uma “dupla dimensão” ao regulamento optamos, no entanto, por uma abordagem da sua problemática na perspectiva do Direito Constitucional, uma vez que consideramos que neste está incluído já a base do estudo dos regulamentos a nível administrativo³⁷.

³² Neste sentido, VITAL MOREIRA, “Constituição e Direito Administrativo”, in “*AB VNO AD OMNES – 75 ANOS DA COIMBRA EDITORA*”, Coimbra, 1998, pp. 1141-42.

³³ Aludindo a uma abordagem “integrada” entre Direito Constitucional e Direito Administrativo, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *A Fiscalização Administrativa da Constitucionalidade*, Coimbra, 2004, pp. 57 ss.

³⁴ LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Lei e Regulamento*, Coimbra, 2002, p. 19.

³⁵ O *Verwaltungsrecht* como *konkretisiertes Verfassungsrecht* proclamado por FRITZ WERNER. Vide, ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “*Direito Fiscal e Administrativo Geral*”, in *Estudos em Memória do Prof. Doutor J.L. SALDANHA SANCHES*, Vol. III, Coimbra, 2011, p. 69.

³⁶ BERND STERN, *Les Sources Constitutionnelles du Droit Administratif*, Paris, 1995, p. 9.

³⁷ Como afirma PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, Lisboa, 1995, p. 122, “a análise dos fenómenos do direito administrativo apenas é compreensível se enquadrada numa perspectiva constitucional”.

Afirmada que está a opção metódica pelo Direito Constitucional, resta a pergunta “que Direito Constitucional?”

Descartando de antemão uma ideia de um Direito Puro³⁸ ou de um Direito Constitucional puro mas ressaltando a sua autonomia³⁹, a análise que se segue será feita com recurso às suas disciplinas auxiliares, mormente a Ciência Política e o Direito Constitucional Comparado. Com efeito, condicionado que está pelo seu objecto, os estudos em direito constitucional não se podem apartar de análises, ainda que a título auxiliar, de outras ciências próximas. Ainda que a um jurista seja exigido, pelo menos por motivos de “sobrevivência de classe”, defender a autonomia do Direito e do Direito Constitucional especificamente, esta defesa não deve pressupor uma ideia autopoietica do Direito⁴⁰ e do Direito Constitucional particularmente.

Se é de ciência de dever ser que se trata, grandemente sustentada no positivado, esta não deve descurar o contributo e a ligação quase visceral com a ciência política⁴¹. Antes do “valor” atribuído a “norma” constitucional existe um facto⁴² que serve de ponto de partida para a construção dogmática jurídica⁴³. Com efeito a análise do problema clássico mas sempre actual do constitucionalismo moderno, o “controlo do poder”, exige um novo paradigma: uma maior abertura a realidade normativizada pelo Direito⁴⁴. A ligação entre a análise dogmática constitucional e a Ciência Política permite-nos ligar o *Sollen* ao *Sein*, o direito à

³⁸ Numa clássica referência a HANS Kelsen, *Reine Rechtslehre*, trad. port. *Teoria Pura do Direito*, 8ª edição, São Paulo, 2009, pp. 1-2; vide ainda, MARTIN LOUGHLIN, *The Idea of Public Law*, reimpressão, New York, 2009, p. 1-2.

³⁹ De facto, o mérito da *Reine Rechtslehre* reside no contributo dado a “autonomia normativa do Direito”, residindo o seu demérito no “excesso de depuração científica”, ANTÓNIO CORTÊS, cit, p. 61.

⁴⁰ Vide, ANTÓNIO CORTÊS, cit, pp- 61-62., sobre os elementos empíricos ou factuais na metodologia jurídica.

⁴¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições de Direito Constitucional, Vol. I*, Lisboa, 2015 enquadra a “politicidade” como característica do Direito Constitucional; vide ainda a já clássica lição de KONRAD HESSE, *Die Normative Kraft der Verfassung*, trad. br. *A Força Normativa da Constituição*, Porto Alegre, 1991, pp. 13 ss.

⁴² Independente aqui agora da prévia qualificação do facto, pois como afirma LOURIVAL VILANOVA “em rigor, não há o facto económico puro, o facto jurídico puro ou o facto político puro”, *Política e Direito. Relação Normativa*, Separata da RFDUL, Vol. XXXIV, Lisboa, 1993, p. 54.

⁴³ Vide, PAULO OTERO, *Lições de Introdução ao Estudo do Direito, Vol. I, Tomo II*, Lisboa, 1999, pp, 263, 265.

⁴⁴ Assim, FRIEDRICH MÜLLER, *Arbeitsmethoden des Verfassungsrechts/Métodos de Trabajo del Derecho Constitucional*, ed. Bilingue, Madrid, 2006, p. 11.

realidade, formando assim uma normatividade composta por “norma e realidade”⁴⁵.

Aliás, essa postura metódica é mais pró-constitucional que um anátema à dogmática constitucional. Uma postura míope que insista no “mito do Estado de Direito impolítico”⁴⁶ só se pode revelar pernicioso e historicamente ignorante. A história do constitucionalismo moderno - *Magna Charta, Glorious Revolution, Revolução Francesa, Revolução Americana, movimentos de descolonização, Constituição de Bonn de 1949*), não deixa espaço para negar a evidência de que os momentos fundadores da actual ordem constitucional são políticos⁴⁷. Assim o recurso a ciência política justifica-se pelo objecto em análise⁴⁸.

3.2 A referência a experiências estrangeiras

Sendo a Constituição angolana “recente” e vivendo, como muitas outras constituições, influências recíprocas de constituições anteriores e de certa maneira paradigmáticas, justifica-se o recurso ao Direito Constitucional Comparado, no sentido minimalista aqui de “referência a experiências jurídicas estrangeiras” como meio de descoberta de soluções para problemas levantados por essa constituição específica. A independência política e a capacidade soberana de fazer as escolhas necessárias a sobrevivência da comunidade não excluem a conexão com outros ordenamentos.⁴⁹ Assim faremos referência, a título principal, as experiências constitucionais francesa e americana, sem prejuízo de serem mencionadas a título incidental outras experiências constitucionais que se revelem úteis para a aclaração da opção constitucional angolana.

⁴⁵ Idem, pp. 47-48; Nas palavras de KLAUS STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, trad. cast., *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*, Bilbao, 1987, “*De la misma manera que el Derecho del Estado tiene que guardarse de proscribir lo «politico» de su ámbito, así también sería erróneo mantener al derecho alejado de la política, porque sería pura «formalidad».*”

⁴⁶ J.J. GOMES CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, Coimbra, 1982, p. 44.

⁴⁷ KLAUS STERN, *cit.*, p. 128; MARTIN LOUGHLIN, *cit.*, p. 133, afirma “*there is a danger of forgetting that the foundations of legal order are political*”.

⁴⁸ “*Una distinta calidad de objetos a conocer reclama diversidad metodológica.*”, HECTOR RAÚL SANDLER, *Cómo Hacer una Monografía en Derecho*, Buenos Aires, 2003, pp. 8-9.

⁴⁹ GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, 3ª edição, Pádua, 1991, p. 1.

4. Plano e Sequência

O trabalho é composto por 3 capítulos. No primeiro capítulo faremos uma breve contextualização histórico-constitucional do que se convencionou chamar “constitucionalismo angolano”⁵⁰. No segundo capítulo faremos uma breve análise do “estado” da teoria dos regulamentos, seguido de breve referência à situação dos regulamentos na experiência constitucional francesa. Por fim analisaremos a situação específica dos regulamentos no ordenamento constitucional angolano.

Capítulo I - O Contexto da CRA

1. Constitucionalismo Novo?

A constituição angolana de 2010 estabeleceu um novo paradigma no modo de estruturação das relações entre os poderes em Angola. Integrada no processo, ainda em curso, de (re) construção do Estado, pretendeu ela fixar um novo pacto que conduísse a sedimentação constitucional do país. No fundo o propósito era o mesmo que dirigiu a constituinte de 1991/92, o alcance de uma possível democracia “através do direito” (*FERRAJOLI*).

No entanto, e apesar da forte carga simbólica que significou a aprovação do novo texto constitucional, as instituições parecem continuar a viver em uma espécie de melancolia do “*ancien regime*”, resistindo as transformações “prometidas” pela nova ordem constitucional.

Não estará desligado deste facto o detalhe de a constituição ter nascido em condições específicas e com propósitos específicos. De uma indefinição inicial sobre se era um processo novo⁵¹ ou a continuação do processo iniciado em 1991/1992, a verdade é que a constituição rompeu com a lógica estabelecida de facto pela Lei Constitucional de 1992. O maior impacto desta descontinuidade foi a alteração da relação Presidente da República-Assembleia Nacional.

2. Um sistema de governo *sui generis*?

O rompimento aduzido acima merece no entanto uma clarificação. Em um aspecto a constituição rompeu “formalmente” com o texto anterior mas,

⁵⁰ Neste sentido, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *O Novo Constitucionalismo Angolano*, Lisboa, 2013, p. 5. *E-book* disponível em www.icjp.pt

⁵¹ Para uma explanação detalhada sobre isso, CARLOS FEIJÓ, *Constituição de 2010: Constituição Nova ou Constituição Velha?*, in *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático – A Nossa Visão*, Vol III, Carlos Feijó (coord.), Coimbra, 2015, PP. 15-25.

paradoxalmente, adequou-se a materialidade pré-existente: no presidencialismo. É que apesar de o texto constitucional de 1992 aludir a uma espécie de semipresidencialismo as instituições de facto funcionavam com se de um presidencialismo se tratasse⁵². O presidencialismo de “Chefe”, com um líder à cabeça e meros auxiliares, sempre foi o caso embora a constituição estabelecesse uma formal diarquia no executivo entre o governo (dirigido pelo primeiro ministro) e o Presidente da República.

Mas, *ex africa aliquid novit*, até no estabelecimento de presidencialismo a constituição inovou. Daquilo que se considera os traços paradigmáticos do presidencialismo, a constituição afastou-se.

Apesar da controvérsia a circundar o sistema de governo consagrado pela CRA, há pelo menos um acordo: encontramos-nos ante uma forma de presidencialismo. Portanto a questão a responder é que tipo de presidencialismo. No entanto até essa questão-pressuposto é ardilosa. Existe um presidencialismo tipo? A resposta fácil seria o presidencialismo americano. Mas existirá uma outra realidade onde o presidencialismo americano seja aplicado conforme idealizado ou se possa dizer com toda a segurança que seja fruto da matriz? Varias experiências constitucionais ao sul da América⁵³ e em outras latitudes tentaram o presidencialismo sem os mesmos resultados que a experiência norte-americana.

No entanto a doutrina não deixa de tentar qualificar o sistema de governo presente na CRA.

⁵² Sobre isto, no que chama de “constante idiossincrática”, WLADIMIR BRITO, “O Presidencialismo como sistema de governo adequado para Angola”, in *Direito e Cidadania*, 18, Ano V, Set-Dez, 2003, pp. 156 e ss.

⁵³ Como afirma Juan Linz, citado por BRUCE ACKERMAN, *La Nueva División de Poderes, Mexico*, 2007, pp. 29, a divisão de poderes foi uma das mais “perigosas exportações dos Estados Unidos, especialmente para o sul da fronteira”. Com efeito, a mistura das doutrinas de Montesquieu com o modelo estadunidense, que serviu para criar “governos constitucionais” que dividem o poder legislativo entre presidentes eleitos e congressos (parlamentos) eleitos terminou com o falhanço das constituições que, sucumbiram as mãos de presidentes “frustrados” que “dissolveram congressos intransigentes e se instalaram eles mesmos como “caudillos” com ajuda de militares ou plebescitos extraconstitucionais”. Em termos comparativos, havia em 2003 quase 30 países, principalmente na América Latina (entendida aqui como mais ampla que a “América do Sul”), que haviam adoptado o sistema estadunidense (presidencial). Todos eles, sem excepção, passaram por situações idênticas as descritas anteriormente.

ANDRÉ THOMASHAUSEN, sem no entanto fundamentar porquê, considera que a CRA estabeleceu um sistema de governo presidencialista⁵⁴. Mais recentemente, o autor “reformou” a sua posição ao afirmar estarmos em presença de um “superpresidencialismo⁵⁵”.

JÓNATAS MACHADO, PAULO COSTA E ESTEVES HILÁRIO, sustentados na caracterização dada pela assembleia constituinte ao projecto C da constituição, (que viria a ser adoptado) que caracterizava o sistema de governo como presidencialista-parlamentar, vão mais longe dizendo tratar-se de um sistema presidencial que se traduz, dado os poderes do presidente da República conferidos pela CRA, num regime hiperpresidencialista⁵⁶.

CARLOS TEIXEIRA, sustentando-se no crescimento dos poderes presidenciais na Constituição de 2010, afirma que estamos perante um sistema de governo “presidencial reforçado⁵⁷”, em que o presidente da república é simultaneamente chefe de estado e titular do poder executivo.

José de Melo Alexandrino, de sua parte, depois de considerar a qualificação a dar ao sistema de governo como uma questão “menor”, entende que se está diante de um sistema atípico de onde emerge uma inequívoca presidencialização⁵⁸.

JORGE BACELAR GOUVEIA mais recentemente, depois de ter afirmado estarmos perante um “presidencialismo assimétrico”, qualifica o sistema de governo angolano como “presidencial presidencializante⁵⁹⁶⁰”.

⁵⁴ ANDRÉ THOMASHAUSEN, “O Desenvolvimento, Contexto e Apreço da Constituição de Angola 2010”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Vol I, Coimbra, 2012*, p 343.

⁵⁵ ANDRÉ THOMASHAUSEN, “Super-Presidentialism and the Judiciary in Angola”, in *Separations of Powers in African Constitutionalism*, CHARLES M. FOMBAD (ed.), Oxford, 2016, pp. 189 ss

⁵⁶ JÓNATAS MACHADO/PAULO COSTA/ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, Coimbra, 2013, pp. 242.

⁵⁷ CARLOS TEIXEIRA, “A Constituição Angolana e a Consolidação do Estado Democrático de Direito”, in JOSÉ PINA DELGADO/MÁRIO SILVA (orgs.), *Estudos em Comemoração do XXº Aniversário da Constituição da República*, Praia 2013. Pp. 299.

⁵⁸ JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *O Novo...*, cit., pp. 22.

⁵⁹ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Angola: Parte Geral, Parte Especial*, Lisboa, 2014, pp. 401.

⁶⁰ Esta proposta do Mestre Lisboaeta, merece uma análise mais cuidada. Depois de criticar a opinião de Jorge Miranda, Bacelar Gouveia defende a inserção do sistema de governo angolano no

CARLOS FEIJÓ⁶¹ afirma também estarmos diante de um presidencialismo.

O recurso a jurisprudência do Tribunal Constitucional também não oferece grandes respostas, pois este ora qualifica o sistema como presidencial⁶², ora como de “base presidencial⁶³”.

De nossa parte, e pressuposto que existem características comuns ao (s) presidencialismo (s)⁶⁴, classificaríamos o presidencialismo angolano como atípico, com os seguintes desvios “à norma”:

- (i) Um presidente que se dissolve a si dissolvendo o parlamento: com efeito, existindo nos presidencialismo uma separação entre a o parlamento e o presidente da república, existe uma consequente irresponsabilização política de um ante o outro, sendo que os seus

contexto dos regimes democráticos, isto sustentado em três aspectos: a legitimidade dos órgãos políticos, a “efectividade” do controlo parlamentar e jurisdicional sobre o poder executivo e o reconhecimento das liberdades públicas de natureza política, incluindo a liberdade de imprensa e a liberdade de criação de partidos políticos.

Ora, não é o simples olhar para a letra da constituição que determina a natureza do regime em questão, ou o tipo de sistema de governo vigente. É isto está presente na própria disciplina do mestre de Lisboa, quando em páginas anteriores (pp. 397-98) terá afirmado que a análise dos sistemas de governo envolve uma perspectiva que se consubstancia na observação da “prática das competências constitucionalmente estabelecidas” avaliando “como corre a interpretação e aplicação dessas normas constitucionais”. É exactamente este o ponto fulcral, que cumpre analisar. É que, se é extraível da constituição uma competência do parlamento/assembleia nacional para “controlar” o “poder executivo” não é verdade que isto seja efectivo. Um exemplo de como corre a “interpretação e aplicação dessas normas constitucionais” é o acórdão do Tribunal Constitucional 319/2013 que retirou qualquer competência a assembleia nacional para a “audição” de membros do executivo (ou mais coerentemente do gabinete). Sendo até curioso que o mesmo aresto tivesse sido citado pelo mestre de Lisboa, mas não com esse fim.

Portanto, fica-se sem saber exactamente a que prática se refere o autor, uma vez que a própria prática judicial parece claramente inclinar-se para o desequilíbrio da balança de poderes.

Depois parece-nos, com a devida vénia, que o aludido autor qualificou, mas não fundamentou a sua qualificação, ficando ininteligível o que se deva entender por “presidencialismo presidencializante”.

⁶¹ “O Poder Executivo Na Constituição Da República De Angola”, in, *Constituição da República de Angola: Enquadramento dogmático – A Nossa Visão*, Vol. III, coord. CARLOS MARIA FEIJÓ, coimbra, 2015, p. 206

⁶² Assim no acórdão n.º 111/2010.

⁶³ Acórdão n.º 319/2013.

⁶⁴ Adoptando a classificação proposta por GIOVANNI SARTORI, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, 2003, pp. 98 ss. temos como características típicas dos presidencialismos: (i) Eleição popular directa do presidente da república; (ii) Irresponsabilidade política do governo/executivo (Presidente) perante o parlamento, com a consequente impossibilidade de destituição daquele por parte deste; (iii) Unipessoalidade no executivo, uma vez que o presidente encabeça ou dirige de alguma forma o executivo; (iv) Separação rígida entre Presidente e Parlamento, com impossibilidade de dissolução do parlamento por parte do presidente da república.

mandatos não estão dependentes. No caso da CRA, a faculdade de auto-demissão do presidente da república – n. 1 do art. 128.º -, implicando a dissolução da assembleia nacional– n.2 do art. 128.º- marca claramente um desvio a essa regra.

- (ii) O presidente é independente da assembleia mas partilha da mesma legitimidade? Outro desvio a regra consiste no modo de eleição do Presidente da República. Não havendo eleições presidenciais nem parlamentares, o presidente é eleito juntamente com os deputados em eleições gerais – art. 109.º n. 1-, sendo presidente o cabeça de lista do partido ou coligação política mais votado. Ora se assim é pergunta-se se vale aqui o velho argumento da “legitimação directa do presidente” em contraposição à do parlamento. Cremos então que nestes termos o presidente e a assembleia partilham da mesma legitimidade tendo isto consequências no exercício de poderes normativos pelo presidente e da responsabilização ante a assembleia.

No entanto vivendo a constituição entre o texto e a realidade é de esperar que a prática jurisprudencial e política ajude a clarificar a verdadeira natureza do sistema de governo presente na Constituição.

Capítulo II -Teoria dos regulamentos

Não pretendemos, nesta fase, explanar uma teoria geral dos regulamentos, mas simplesmente expor alguns aspectos relativos a essa teoria que sirvam de conceitos operativos à nossa dissertação.

1. Conceito

Tanto na linguagem comum como na linguagem jurídica o qualificativo regulamentar (ou o substantivo “regulamento”) são plurisignificantes⁶⁵. Não sendo aqui espaço para uma teoria geral dos regulamentos, procuraremos apenas expor uma teoria funcional que sirva para os efeitos do trabalho.

⁶⁵ LORENZA CARLASSARE, “Regolamento”, in *ED*, XXXIX, 1988, p. 605; JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos*, Coimbra, 2008, p. 688.

Deixando, por agora, de lado teses que aludem a uma separação no campo analítico normativo entre o acto jurídico-público⁶⁶ normativo⁶⁷ que contém o regulamento e a norma regulamentar propriamente dita – a separação entre “conteúdo e continente”⁶⁸ nesta linguagem – vamos adoptar um conceito de regulamento que abstraído desta discussão. Assim, consideramos regulamento como *as normas jurídicas externas emanadas em exercício da função administrativa*⁶⁹.

⁶⁶ Sobre a noção de acto-jurídico público, BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, 3ª edição, Coimbra, 2015 p. 83

⁶⁷ “Acto criador de normas” na acepção de JORGE MIRANDA, Regulamento, in *Polis*, 5, 1987, p. 266. Já antes, em sentido idêntico, VEZIO CRISAFULLI, “Atto Normativo”, in *ED*, IV, 1959, pp. 238 ss.

⁶⁸ Vide, adoptando esta separação, PEDRO MONIZ LOPES, “O regime substantivo dos regulamentos no Projecto de revisão do Código de Procedimento administrativo. Algumas questões estruturantes”, in *E-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, pp. 4-5, disponível online em www.icjp.pt; também, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Os Regulamentos no Ordenamento Jurídico Português”, in *Estudos Comemorativos dos 10 anos da FDUNL*, VOL I, Coimbra, 2003, P. 503, define como “actos normativos – isto é, actos jurídicos contendo normas – que são emanados no exercício da função administrativa”.

⁶⁹ Noção próxima das estabelecidas na principal manualística administrativa, com algumas variações. Assim, vide, a título ilustrativo e com carácter não exaustivo, em Portugal: PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol I, Coimbra, 2016, pp. 298-99; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 3ª edição, reimpressão, Coimbra, 2016, p. 133; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2ª edição, reimpressão, Coimbra, 2011, p. 115; JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS/ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª edição, Coimbra, 2010, p. 147; MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, III, Lisboa, 2006, p. 238, preferem falar em “decisão de um órgão da administração pública que, ao abrigo de normas de direito público, visa produzir efeitos jurídicos em situações gerais e abstractas.” Em nossa opinião a definição avançada pelos autores complexifica em demasia a doutrina dos regulamentos sem verdadeiros efeitos práticos – pelo menos não são avançados pelos autores. Em França, vide, YVES GAUDEMET, *Droit Administratif*, 19.ª ed., Paris, 2010, p. 267, que sem definir directamente o que são regulamentos, define o poder regulamentar como “poder pertencente a certas autoridades administrativas que consiste na edição de disposições de carácter geral”; Em Espanha, vide, RAMÓN PARADA, *Derecho Administrativo*, I, 16.ª ed., Madrid, 2007, p. 69 que define regulamento como “toda norma escrita com valor inferior a lei emanada por um órgão da Administración Pública”; LUCIANO ALFONSO PAREJO, *Derecho Administrativo*, Barcelona, 2003, p. 295 define-o como “uma norma escrita estatal emanada do complexo orgânico que tem assegurada constitucionalmente a função executiva e subordinada hierarquicamente às normas com *rango* e força de lei formal”; por fim, EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA/TOMAS-RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 11.ª ed., p. 179, de uma forma mais simples, definem o regulamento como “toda norma escrita emanada pela administração”; Em Angola, CARLOS FEIJÓ/CREMILDO PACA, *Direito Administrativo*, 3ª edição, Luanda, 2013, p. 353, definem os regulamentos como “normas jurídicas emanadas por uma autoridade administrativa no exercício do poder administrativo.”

⁷⁰ Vide, uma noção próxima em ANA RAQUEL MONIZ, “O Regulamento Administrativo no Novo CPA”, in *Estudos sobre os regulamentos administrativos*, 2ª edição, Coimbra, 2016, p. 325, em que substitui “norma” por “acto normativo” e acrescenta o carácter “infralegal” do regulamento; FREITAS DA ROCHA, cit., *O ordenamento...*, p. 689. No entanto o autor integra na sua noção o elemento poder administrativo (noção muito recorrente em Portugal nas diversas edições do

Este conceito, simplificado mas funcional, afasta-nos desde logo da discussão sobre as características de generalidade e abstracção como necessárias da noção de norma jurídica, tema complexo e que não cabe aqui, mas permite-nos assinalar o seu carácter de norma reguladora de condutas – norma jurídica –, diferente da lei uma vez que está directamente ligada ao exercício da função administrativa.

O conceito serve ainda para a destrição da lei e de outros actos da administração gerais mas não normativos⁷¹ e ainda dos restantes – mormente o acto administrativo⁷². Neste caso, a norma jurídica a que nos referimos é necessariamente geral⁷³ – em contraposição à decisão administrativa individual – e abstracta⁷⁴ – em contraposição à decisão administrativa concreta⁷⁶.

Curso de Direito Administrativo do Professor FREITAS DO AMARAL), definindo assim regulamento como a norma emanada pelo poder administrativo no exercício de função administrativa.

⁷¹ ALDO SANDULLI, “Sull’Atti Amministrativi a Contenuto non Normativo”, in *Il Foro Italiano*, Vol 77, 10, 1954, pp. 217-224; os chamados actos administrativos gerais, sobre, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito...*, cit., Pp. 75-76.

⁷² ALFONSO PAREJO, *Derecho...*, cit., p. 297, afirma que geralmente o regulamento é determinado pela sua diferenciação da “lei formal” como do “acto administrativo concreto”.

⁷³ A generalidade enquanto característica necessária mas não suficiente, exprime tanto a “repetibilidade da norma no tempo” (VEZIO CRISAFULLI, *Atto...*, cit., p. 245) como “a sua aplicabilidade a uma pluralidade indeterminada de sujeitos e relações” (ALDO SANDULLI, *Sull’...*, cit., p. 245)

⁷⁴ Adoptando aqui uma concepção de abstracção que a contraponha ao concreto, a norma jurídica tem de se referir necessariamente a uma pluralidade de casos. Apesar do exposto, não podemos deixar de reconhecer que usamos de simplificação, uma vez que o debate entre generalidade e abstracção da norma jurídica é muito mais complexo. Para os objectivos da tese, essa simplificação serve apenas para afastar a questão construída nos quadros da lei – norma jurídica – à distinção ‘entre lei formal e lei material e a distinção do regulamento de outras formas de actividade administrativa, mormente os actos administrativos. Portanto, o que queremos afirmar é que o regulamento enquanto poder específico conferido pela Constituição à administração para regular condutas, deve ser necessariamente geral e abstracto (sem discutir agora se mais geral ou mais abstracto, ou menos geral ou menos abstracto), sob pena de invalidade ou de não ser considerado regulamento. Simplificando ainda mais, e desde já concluindo, o regulamento válido não pode ser singular.

⁷⁵ Essa assunção do regulamento enquanto necessariamente geral e abstracto não nos coloca no entanto em posição de considerá-lo como lei em sentido material, com as críticas daí decorrentes (Vide, LORENZA CARLASSARE, “Regolame...” cit., pp.613-614), uma vez que a qualificação de lei em sentido material está reservada para os actos legislativos do Poder Executivo – em contraposição à lei formal do parlamento. Sobre isso MARCELO REBELO/ANDRÉ SALGADO, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 2 ed., p. 136-137, concluem que “a emissão de regulamentos, desde que legalmente conformes, não corresponde ao exercício administrativo da função legislativa: os regulamentos são puros actos da função administrativa e não constituem, portanto, sequer «legislação material».”

⁷⁶ Vide, uma aproximação no mesmo sentido em JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU, *Sobre os regulamentos administrativos e o Principio da legalidade*, Coimbra, 1987, p. 24

- i. A externalidade, enquanto capacidade que o regulamento possui para produzir efeitos imediatos nas relações externas à administração, não sendo uma característica necessária dos regulamentos funciona no entanto como separador de outras manifestações normativas da administração que não tenham efeitos externos imediatos. Se é certo que também manifestações normativas internas podem ter feitos externos e ser chamados de regulamento, a menção à externalidade serve exactamente para afastar os regulamentos aqui estudados destas outras manifestações normativas com valor meramente interno⁷⁷. Assim serão regulamentos para os efeitos aqui estudados apenas aqueles com efeitos externos imediatos.
- ii. Função administrativa: No que à actividade administrativa diz respeito esta revela-se essencial na definição dos regulamentos. Primeiro porque acentua uma das características dos regulamentos que é a execução da lei, enquanto expressão da actividade administrativa de satisfação das necessidades colectivas⁷⁸. Em outro aspecto, para o nosso caso mais importante, realça a distinção entre os regulamentos e outras normas jurídicas emanadas pelo Poder Executivo⁷⁹. É que nos termos actuais o Poder Executivo directa ou indirectamente pode exercer também o Poder Legislativo emanando normas com valor de lei. Assim, os regulamentos distinguem-se destas pela qualidade em que são emanados: embora normas jurídicas são apenas considerados regulamentos aqueles emanados em exercício de função administrativa. Num terceiro aspecto a autonomização da característica de exercício da função administrativa na definição de regulamentos abre caminho à consideração de certos regulamentos não necessariamente dependentes da lei. E aqui uma vez mais é necessário assumir a função administrativa como uma verdadeira

⁷⁷ Sobre actos internos da administração, PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Coimbra, 2016, p. 292-93.

⁷⁸ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso...*, cit., p. 459.

⁷⁹ Vide, em termos próximos, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Constituição...*, cit., pp. 670-671.

função autónoma – instituída pela Constituição⁸⁰ e nem sempre subordinada à lei⁸¹-, interdependente como todas as funções do Estado⁸², capaz de por si, com respeito pela Constituição, legitimar a emanação de normas jurídicas sem dependência prévia de habilitação legislativa.

Essa acentuação na característica de exercício de função administrativa é necessária nos regulamentos pois a ele, em termos materiais, sempre se reconheceu um ponto de contacto forte com a lei⁸³ ou seja com o exercício da função legislativa. Se é certo que é uma norma jurídica, norma de conduta vinculativa dos seus destinatários, também é certo que é algo diferente da lei e o traço distintivo fundamental é, quanto a nós, o facto de ser emanada por um órgão diferente do legislativo e em exercício da função diferente da legislativa. Num cenário em que o Poder Executivo tenha simultaneamente funções executivas (política), administrativas e legislativas, revela-se necessária uma distinção clara entre lei, acto da função legislativa, e regulamento, acto da função administrativa.

2. Fundamentos

O poder regulamentar como qualquer poder do Estado Constitucional necessita de um fundamento que o legitime.

Apesar de serem apontados doutrinalmente⁸⁴ vários fundamentos para os regulamentos, vamo-nos ater apenas aos seus fundamentos normativos, ou seja aqueles decorrentes das fontes do ordenamento.

2.1. Fundamento Constitucional

⁸⁰ “Legitimação constitucional do poder administrativo” como afirma, LUÍS PEREIRA COUTINHO, “As duas subtracções. Esboço de uma reconstrução da separação entre as funções de legislar e de administrar”, *RFDUL*, VOI XLI, 1, Coimbra, 2000, p. 122.

⁸¹ Afirmando já que nem sempre a Administração é subordinada à lei, especialmente na «actividade de organização», AFONSO QUEIRÓ, “A Função Administrativa”, *RDES*, 1-3, Ano 24, Jan-Set, 1977, pp. 33-34.

⁸² Em sentido convergente, afirmando que a Administração exerce a sua função de modo idêntico ao Poder Judicial e ao Poder Legislativo, EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, “La Doctrina de las formas jurídicas de la Actividad Administrativa”, *DA*, 235-236, 1993, p. 25; também, Ana Moniz, *A Recusa...*, cit., pp. 32-33.

⁸³ LORENZA CARLASSARE, *Regolamen.*, cit., p. 612.

⁸⁴ AFONSO QUEIRÓ, “Teoria Dos Regulamentos”, II, *RDES*, Ano XXVIII, jan-mar 1986, pp. 5 ss, falava em fundamento histórico, lógico ou prático e jurídico.

Em sistema de constituição escrita será essa a primeira a determinar a competência regulamentar, implícita ou explicitamente. Apesar de as constituições hodiernas adoptarem um sistema de menção expressa da competência para emanar regulamentos, o mesmo não implica que essa não possa ser extraída de uma interpretação de determinado sistema criado pela Constituição. A interpretação do princípio da separação não deve ser feita, nos actuais sistemas constitucionais, de maneira a reservar todo o “poder de normação” – diferente de poder legislativo nessa acepção – ao parlamento. O aludido papel prestador do Poder Executivo e a crescente legitimação popular do mesmo exigem uma leitura actualizante desta separação e uma reserva de poder normativo – originária ou concretizadora – ao Poder Executivo. É assim que o primeiro fundamento do poder regulamentar se encontra desde logo na Constituição.

2.2. O fundamento legal

2.2.1. O princípio da legalidade: legalidade dos antigos e legalidade dos modernos

A ideia de legalidade como conformação da administração a lei, enquanto corolário da subordinação do Executivo ao legislativo, é cambiante histórica e constitucionalmente. Do ponto de vista histórico e apesar do acordo na ideia de supremacia do Legislativo⁸⁵ sobre os restantes poderes, uma vez que este expressava a vontade soberana da nação⁸⁶, não foi contudo uniforme a materialização deste ideal. Do desenvolvimento dessa ideia nos mais emblemáticos constitucionalismos europeus continentais – francês e alemão⁸⁷ – percebe-se a maleabilidade das manifestações da legalidade conforme as geografias e circunstancialismos histórico.

Ao conceito inicial de legalidade, liberal, iluminista, revolucionário, que implicava um sacrossanto valor da lei e a que correspondia uma sujeição total por parte da administração – precedência de lei – é agora aditado “uma nova

⁸⁵ Vide, no entanto, uma ideia contrária “desmistificando” a ideia de “supremacia do legislativo”, PAULO OTERO, *legalidade...*, cit., pp.

⁸⁶ Art. 3º da “*Declaration du Droits de l’homme et du Citoyen*” de 1789

⁸⁷ Sobre a “história” do princípio da legalidade na Alemanha, vide, DIETRICH JESCH, *Ley y Administración: Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Madrid, 1978, pp. 93-116.

legalidade” (é esse o discurso ao menos dos administrativistas para manter viva “a noção de legalidade”) maleável, em que apesar de a administração continuar vinculada à lei não necessita sempre desta para determinar a sua actuação⁸⁸. Para essa concepção os condicionalismos históricos são determinantes. À legitimidade inicial dos parlamentos é agora contraposta a legitimidade do Executivo, muitas vezes formado a partir da própria assembleia e outras vezes directamente legitimado pelo povo (como o caso paradigmático do presidencialismo).

Esta transformação do “símbolo da lei”, decorrente da transformação do entendimento sobre a separação de poderes e o lugar do Executivo na estrutura constitucional, tem consequências directas na relação regulamento - lei (lei-regulamento). É que o típico e histórico lugar do regulamento como executor da lei merece uma nova análise, uma vez que o seu valor depende agora da nova posição constitucional do poder executivo/administrativo.

Desse modo ao lado dos tradicionais regulamentos executivos merecem análise agora, e cada vez mais, o estudos dos regulamentos independentes, qualquer que seja agora da noção que deles se tenha.

A função legislativa primária atribuída pelas constituições – por imperativos históricos – ao parlamento, não exclui que o desenvolvimento posterior dessa legislação possa ser feito através de regulamentos. Pelo contrário em certos casos decorrerá mesmo já da Constituição uma reserva de execução por parte do Executivo, o que implica um poder de desenvolvimento independente de expressa “delegação da lei”. Assim o valor atribuído a lei é relativizado uma vez que o fundamento da democraticidade também é fundamento de actuação e dos poderes normativos do Executivo. Sublinhe-se no entanto que não discutimos aqui a perda de centralidade da lei mas sim da existência de “zonas de condomínio” que esta partilha com outras fontes normativas dentro do ordenamento.

No entanto, apesar das transformações desde o sentido originário até ao sentido actual, o princípio da legalidade constitui o principal fundamento dos

⁸⁸ PAULO OTERO, *Legalidade...*, cit., p. 734..

regulamentos. Seja na sua versão de reserva e precedência – exclusão de disciplina inicial por parte dos regulamentos – ou de preferência – subordinação hierárquica do regulamento à lei – o princípio da legalidade é ainda a pedra de toque das relações lei/regulamento e da definição do estatuto dos regulamentos em determinado ordenamento. A lei funciona ainda não só como limite positivo a emanção de regulamentos mas também como limite negativo (*negative Bindung*)⁸⁹ do conteúdo e da extensão do poder regulamentar.

2.2.2. Legalidade dos modernos

Numa maneira simples, plana e inclusiva, legalidade significa sujeição ou conformidade à lei⁹⁰. Originariamente - no Estado liberal - fundada numa garantia de previsibilidade da actuação administrativa⁹¹ e numa afirmação da superioridade democrática do parlamento, exprime ela que a Administração está vinculada a lei-às normas postas pelo legislativo⁹²- e está igualmente submetida ao controlo da jurisdição contencioso-administrativa - verificação da legalidade⁹³.

Apesar desta noção base do princípio, em parte herdada do constitucionalismo europeu, este não tem nem pode ter a mesma configuração em todos os ordenamentos jurídicos e em todas as constituições. Desde os já indicados circunstancialismos históricos até às opções normativas do constituinte o princípio vai variando conforme a geografia em que é aplicado.

O olhar sobre cada experiência constitucional positiva determina a medida do “império da lei e da juridicidade por que se rege a acção dos poderes públicos⁹⁴”. Em última análise só o texto constitucional e a prática indicam o sentido do princípio em determinado ordenamento.

⁸⁹ Sobre a lei como limite negativo da actuação administrativa, EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA, “Observaciones Sobre el Fundamento de la Inderrogabilidad Singular de los Reglamentos”, in *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial*, 3ª edição, reimpressão, Navarra, 2006, p. 297

⁹⁰ RICARDO GUASTINI, “Principio de Legalità”, in *DDP*, IX, Turim, 1994, p. 85.

⁹¹ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, 2ª edição, Alfragide, 2011, pag. 158

⁹² HARTMUT MAURER, *Derecho...*, cit., p. 150.

⁹³ Idem, *ibidem*.

⁹⁴ JUAN FERNANDO LOPEZ AGUILAR, “La reserva constitucional de ley en matéria penal”, *REDC*, ano 11, numero 22, setembro-dezembro, 1991. P. 107.

Do ponto de vista constitucional, *i.e.*, da configuração constitucional da legalidade, esta varia conforme as opções dos “framers⁹⁵” das várias constituições. A separação de poderes⁹⁶, expressa mormente na relação Executivo/Legislativo, a distribuição do Poder Legislativo e o nível de controlo do “poder” pelo Poder Judicial são opções constitucionais expressas ou implícitas que determinam a especificidade do Princípio da Legalidade nos diversos ordenamentos.

2.3. Excurso: A reserva de lei

A “lei parlamentar” é a “pedra angular da separação de poderes⁹⁷”. Como expressão mais próxima da “vontade do povo” ela marca o passo da actividade política do Estado, mas fá-lo não só positivamente como negativamente ao ditar os limites de actuação do Poder Executivo e do Poder Judicial. É assim que as constituições estabelecem uma zona de reserva exclusiva⁹⁸ do Poder Legislativo⁹⁹. Disso se trata quando abordamos o “problema da reserva de lei”. Assim, há reserva de lei sempre que a Constituição estabelece que a disciplina de determinada matéria seja regulada através de lei e só com lei, excluindo pois actos normativos diferentes desta¹⁰⁰.

A reserva de lei é um tema que levanta questões complexas que extrapolam o âmbito do direito constitucional¹⁰¹ e pode ser tratado sobre

⁹⁵ “A conexão entre lei e regulamento muda de ordenamento positivo para ordenamento positivo em termos que trazem em boa parte consigo concepções distintas da reserva absoluta e da reserva relativa de lei. Assim se reflectem no plano técnico-jurídico os diferentes modos de relacionamento entre Parlamento e Governo e entre cada um destes órgãos e a administração autónoma. As peculiaridades detectáveis nem sempre obedecem a exigências de ordem racional, acarretando muitas vezes elas o produto de concepções revolutas e de situações históricas ultrapassadas que se mantêm graças ao conhecido fenómeno da viscosidade das fórmulas jurídicas.” – SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual*, Coimbra, 1987, p. 52.

⁹⁶ Na verdade o princípio da separação de poderes, na relação Legislativo/Executivo, concretiza-se no Princípio da Legalidade. Nestes termos, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, 2ª edição, Alfragide, 2011, Pag. 136

⁹⁷ EBERHARD SCHMIDT ASSMAN, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs Idee*, trad. cast., La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema, Madrid, 2003, p. 194.

⁹⁸ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições de Direito Constitucional*, Vol II, Lisboa, 2015, p. 210, fala em “pertença exclusiva”.

⁹⁹ A reserva de lei enquanto “princípio da indisponibilidade da competência legislativa” é considerada como “uma norma com valor constitucional”, LOUIS FAVOREAU, in prefácio a *La Réserve de Loi*, Jérôme Tremeau, Paris/Marseille, 1997, p. 5.

¹⁰⁰ GUSTAVO ZAGREBESLY, *Manuale...*, cit., p. 54; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições...*, II, cit., p. 211.

¹⁰¹ Assim, J.J GOMES CANOTILHO, “Discurso Moral” ou “Discurso Constitucional”, “Reserva de Lei” ou “Reserva de Governo?”, in BFDUC 69, Coimbra, 1993, p. 699.

diferentes perspectivas¹⁰². Ela funda-se no princípio democrático – “submissão da função administrativa à vontade popular¹⁰³”- e numa ideia garantística- “assegurar a previsibilidade e a mensurabilidade das actuações públicas por parte dos cidadãos¹⁰⁴”.

No entanto, na nossa visão interessada, o sentido da reserva de lei que tratamos, para além daquele que a alude a “distribuição orgânico funcional do Poder Legislativo¹⁰⁵”- normativo -, em determinada constituição, é aquele que determina as relações da lei perante outros actos estaduais não legislativos” especificamente perante os regulamentos¹⁰⁶.

O problema, no que à relação lei/regulamento diz respeito, pode ser analisado sob dois prismas: (i) que matérias devem ser tratadas só a título de lei e quais podem ser tratadas também por regulamento¹⁰⁷ e (ii) qual o nível de densidade normativa da regulação legal¹⁰⁸.

O primeiro prisma expressa o problema da distribuição constitucional de funções, sendo que está tipicamente reservado ao parlamento a definição das questões essenciais da comunidade. O segundo diz respeito aos limites da norma primária do parlamento: primeiro em relação ao conteúdo necessário da lei (a chamada *reserva de densificação normativa*¹⁰⁹ e depois a capacidade de a lei se permitir ser complementada por outro tipo de normas.

Algumas constituições¹¹⁰, como é o caso da Constituição da República de Angola (CRA), dividem as reservas¹¹¹ constitucionais de lei em reserva absoluta¹¹² e reserva relativa¹¹³.

¹⁰² Sobre os diversos sentidos em que a palavra “reserva” pode ser aplicada no Direito Constitucional, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições de Direito Constitucional*, Vol II, Lisboa, 2015, p. 210.

¹⁰³ Idem, p. 211.

¹⁰⁴ Idem, ibidem.

¹⁰⁵ MANUEL AFONSO VAZ, *Lei e reserva da Lei*, Coimbra, 2013.

¹⁰⁶ Idem, ibidem.

¹⁰⁷ Hartmut Maurer, *Allgemeines...*, cit., p. 153.

¹⁰⁸ Idem, ibidem.

¹⁰⁹ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito...*, cit., pp. 176-177; Nesta perspectiva também, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições...*, II, cit., p. 211

¹¹⁰ Para uma sistematização de diversos tipos de reservas de lei, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições...*, cit. p. 211-212.

2.4. Juridicidade

Já é ponto assente que a administração pública está sujeita, depois do “liberalismo legalista”, ao princípio da juridicidade.¹¹⁴

Essa juridicidade implica, tanto no plano lógico-normativo quanto no plano político-constitucional, uma contraposição ao entendimento “meramente legalista” do Princípio da Legalidade, *i.e.*, uma ampliação dos parâmetros de vinculação da actividade administrativa¹¹⁵. Só que enquanto revisão da concepção clássica sobre a legalidade, implica para além da aludida função limitadora da actividade administrativa um fundamento a mais para emanação de regulamentos. É que se não se podem emanar regulamentos contrários à juridicidade também entendemos que dela poderá decorrer uma competência directa para a emanação de regulamentos. Essa ampliação do campo normativo produzida pela juridicidade implica a aceitação da validade de normas independente da sua ligação ou não ao conceito de “superioridade” da lei – baseada na superioridade do poder legislativo - conforme esta era entendida no Estado Liberal¹¹⁶. Infirma-se então que a juridicidade será assim um dos principais fundamentos para a emanação de regulamentos tradicionalmente controversos como os regulamentos independentes.

A juridicidade implicando um “novo alcance na compreensão da vinculação da administração ao direito¹¹⁷” permite que se procure fundamentos para a emanação de regulamentos fora da tradicional “lei” ou ainda na ausência desta. Importa sim que o regulamento se funde em norma anterior válida.

2.5. A função de prestação e o fundamento autónomo do poder regulamentar?

¹¹¹ Sobre o sentido destas normas, tendo em atenção o caso especial da CRP, *idem.*, p. 248-249.

¹¹² Art. 164.º

¹¹³ Art. 165.º

¹¹⁴ Sobre a passagem da “legalidade a juridicidade”, *v.*, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “O Ordenamento Jurídico Administrativo Português”, in, *Contencioso Administrativo*, Braga, 1986, pp. 37 e ss. Admitindo também um estado de juridicidade ou de “direito material”, PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional*, Lisboa, 1995, pp. 551 e ss.

¹¹⁵ DAVID DUARTE, *A norma...*, cit., p. 346.

¹¹⁶ *Idem, ibidem.*

¹¹⁷ ANA RAQUEL MONIZ, *A Recusa...*, cit., p. 31.

Aduz-se também, por vezes, a uma função não directamente decorrente das normas positivas, mas construída a partir da função prestadora da administração ou da sua missão de dinamizadora da ordem jurídica¹¹⁸.

Embora não se levantem objecções a tais soluções, não vemos porque autonomizá-las uma vez que elas decorrem já ou do fundamento constitucional ou do fundamento legal dos regulamentos.

3. Excurso: regulamentos externos vs regulamentos internos

Chegou até nós uma dicotomia, habitualmente atribuída à publicística alemã da época da monarquia dualista, que separa os regulamentos em internos e externos, fruto da separação entre actividade interna e actividade externa da administração.

Manter-se-á plena de vigor e será “transponível *tout court*” essa dicotomia e o seu quadro conceptual?

No actual quadro doutrinário e constitucional se continua defensável uma distinção entre actividade interna e actividade externa da administração¹¹⁹, não decorre daí que a actividade interna seja uma área “livre” de direito. Com a extensão da compreensão do princípio da legalidade para a ideia mais abrangente de “juridicidade” também a actividade interna da administração¹²⁰ passa a ser regulada pelo Direito. Portanto, também as “normas internas” seriam “jurídicas”. Que espaço então para a dicotomia regulamento externos-internos?

Sendo também os regulamentos internos “jurídicos”, do ponto de vista substantivo, parece que a dicotomia mantém-se plena no que diz respeito aos efeitos de cada tipo de regulamento. Enquanto os regulamentos “externos” da administração visam efeitos externos imediatos¹²¹, os regulamentos internos

¹¹⁸ Falando sobre uma função de “dinamização das leis em geral” e do “bloco da legislação, embora reservada aos regulamentos independentes” AFONSO QUEIRÓ, “A Função Administrativa”, in *RDES*, 1-3, Ano 24, Jan-Set, 1977, p. 38.

¹¹⁹ Sobre, MASSIMO SEVERO GIANINNI, “Attività Amministrativa”, in *ED*, III, Milão, 1958, pp. 988 ss. em especial 991 e ss.; ANA MONIZ, *A recusa...*, cit., pp. 44 ss.

¹²⁰ VIEIRA DE ANDRADE, *O ordenamento...*, cit., p. 39., alude à “juridicidade de toda administração”.

¹²¹ Numa perspectiva redutora LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Lei e Regulamento*, Coimbra, 2002, p. 1072 afirma que “a noção de regulamento bem como a da respectiva recorribilidade, mede-se pela susceptibilidade da produção de efeitos externos ou seja, pela sua eficácia.”

visariam efeitos imediatamente internos só “mediatamente” atingindo efeitos externos¹²². Verifica-se aqui que na verdade ambos podem produzir efeitos externos, residindo a diferença apenas no efeito primacial – directo¹²³ - de cada um dos tipos de regulamento¹²⁴.

No entanto casos existem em que o regulamento pode ser “simultaneamente interno e externo¹²⁵”

3.1. O caso das circulares

Questão por vezes controversa é a distinção entre regulamentos *stricto sensu* e as chamadas circulares administrativas, *máxime* as normativas e que possuam eficácia externa.

A particularidade deste tipo de normas administrativas internas reside em conter “disposições cujo carácter imperativo¹²⁶” ultrapassa o âmbito meramente interno de destinatários. O que se discute então, é saber se também aqui, e apesar de ser um acto interno, a sua eficácia externa não lhe transforma em regulamento “*stricto sensu*”. Enquanto forma de manifestação da vontade administrativa contendo normas de conduta¹²⁷ e meio de conhecimento interno das decisões¹²⁸ ela visa também uma pluralidade de destinatários¹²⁹.

A primeira distinção entre as circulares e os regulamentos reside desde logo nos seus fundamentos. As circulares não se fundam directamente na lei¹³⁰,

¹²² ANA MONIZ, *A Recusa...*, cit., p. 200, alude que a diferença entre os dois tipos de regulamentos, reside na “ projecção da sua eficácia ou no círculo dos respectivos destinatários ou obrigados”.

¹²³ Idem, p. 201, fala em “critério dos destinatários directos das normas”.

¹²⁴ DAVID DUARTE, *A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa*, Coimbra, 2006, pp. 384, faz uma distinção entre “efeitos externos directos” e “efeitos externos indirectos”, uma vez que nada impede que, embora o efeito previsto pela norma atributiva de competência regulamentar seja directo, do ponto de vista material não se possa afectar direitos de terceiros.

¹²⁵ Idem, *ibidem*. Falando em “norma”.

¹²⁶ JOSÉ ORTIZ DIAZ, *Las Circulares, “Instrucciones y Medidas de Orden Interior ante el Recurso por Exceso de Poder, en la Jurisprudencia del Consejo de Estado Francés”, in RAP, 24, SET-DEZ, 1957, pp. 337.*

¹²⁷ ALESSANDRO CATELANI, “Le Circolari Normative Della Amministrazione”, *RTDP*, 4, 1993, P. 1001.

¹²⁸ FRANCO BASSI, “Circolari Amministrative”, in *DDP*, III, Turim, 1989, p. 55.

¹²⁹ Idem, *ibidem*.

¹³⁰ ALESSANDRO CATELANI, *le circolari...*, cit., pp. 1004-5.

antes se fundando no poder de auto-organização dos entes administrativos e dos entes públicos em geral¹³¹.

Já os regulamentos ou se fundam directamente na lei ou são reconduzidos à Constituição em especial ou ao ordenamento jurídico em geral.

A segunda diferença reside na *intentio* geral dos dois actos normativos: enquanto os regulamentos por nós tratados dirigem-se directamente a terceiros, as circulares normativas, enquanto actos internos da administração só reflexamente¹³² afectam a terceiros, *i.e.*, não exigem como nos regulamentos uma necessária “relação intersubjectiva¹³³” com os administrados/terceiros.

4. Classificação dos regulamentos

Apesar de serem várias as classificações atribuídas aos regulamentos¹³⁴, adoptaremos uma que releva do binómio lei/regulamento.

Assim, dependendo do grau de relação com a lei, teríamos regulamentos de execução ou executivos e regulamentos independentes¹³⁵.

4.1. Regulamentos de execução ou executivos

Os regulamentos executivos ou de execução são os regulamentos naturais não só por motivos históricos como por motivos funcionais. Historicamente e nos primórdios do constitucionalismo liberal era essa o papel a eles reservado¹³⁶ decorrente da função exercida pelos seus autores – Poder Executivo. Funcionalmente porque, e apesar de se reconhecer um papel mais actuante à

¹³¹ Bassi, *cit.*, p. 56; também, para o caso do fundamento das circulares normativas internas nos poderes de direcção sem necessidade de habilitação legislativa especial, vide, em França, ARNAUD HAQUET, *La Loi... cit.*, pp., 68-69.

¹³² ALESSANDRO CATELANI, *le circolari...*, *cit.*, p. 1016.

¹³³ *Idem*, p. 1014.

¹³⁴ Vide um exemplo de tipologia dos regulamentos em, ANA RAQUEL MONIZ, *Estudos...*, *cit.*, pp. 333 ss.; AFONSO QUEIRÓ, *Teoria...*, *cit.*, P. 8 ss.; JORGE MIRANDA, “Regulamento”, *Polis* 5, p. 268.

¹³⁵ Adoptando também uma classificação dualista, entre regulamentos executivos e regulamentos independentes, tendo em conta a sua relação com a lei vide, PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo, Vol. I*, Coimbra, 2016., p. 301; EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 11ª edição, Madrid, 2002, pp. 211 e ss, falando ainda em “regulamentos de necessidade”; SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, Lisboa, 1981, p. 105; José Carlos Vieira de Andrade, *o ordena...*, p. 67.

¹³⁶ ALBERTO LUCARELLI, *Potere Regolamentare. Il Regolamento Indipendente Tra Modelli Istituzionali E Sistema Delle Fonti Nell'evoluzione Della Dottrina Pubblicistica*, Padova, 1995, pp. 2-3.

administração – *máxime* a sua actividade prestacional -, a sua actuação continua grandemente a ser caracterizada por secundarizar a lei, fruto principal da actividade do Poder Legislativo. Assim a maior parte da tarefa reservada aos regulamentos continua a ser a “obrigação de execução das leis¹³⁷”, a mediação Os regulamentos executivos são provavelmente o tipo de regulamento clássico (, servindo de “mediação entre a Lei e a sua aplicação através da complementação de aspectos que não podiam estabelecidos legislativamente”¹³⁸.

No entanto o grau de vinculação do regulamento executivo à lei ou o grau de execução pode variar, sendo permitido falar sobre dois tipos de regulamentos executivos: os de simples execução e os complementares.

Apesar de cada produção de norma jurídica trazer sempre “algo de novo¹³⁹”, nos regulamentos de execução teríamos uma “execução fiel da lei”, enquanto nos regulamentos complementares, por decorrência da lei, haveria lugar a uma complementação dos espaços incompletos da lei.

Entretanto a noção de regulamentos meramente executivos deve ser encarada mitigadamente, uma vez que a estrutura das normas jurídicas, especificamente os seus pressupostos de facto normativos, obrigam a que a aplicação das normas administrativas constitua sempre um processo de criação “em que as instâncias aplicadoras retenham espaços de decisão própria¹⁴⁰”. Assim, os regulamentos executivos não são mais que o tipo mais “vinculado” de regulamentos, pressupondo que a medida que se altere o tipo de regulamento o grau de vinculação diminua, nunca contudo existindo casos em que não haja nada a acrescentar por parte do regulamento.

Este entendimento de grau forte e grau fraco de vinculação à lei reside não só no carácter da estrutura normativa mas também na própria concepção do princípio separação de poderes que implica sempre espaços de “autonomia¹⁴¹” da

¹³⁷ ARNAUD HAQUET, *La Loi et le Règlement*, Paris, 2007, p. 11.

¹³⁸ EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Legislación Delegada Potestad Reglamentaria Y Control Judicial*, 3ª edição, reimpressão 2006, Navarra, pp. 180-181.

¹³⁹ Contra, VEZIO CRISAFULLI, “Atto...”, cit., pp. 242 ss

¹⁴⁰ No sentido do texto, EBEHARD SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine...*, cit., p. 212

¹⁴¹ Neste sentido diferente de “reserva”, idem, p. 217.

administração, sendo que esta nunca é totalmente “executiva¹⁴²”. Assim a distinção fundamental entre regulamento de simples execução e regulamentos complementares reside no “nexo substancial”¹⁴³ que une os primeiros à lei executada.

4.2. Regulamentos independentes

Questão mais complexa, no entanto, é a determinação da noção de regulamentos independentes.

Uma primeira aproximação seria caracterizá-los pela desnecessidade de lei prévia uma vez que seriam fundados directamente na Constituição¹⁴⁴ ou em normas de “valor superior a lei¹⁴⁵”

Se pressuposto está, como admitimos acima, que a actividade administrativa devido ao princípio da juridicidade pode-se fundar em outras normas sem a mediação legislativa – mormente da Constituição¹⁴⁶, isso dá uma orientação primária sobre o sentido a atribuir a noção de regulamentos independentes.

A noção de independência significaria neste caso uma desnecessidade de “lei *stricto sensu*” habilitante, podendo o regulamento fundar-se directamente na Constituição. Claro está que não significa ainda que este regulamento seja necessariamente *contra legem*: a reserva de lei continua ainda aqui a desempenhar um papel fundamental na limitação deste tipo de normas.

Numa outra perspectiva regulamentos independentes seriam aqueles em que a lei fixava apenas a competência subjectiva e objectiva¹⁴⁷ para a sua

¹⁴² Idem, p. 212-213.

¹⁴³ SÉRVULO CORREIA, *Legalidade...*, cit., p. 253.

¹⁴⁴ Admitindo a existência de regulamentos independentes directamente fundados na constituição, para o caso da constituição portuguesa, SÉRVULO CORREIA, *Legalidade...*, cit., p. 204 ss.; ANA RAQUEL MONIZ, *Estudos...*, cit., p. 346-347.

¹⁴⁵ Admitindo a existência de regulamentos fundados em “actos de organizações internacionais”, PAULO OTERO, *Direito...*, cit., p. 301.

¹⁴⁶ PAULO OTERO, *Legalidade...*, cit. P. 735

¹⁴⁷ É essa a disciplina do número 7 do artigo 112.º da CRP. Sobre isso diz SÉRVULO CORREIA, *Legalidade...*, cit., p. 205 que “a competência subjectiva consiste por certo na atribuição à determinado órgão de um poder em abstracto e a competência objectiva na especificação da matéria sobre a qual se admite o exercício de tal poder”

emanação. É o caso, por exemplo, da discussão sobre os regulamentos independentes na Constituição Portuguesa de 1976.

No entanto optamos pela primeira perspectiva como caracterização dos regulamentos independentes. Regulamentos independentes são neste caso aqueles emanados pela administração sem dependência de lei prévia, podendo se fundar na Constituição ou noutra norma de valor supralegal.

Estes podem se fundar tanto na Constituição directamente como na interpretação do princípio da separação de poderes que garantiria uma zona de autonomia da administração implicando, conseqüentemente, a faculdade de emissão de normas primárias nas áreas a si reservadas.¹⁴⁸

4.2.1. Reserva de Administração e Regulamento independente?

A questão da existência de uma área de reserva regulamentar em que seria possível a emissão de regulamentos independentes deve ser precedida da questão primária de saber se existe algo que se considere como “reserva de administração” ou reserva de função administrativa, tal como existe uma reserva de legislação ou reserva de função legislativa.

Embora a reserva de administração possa ser vista tanto na perspectiva da administração ante o legislador como ante o poder judicial¹⁴⁹, interessa-nos aqui analisá-la naquela primeira perspectiva, *i.e.*, no sentido da relação entre a administração e o legislativo. Neste sentido, reserva é aquele núcleo do poder administrativo imune às ingerências do legislador¹⁵⁰ – e do judicial.

Mesmo que da posituação constitucional não se consiga extrair “directamente” uma reserva de administração a verdade é que a função

¹⁴⁸ Veja-se uma diferente justificação em SÉRVULO CORREIA, *Legalidade...*, cit., p. 236 – “(...) o desenvolvimento da parte material da Constituição e do controlo jurisdicional da constitucionalidade das normas atenuou, pelo menos, os perigos que para o Estado de Direito Democrático podem advir da criação pelo Governo de actos legislativos e de regulamentos com cobertura constitucional directa.”

¹⁴⁹ NUNO PIÇARRA, “A Reserva de Administração”, in *OD*, Ano 122 º, 1990, II (Abril-Junho), p. 329-330.

¹⁵⁰ BERNARDO DINIZ AYALA, *O (Défice de) Controlo Judicial da Margem de Livre Decisão Administrativa*, Lisboa, 1995, pp. 35, 39.

administrativa é criada pela Constituição¹⁵¹, existindo nesse aspecto, nas palavras de PAULO OTERO, um “paralelismo” com a função legislativa e a judicial¹⁵². Coisa diferente não parece ser permitida pelo Princípio da Separação de Poderes, ao consignar a órgãos diferentes o “núcleo essencial” de determinada função estatal¹⁵³. Se “*le pouvoir arrête le pouvoir*” é legítimo daí infirmar que todas funções constituídas gozam de um espaço “reservado”. Outrossim é inegável reconhecer que com o advento do progresso técnico, com a consequência de trazer consigo as normas técnicas e de alguma maneira - por enquanto e com grande relevância no futuro - a “administração especializada”, *esta* dispõe de uma área reservada, não só porque é sua atribuição mas também, e com maior razão, porque é a entidade mais apta a fazê-lo¹⁵⁴ (reserva factual de administração)¹⁵⁵. Em tais áreas exigem a eficiência e o princípio do bem-estar uma reserva em favor da administração, pois existe uma inaptidão do legislador para nelas, seja por usurpação seja por inaptidão técnica para resolver estas questões.

Porém, do exposto não se retira a existência de uma reserva geral de administração mas uma reserva nas áreas que a Constituição assim determinar expressa ou implicitamente.

Portanto extrai-se que do espírito constitucional e da natureza das actividades a cargo da administração (satisfação de necessidades colectivas) é possível descortinar reservas especiais de administração.

Haverá então, neste caso, uma reserva de regulamento em favor da administração?

Parece-nos que só caso a caso e determinados os campos em que exista essa “reserva especial de administração”, será possível falar-se em reserva de regulamento independente.

5. O caso da deslegalização

¹⁵¹ Falando em administração como “poder público constituído”, LUCIANO ALFONSO PAREJO, “Administración Y Función Pública”, in *DA*, 243, 1995, p. 71; PAULO OTERO, *Manual...*, cit., p. 181.

¹⁵² PAULO OTERO, *Manual...*, cit., p. 181.

¹⁵³ *Idem*, pp.348-349.

¹⁵⁴ No mesmo sentido, BERNARDO DINIZ AYALA, *O Défice...*, cit., p. 62.

¹⁵⁵ *Idem*, p.51.

Uma coisa é a lei (o parlamento) autorizar o governo a emanar normas individuais dotadas de força de lei, sendo assim capazes de derrogar, modificar, suspender ou revogar normas contidas em actos legislativos (delegação legislativa); outra bem diferente é a capacidade de o governo-administração, em áreas específicas em princípio a si reservadas, emanar norma primária independente da lei (regulamento independente). Mas existe no entanto um *tertium genus* em que a própria lei delega a acto de valor inferior, em princípio um regulamento, para a complementar ou modificar. No caso em que a delegação implique que a norma inferior tenha força de lei estaremos em presença de “regulamentos delegados”. Neste caso o regulamento “é elevado a força e função de lei”, ou seja é atribuído a um regulamento a força habitual de um acto legislativo¹⁵⁶ ou, noutra perspectiva, a matéria de lei é degradada ao nível regulamentar¹⁵⁷.

No segundo caso, embora a matéria de lei seja degradada ao nível regulamentar, esse acto normativo não ganha no entanto “força de lei” mantendo o seu carácter meramente regulamentar¹⁵⁸, i.e, a norma perde a força de lei transformando-se em norma de natureza regulamentar.¹⁵⁹

O efeito primário dessa “delegação legislativa” é o ampliamto do poder regulamentar da administração¹⁶⁰.

Ao caso referido em último lugar chamamos de deslegalização. A deslegalização é assim o fenómeno de transferência de matérias originalmente reservadas à lei para o domínio dos regulamentos¹⁶¹ – exercício de função

¹⁵⁶ PAULO OTERO, *Legalidade...*, cit., fala aqui num fenómeno de “legalização”, pp. 620 e 899.

¹⁵⁷ JORGE MIRANDA, “Sobre a Reserva Constitucional da Função legislativa”, in *Perspectivas Constitucionais*, Volume II, COIMBRA, 1997 p. 896)

¹⁵⁸ PAULO OTERO, *Legalidade...*, cit., p. 620.

¹⁵⁹ *Idem, ibidem*.

¹⁶⁰ EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 11ª edição, Madrid, 2002, p. 251; ANTONI ROIG, *La deslegalización. Orígenes y límites Constitucionales en Francia, Italia y España*, Madrid, 2003, p. 25.

¹⁶¹ ANA RAQUEL MONIZ, *A Recusa...*, cit., pp. 69 ss. Defende no entanto, p. 77, um conceito amplo de deslegalização como exprimindo “a paulatina retirada de influência da lei no plano interno destina a perimir a introdução de outras fontes de produção normativa, sem abdicar da natureza jurídico-pública dessa regulamentação”.

administrativa. Portanto o que está em causa são problemas relativos à força de lei – degradação – e à reserva de lei.

Essa deslegalização exprime-se então através de dois mecanismos formais: a deslegalização “*stricto sensu*” e o reenvio normativo¹⁶².

O reenvio normativo acontece sempre que “uma lei reenvie para norma de valor inferior a regulação de certos elementos que a complementam¹⁶³.”

A questão que se levanta então neste tipo de remissão é a natureza da norma emanada pela administração e os limites materiais de tal remissão. No tocante a natureza parece claro que a norma emanada pela administração permanecerá na categoria de regulamento¹⁶⁴, sendo este procedimento diferente dos regulamentos delegados descritos acima. A remissão assim feita é uma remissão para regulamentar e não para legislar. O produto da administração será sempre um regulamento complementar da lei, implicando a sua livre modificabilidade e o poder de avocação permanente do legislativo.

Quanto aos limites materiais a questão já é mais complexa. Primeiro há a resolver a questão do tipo de matéria que pode a lei “livremente” remeter a desenvolvimento posterior regulamentar, o que nos leva de novo a velha doutrina das reservas de lei. Sendo de afastar de antemão a existência de remissões normativas no caso das reservas absolutas de lei, em que se exige não só a forma de lei mas um desenvolvimento substancial (densificação normativa) – quase esgotante – por parte da lei, resta saber o espaço de remissão normativa na reserva relativa de lei.

Entender o que é reserva relativa é então o primeiro desafio. Sem esgotar no entanto a questão vamos resolvê-la de modo negativo; ou seja, será reserva relativa de lei tudo aquilo que não for do âmbito da reserva absoluta. Mas ainda assim a questão não estaria totalmente resolvida uma vez que seria necessário sempre determinar o quantum de desenvolvimento é exigido a lei no âmbito da

¹⁶² ANA RAQUEL MONIZ, *A Recusa...*, cit., p. 81; EDUARDO GARCÍA de ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 11ª edição, Madrid, 2002, pp. 268 ss.

¹⁶³ EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN Fernández, *Curso...*, cit., p. 268.

¹⁶⁴ Idem, pp. 268-269.

reserva relativa. Determinada esta é ainda necessário perguntar se a reserva relativa exige que o desenvolvimento posterior seja feito necessariamente por lei ou pode-se aceitar a intervenção directa do regulamento?

Ora sobre o “*quantum*” de matéria que se exige que seja primariamente desenvolvida nos parece que em nenhum caso pode fazer uma remissão aos regulamentos que fraude o sentido da reserva prevista constitucionalmente. Uma lei, *ad absurdum*, em que existisse apenas um artigo de aprovação e outro artigo a remeter o desenvolvimento para normação regulamentar seria manifestamente inconstitucional. Portanto o que se exige é o respeito pela reserva constitucional e a razoabilidade na remissão – que a lei fixe ao menos os “princípios” da regulamentação. Mais do que uma remissão formal exige-se uma remissão material sob pena de fazer uma “remissão em branco”. Em todo caso não é uma questão a ser resolvida abstractamente mas sim casuisticamente, tendo em conta o conteúdo das várias remissões.

Exemplos de proibições claras estarão sempre as leis sobre tributos e as que estabeleçam sanções penais ou administrativas em que se exigiria sempre, dado o grau das matérias, um necessário desenvolvimento por parte da lei.

5.1. Deslegalização *stricto sensu*

Tratamos aqui por “deslegalização *stricto sensu*” “os casos em que a lei sem entrar na regulação material de determinado tema deixa essa matéria à disponibilidade do poder regulamentar¹⁶⁵”.

Ao proceder assim a lei opera uma degradação do grau hierárquico de determinada matéria passando ela a ter valor regulamentar. A maior objecção constitucional a esse tipo de deslegalização é que ela configura uma abdicação do poder legislativo por parte da assembleia, violando consequentemente a reserva de lei¹⁶⁶ garantida ao Poder Legislativo. Portanto, cremos que tal como no caso dos regulamentos delegados este tipo de deslegalização é constitucionalmente

¹⁶⁵ Adoptamos aqui a definição proposta por GARCIA DE ENTERRÍA/RAMÓN FERNANDEZ, *Curso...*, cit., p. 275.

¹⁶⁶ *Idem*, p. 276.

vedada por violação da reserva de lei, constituindo abdicação de competência por parte do parlamento.

6. Lei e regulamento: Um caso especial. Breve referência a experiência francesa

6.1. O problema dos domínios de competência

A questão mais complexa e interessante dos regulamentos em França, reside na questão dos domínios respectivos da lei e do regulamento. Uma vez que a constituição e jurisprudência estabeleceram espaços tanto para a lei como para o regulamento, a questão reside em delimitar tais espaços.

No intuito de «racionalizar o parlamentarismo»¹⁶⁷ o legislador constituinte francês estabeleceu um domínio reservado a lei – questões essenciais – ficando tarefa do regulamento o desenvolvimento das mesmas ou de questões não essenciais.

Essa distribuição de competência foi feita por exclusão de partes: a lista de matérias sujeitas a lei está enumerada sendo que a *contrario* serão matérias da competência regulamentar¹⁶⁸.

O fundamental sobre as matérias do domínio material do legislador encontra-se no artigo 34.º da constituição. O primeiro e segundo parágrafos abordam as matérias que a lei trata de maneira essencial e diríamos exaustiva, o terceiro as matérias que a lei apenas fixa os “princípios fundamentais”.

Essa enumeração do artigo 34.º não esgota no entanto a competência legislativa do parlamento, sendo que *Conseil Constitutionnel* em várias ocasiões fez referência a “outras disposições da Constituição”¹⁶⁹. Em geral pode-se afirmar que o domínio de competência do legislador em França é interpretado de maneira extensiva reduzindo o espaço dos regulamentos¹⁷⁰, embora o executivo tenha o poder se opor ao parlamento quanto este pretenda intervir em matérias da competência regulamentar.

¹⁶⁷ Arnaud Haquet, *La Loi...*, cit., p. 76.

¹⁶⁸ Idem, *ibidem*.

¹⁶⁹ Idem, p. 78 e jurisprudência aí citada.

¹⁷⁰ Idem, p. 79

Conforme dito adiante a competência regulamentar é auferida *a contrario*¹⁷¹ daquela reservada ao legislador. Assim conforme o consagrado no artigo 37º da constituição, os regulamentos intervêm em todas as questões com excepção daquelas reservadas ao legislador. Isso determina que em princípio os regulamentos intervêm livremente nos matérias que não sejam objecto de reserva de lei do parlamento¹⁷² o que leva alguma doutrina a qualificar o domínio regulamentar como autónomo¹⁷³, uma vez que pode «fixar regras iniciais sem intermediação legislativa¹⁷⁴».

No entanto também se fala em «competência regulamentar derivada¹⁷⁵» que é fundamentalmente constituída pelos regulamentos de execução consagrados no artigo 21 da Constituição.

O *status* especial dos regulamentos em França é marcado ainda pela possibilidade de defesa ante a invasão legislativa dos domínios de competência regulamentar. São essencialmente 3 os “mecanismos de protecção¹⁷⁶” do poder regulamentar: a “*exception d’irrecevabilité*” (art. 41.º Constituição), o controlo de constitucionalidade (art, 61.º) e o “*déclassement*” (art. 37.º Al. 2 C).

6.2. Os titulares do poder regulamentar

Em França existe uma dualidade na titularidade do poder regulamentar - referimo-nos obviamente apenas ao poder central e ao poder regulamentar conferido, directamente pela constituição. Tanto o presidente da república como o primeiro-ministro possuem competências regulamentares¹⁷⁷. O primeiro ministro dispõe de competência regulamentar geral para execução de leis - art. 21.º da constituição com as limitações impostas pelo art. 13.º - e para emanação de

¹⁷¹ *Id. Ibid.*

¹⁷² *Id. Ibid.*

¹⁷³ *Id. Ibid.*

¹⁷⁴ *Id. Ibid.*

¹⁷⁵ ARNAUD HAQUET, *La Loi...*, cit., p. 79

¹⁷⁶ *Idem, ibidem.*

¹⁷⁷ *Idem*, p. 28.

“medidas de polícia¹⁷⁸”, poder, este último, não consagrado directamente mas por reconhecimento jurisprudencial¹⁷⁹.

Devido ao processo de presidencialização¹⁸⁰ do sistema de governo francês e por circunstancialismos históricos¹⁸¹ tem sido constante apontar o Presidente da República como autoridade regulamentar¹⁸², Apesar de a única disposição relativa a isto, o art. 13.º da constituição, apenas conferir competência ao presidente para assinatura das «*ordonnances*» e decretos deliberados em conselho de ministros.

O que resulta claro da “história” da lei e do regulamento em França é que a par da regra lógica da hierarquia o constituinte estabeleceu também um princípio de competência¹⁸³. Então o que importa muitas vezes não é o grau hierárquico da norma mas saber quem resulta competente para normas sobre determinado assunto.

Cap III – Os Regulamentos do Presidente da República na Constituição

Chegados a essa fase e pressupondo o que ficou atrás dito sobre os regulamentos e sobre algumas experiências constitucionais específicas sobre os regulamentos, o que dizer então dos regulamentos na constituição angolana?

Antes de adentrarmos na questão específica dos regulamentos, convém fazer uma análise sobre o poder legislativo na Constituição e as conseqüentes relações presidente assembleia nacional, neste campo específico. Portanto, e em ordem a estabelecer o espaço dos regulamentos na constituição, convém responder a duas perguntas:

- i. Qual o espaço da lei? Qual o sentido de reserva de lei na CRA?

¹⁷⁸ Idem, *ibid.*

¹⁷⁹ CE ARRÊT LABONNE, 8 de Agosto 1919, confirmado por jurisprudência posterior, CE Ass. 13 Mai. 1960, SARL «RESTAURANT NICOLAS»; CE 2 MAI. 1973, ASSOCIATION CULTUELLE DES ISRAÉLITES NORD-AFRICAÏNS DE PARIS. Vide estes casos em, Arnaud Haquet, *La loi...*, cit., p.

29

¹⁸⁰ Idem, p. 31.

¹⁸¹ Idem, *ibidem.*

¹⁸² Idem, *ibidem.*

¹⁸³ JÉRÔME TREMEAU, *La Réserve...*, cit., pp.13-14

- ii. Uma vez que o PR também participa no exercício de função legislativa, como destringer os vários momentos do seu poder normativo de maneira a extrair uma autónoma função regulamentar?

1. O poder legislativo na CRA

O sistema legislativo, o mesmo é dizer o sistema de distribuição de competências legislativas na CRA, é no mínimo obtuso por falta de homogeneidade. Inspirada numa separação de poderes que apela ao presidencialismo, o legislador constitucional optou depois por uma transposição acrítica de um sistema legislativo muito próximo daquele que vigora na CRP, que é segundo larga doutrina um sistema semi-presidencial. Com um “plus”. É que ainda entre os sistemas de distribuição legislativa de base parlamentar que vigoram na europa, o caso português é ainda mais especial, uma vez que estabelece uma zona de concorrência entre o poder executivo (governo) e a assembleia da república.

Ao presidente que deviam em princípio ser reservadas funções executivas, convive com um conjunto de oportunidades legislativas que lhe transformam em executor de uma normatividade que ele próprio editou.

A CRA depois de consagrar no número 2 do artigo 141.º a Assembleia Nacional como órgão que exerce por excelência o poder legislativo, aditando depois, na alínea b) do artigo 161.º a competência para aprovação de leis sobre todas as matérias “salvo as reservadas pela constituição ao Presidente da República”.

Porém apesar dessa “primazia” no exercício da função legislativa, áreas há em que também o presidente possui poder e iniciativa legislativa¹⁸⁴: nas áreas a si constitucionalmente reservadas, nas áreas de reserva relativa em que exerce o poder legislativo por delegação da assembleia nacional e nos casos da “legislação de urgência”. A iniciativa legislativa mais importante do Presidente da República configura a proposta de Orçamento Geral de Estado¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Questão da iniciativa mais ligada, no entanto, ao procedimento legislativo. Art. 167.º n. 1 e 120.º al. i)

¹⁸⁵ Art. 120.º al. c).

A área por excelência reservada ao presidente da república e derivada do “princípio da auto-organização interna¹⁸⁶”, é a relativa a orgânica e composição do poder executivo, presente na alínea e) do artigo 120.º. Com efeito o Presidente emite aqui normas com força de lei¹⁸⁷, sob a forma de decreto legislativo presidencial¹⁸⁸.

O segundo caso no exercício de funções legislativas, por delegação da Assembleia nacional¹⁸⁹, em que o presidente emite decretos legislativos presidenciais autorizados¹⁹⁰. Por último a possibilidade de o Presidente da República emitir decretos legislativos presidenciais provisórios, nos termos do artigo 126.º, sempre que razões de “urgência e relevância” o justifiquem.

No entanto apesar desta competência legislativa do presidente da República, cremos existir, na CRA, uma primazia da Assembleia Nacional no exercício da função legislativa, pelas razões que passamos a aduzir.

Em primeiro lugar as circunstâncias em que o Presidente da República exerce o poder legislativo são circunscritas e devidamente justificadas não pondo em causa a questão da distribuição do poder legislativo. A competência legislativa originária do Presidente da República, decorre não da necessidade do constituinte de lhe atribuir uma parcela do poder legislativo, mas sim do princípio da auto-organização que é um corolário do princípio da separação de poderes. Sendo dois poderes diferentes é racional e equilibrado que a cada um corresponda a faculdade da sua própria organização. Mesmo em relação a um “poder neutro” como o poder judicial são permitidos poderes normativos para a sua própria organização ou a própria participação na feitura de leis que contenham matérias que estejam a si directamente relacionadas¹⁹¹.

¹⁸⁶ Sobre este princípio, PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, II, Coimbra, 2010, pp. 29-32.

¹⁸⁷ No sentido aqui de “actos idóneos a inovar na legislativa preexistente”. ALDO SANDULLI, “Legge. Forza di Legge. Valore di Legge”, in *RTDP*, Ano VII, 1957 pp.. 274-275; JORGE MIRANDA, *Sobre...*, cit., pp. 902-903.

¹⁸⁸ Art. 125.º n. 2.

¹⁸⁹ Art. 165.º n.1.; Art. 170.º

¹⁹⁰ Art. 161. Al. c)

¹⁹¹ Art. 167.º n. 2

O segundo caso é mais confirmativo dessa teoria da primazia e quase exclusividade da Assembleia Nacional no exercício do poder legislativo. As leis delegadas não são uma atribuição de poder originário ao presidente da república¹⁹², elas são primariamente uma competência da Assembleia Nacional, dependendo da sua vontade/autorização para o exercício de tal competência. Ainda assim, no caso da delegação legislada, a assembleia possuía ainda a faculdade de modificar ou cessar a vigência do decreto oriundo do Presidente da República¹⁹³. Afinal nunca a assembleia nacional aliena o seu poder originário de legislar¹⁹⁴. Exige-se sempre uma relação de conformidade¹⁹⁵ entre o decreto legislativo presidencial autorizado e a lei de autorização legislativa.

O terceiro caso, diz respeito à chamada legislação de emergência, ou o que a CRA chamou de Decreto legislativo presidencial provisório¹⁹⁶. Aqui o presidente tem competência para emissão de normas com verdadeira força de lei¹⁹⁷. No entanto também aqui, nem tudo o que parece é:

- i. primeiro esses decretos estão limitados na matéria: não podem incidir sobre as matérias da reserva absoluta da assembleia nacional nem sobre o orçamento geral do estado¹⁹⁸.
- ii. segundo, a provisoriedade: sendo legislação de emergência, estes decretos tem vigência limitada, 70 dias, salvo se forem convertidos em lei pela assembleia nacional¹⁹⁹. De novo a sua eficácia plena é condicionada pela Assembleia Nacional.

¹⁹² JÓNATAS MACHADO, PAULO COSTA, ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 2ª edição, Coimbra, 2013, p. 310, falam em “competência derivada delegada”.

¹⁹³ Art. 171.º n. 2.

¹⁹⁴ Afrimando que as leis de autorização legislativa exprimem o “princípio da primazia democrático-parlamentar”, JÓNATAS MACHADO/PAULO COSTA/ESTEVES HILÁRIO, *Direito...* cit., p. 345.

¹⁹⁵ JÓNATAS MACHADO, PAULO COSTA, ESTEVES HILÁRIO, *Direito...*, cit., p. 310, falam, em termos que não concordamos, numa “relação de hierarquia” entre o decreto legislativo presidencial autorizado e a lei de autorização legislativa.

¹⁹⁶ Não sendo aqui espaço para desenvolver essa matéria, vide, em especial sobre o decreto legislativo presidencial provisório na CRA, MARCY LOPES, *A Sindicância Constitucional dos Actos Políticos*, Coimbra, 2016, pp. 221 e ss.

¹⁹⁷ Art. 126.º n. 2

¹⁹⁸ Art. 171.º n. 3

¹⁹⁹ Art. 171.º n. 5

- iii. terceiro mesmo fora das áreas de reserva absoluta, não podem ser editados decretos legislativos presidenciais provisórios sobre matérias em que já exista lei da assembleia nacional que aguarde promulgação²⁰⁰.
- iv. quarto, e mais importante, estes decretos podem ser rejeitados pela assembleia nacional²⁰¹. Verifica-se assim que a Assembleia Nacional mantém a primazia na definição do que verdadeiramente tem força e valor de lei no ordenamento jurídico.

Tudo isto abona em favor da consideração da Assembleia Nacional como órgão legislativo por excelência na CRA²⁰², sendo a competência legislativa do PR decorrente da racionalidade do princípio da separação de poderes (faculdade de auto-organização), da vontade da assembleia nacional e por esta limitada (decretos legislativos presidências autorizados) ou decorrente de “estado de necessidade constitucional” mas sempre limitado pela Assembleia, que tem o poder de as rejeitar. Conclui-se então, que fora dos casos de “decretos de organização” de “decretos de urgência” e das delegações legislativas, em caso algum pode o executivo/presidente emitir normas com “força de lei”.

Neste sentido, parece caminhar a doutrina constitucional angolana.

Desde logo, de CARLOS FEIJÓ, afirma que “a Constituição atribui ao parlamento, isto é, à Assembleia Nacional, o essencial da função legislativa²⁰³”.

ADÃO DE ALMEIDA, depois de afirmar a existência duma “repartição de competência legislativa entre a Assembleia Nacional e o Presidente da

²⁰⁰ Art. 126.º n. 4

²⁰¹ Art. 171.º n. 1

²⁰² No mesmo sentido, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *O Novo...*, cit., p. 29; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso...*, cit., p. 375, afirma que “A noção de primado envolve o reconhecimento da supremacia do poder parlamentar de entre os órgãos titulares da função legislativa, a qual supõe que o núcleo fundamental da mesma actividade seja cometido ao seu domínio decisório, dele decorrendo não apenas uma reserva de competência que abarca as matérias mais essenciais, como também a faculdade de legislar sobre as restantes matérias e a aptidão para condicionar e controlar o exercício dessa actividade pelos restantes órgãos legiferantes.”

²⁰³ CARLOS FEIJÓ, *O Poder executivo...*, cit., p. 206

República²⁰⁴” na CRA, fala, algo confusamente, em “partilha com primazia parlamentar”²⁰⁵, “órgão legislativo por excelência²⁰⁶”, e “uma inequívoca posição de primazia à Assembleia Nacional²⁰⁷”.

JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO²⁰⁸, apesar de alertar sobre alguma complexidade na “prática” constitucional²⁰⁹, afirma ser a Assembleia Nacional o “órgão legislativo por excelência²¹⁰”.

2. A reserva de lei na constituição

Conexo ao problema do poder legislativo na Constituição, surge o problema da reserva de lei. Estabelecida que está a primazia da Assembleia nacional no exercício da função legislativa e o tipo de participação do presidente da república no exercício da mesma, é mister determinar os espaços reservados à normação parlamentar.

Como já definido adiante, “há reserva de lei sempre que a constituição estabeleça que a disciplina de determinada matéria seja regulada através de lei e só com lei, excluindo pois actos normativos diversos desta²¹¹” pelo menos a título principal.

Na base da consagração dessas zonas reservadas estão razões que vão desde o a “democracia e o princípio da soberania popular²¹²” à “garantia dos direitos fundamentais e a relação entre os poderes²¹³”. Claro está que para o caso do sistema constitucional angolano, o argumento da maior democraticidade do parlamento – que daria origem a uma suposta reserva de parlamento

²⁰⁴ ADÃO DE ALMEIDA, “O Poder Legislativo: A Função Legislativa Na CRA”, in *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático – A nossa Visão*, Carlos Feijó (coord.), Vol. III, Coimbra, 2016, pp.457, 459, 463, 466.

²⁰⁵ Idem, p. 457.

²⁰⁶ Idem, 459.

²⁰⁷ Idem, p. 458.

²⁰⁸ *O Novo...*, cit., p.

²⁰⁹ Idem, p. 26.

²¹⁰ Idem, p. 29.

²¹¹ GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Manuale...*, cit., p. 54; Jorge Miranda, *Sobre...*, cit., p. 887.

²¹² Idem, *ibidem*; também, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso...*, cit., p. 200, afirma que a reserva de lei se funda no princípio da separação de poderes e no princípio representativo.

²¹³ Id. *Ib.*

(*Parlamentsvorbehalt*) segundo os termos da doutrina alemã²¹⁴ -, em comparação ao executivo, deve ser mitigado: aqui não só o Presidente tem uma legitimidade directa como é eleito nas mesmas eleições que legitimam o parlamento. Neste caso o argumento mais forte reside no carácter procedimental da legislação parlamentar²¹⁵ que garante uma maior representatividade (maiorias e minorias) e publicidade²¹⁶.

4.3. Os tipos de reserva

Na verdade não existe na constituição um tipo singular de reserva de lei mas vários tipos de reservas²¹⁷. Portanto cremos ser mais funcional e mais apto a responder aos problemas colocados uma análise dos vários tipos de reserva consagrados na constituição.

a) Reserva absoluta e reserva relativa

Doutrinalmente afirma-se que a distinção, alegadamente originária da doutrina alemã²¹⁸, tem que ver com o “grau de regulação obrigatória a que o legislador estaria adstrito²¹⁹”, sendo que no caso da reserva absoluta seria maior - regulação integral - havendo uma maior flexibilidade no caso da reserva relativa. Traduzido, significaria essa distinção que para os casos de reserva absoluta estaríamos perante uma obrigação de densificação normativa pela lei.

No cerne desta distinção está o nível de intervenção do poder executivo na função legislativa. Assim ao estabelecer um campo de reserva absoluta a constituição não só constituía o parlamento na obrigação de “regular densamente” como excluía o executivo de intervenção em determinadas matérias, excluindo ipso facto de uma qualquer delegação legislativa. O contrário seria o caso para a reserva relativa, em que para além de não ter de existir

²¹⁴ Vide este argumento em RICARDO GARCÍA MACHO, *Reserva de Ley Y Potestad Reglemantaria*, Barcelona, 1988, p. 164.

²¹⁵ IGNACIO OTTO DE PARDO, *Derecho Constitucional- Sistema de Fuentes*, Barcelona, 1995, p. 151 e ss, Apud, TIAGO DUARTE, *A Lei por Detrás do Orçamento*, Coimbra, 2007, p.640

²¹⁶ RICARDO GARCIA MACHO, *Reserva...*, cit., p. 165.

²¹⁷ Para uma tipologia das reservas constitucionais, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso*, cit., p. 200; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições...*, II, cit., pp. 211-212.

²¹⁸ Vide. GIULIANO AMATO, *Raporte fra Norme Primarie e secondarie (Aspetti Problematici)*, Milão, 1962, p. 89, apud JERÔME TREMEAU, *La réserve...*, cit., p. 47; Contestada no entanto por outros, vide, SERGIO FOIS, *La Riserva di legge*, Milão, 1963, p. 135 e 136

²¹⁹ JERÔME TREMEAU, *La Réserve...*, cit., p. 46.

necessariamente uma regulação inicial pelo parlamento seria possível a integral “delegação” destas competências legislativas no executivo. Para o caso da reserva legislativa, em caso de intervenção inicial ao legislador, é exigido apenas a regulação dos “elementos fundamentais²²⁰” da disciplina objecto de regulação deixando ao poder executivo a complementação dos outros aspectos. Mas atente-se que, ainda no caso da reserva relativa, não existe um cheque em branco para o executivo: o poder legislativo, baliza sempre a intervenção do executivo delimitando o campo de sua actuação sob pena de uma possível inconstitucionalidade das normas emanadas pelo executivo. Se quisermos adoptar uma linguagem jusadministrativa o facto de existir uma remissão do parlamento opera uma “*redução da discricionariedade*” do poder normativo do executivo.

No caso de Angola esta distinção estava já presente na lei Constitucional de 1992²²¹ - provavelmente tendo como fonte de inspiração a Constituição Portuguesa de 1976 -, e foi transposta para a CRA²²².

Assim nos artigos 164.º e 165.º a constituição, tendo em atenção a especificidade das matérias dividiu as reservas de competência em absoluta e relativa.

b) Regulamentos e Reserva absoluta de Lei

Estabelecendo a reserva de competência absoluta uma zona exclusiva da Assembleia Nacional não só quanto a forma mas também quanto ao conteúdo (reserva de densificação normativa) pergunta-se se cabe aqui espaço para regulamentos. Pugnamos por uma resposta é positiva.

Com efeito apesar de não se descurar da exclusividade de regulação por parte da assembleia esta não deve ser entendida a ponto de esgotar qualquer tipo de regulação secundária. Uma vez que admitimos a existência de uma competência de execução por parte do Presidente da república, seria

²²⁰ *Idem*, p. 47.

²²¹ arts. 89.º e 90.º. Sobre, *vide*, ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações...*, cit. , pp 188 ss.

²²² Arts. 164.º e 165.º

inconstitucional que a assembleia violasse essa zona de reserva em favor do executivo.

c) Reserva nos direitos fundamentais

Na reserva de lei restritiva²²³ de direitos fundamentais encontramos talvez o caso mais eloquente sobre a limitação da capacidade legislativa do Presidente da República e sobre a essencialidade da Assembleia Nacional no exercício da função legislativa²²⁴. A questão começa já na particular situação do artigo 57 que é a única disposição da constituição que indica claramente um critério material para a lei: para além de terem de ser necessariamente produzidas pela assembleia nacional terão de ser gerais e abstractas. Há então um acordo sobre a necessidade de reserva absoluta de lei para estes casos, e representa este o caso em que a lei deve ter o maior detalhe possível.

No entanto também aqui vale a regra geral de competência de execução por parte do presidente da república²²⁵, sendo que a grande diferença é que em caso algum pode o regulamento aqui ultrapassar a “simples execução” sob pena de inconstitucionalidade.

Este tipo de reserva parece ser um dos raros casos em que faz sentido a exigência de lei em sentido material. Com efeito dado o tipo de matérias em questão, os direitos fundamentais, exige-se a maior concretização possível para a sua afectação.

d) Reserva de Lei Criminal

²²³ Para uma construção dogmática sobre as restrições aos direitos fundamentais, numa constituição que foi fonte de inspiração da CRA, vide, JORGE REIS NOVAIS, as restrições aos direitos fundamentais não expressamente previstos pela constituição, 2ª edição, Coimbra, 2010; também JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *A Estruturação do Sistema de Direitos, Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa – A Construção Dogmática*, Vol II, Coimbra, 2006, pp. 424 e ss.

²²⁴ Como afirma JORGE REIS NOVAIS, *as restrições...*, cit. p. 824., no que aos direitos fundamentais diz respeito o princípio da reserva de lei é de aplicação “plena e integral”.

²²⁵ Como bem diz, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, I, Coimbra, 1984, p. 18., “Em matéria de direitos, liberdades e garantias, nada obsta a que a lei possa remeter para normas administrativas a regulamentação de aspectos periféricos ou menores do conteúdo de um direito fundamental, bem como modos de intervenção que não impliquem restrições propriamente ditas e apenas tenham em vista a concretização, delimitação ou promoção dos direitos”.

Para as normais penais, a constituição consagrou, na alínea e) do art. 164º da CRA uma *reserva absoluta de lei* ao estabelecer que os “crimes e medidas de segurança” devem ser definidos só pela Assembleia Nacional. Há assim aqui uma exigência de *lei formal* para a criação de crimes, penas e medidas de segurança.

No entanto para o regime específico dos crimes, penas e medidas de segurança foi estabelecida mais do que uma *reserva de lei formal*. Da interpretação dos números 2 e 3 do art. 65.º CRA, que exigem que os pressupostos dos crimes e medidas de segurança estejam “expressamente cominados” na lei, constata-se que a definição dos crimes e medidas de segurança estão sujeitos não só a uma *reserva de lei formal* mas também a uma *reserva de densificação normativa*²²⁶, uma vez que os crimes, penas e medidas de segurança têm não só de constar necessariamente de uma Lei da Assembleia da Nacional (lei formal) como esta lei tem de determinar todos os pressupostos necessários²²⁷ (*aspectos essenciais*) a sua aplicação. Portanto, e mais correctamente o princípio da legalidade penal no ordenamento jurídico angolano, garante não só uma *reserva formal* de lei mas também, e fundamentalmente uma *reserva de densificação normativa*.

Dessa reserva de *densificação normativa* em questões penais, extrai-se um mandato de *taxatividade*²²⁸ que significa que o legislador no momento de criação da norma incriminatória deve proceder a uma determinação precisa da *fattispecie* (*tatbestand*) penal, de modo que fique claramente estabelecido o que é lícito e o que é penalmente ilícito²²⁹ (*lege poenale stricta*).

²²⁶ Referindo-se a reserva de lei enquanto reserva de densificação normativa, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito...*, cit., pp. 176-177.

²²⁷ EBERHARD SCMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine...* cit., p. 206, afirma que a reserva de lei parlamentária “obriga o legislador a regular por si mesmo os aspectos essenciais ou nucleares de um âmbito sujeito a reserva de lei”.

²²⁸ Referindo-se expressamente a taxatividade como consequência do princípio da legalidade penal, Gunther Jakobs, *Strafrecht Allgemeiner Teil. Die Grundlagen und die Zurechnungslehre*, 2ª edição, Berlim, 1991, trad. esp. *Derecho Penal. Parte General*, Madrid, 1995, p. 89 ss.; Fernando Mantovani, *Diritto Penale. Parte Generale*. 4ª Edição, Pádua, 2001, p. 64.

²²⁹ FERNANDO MANTOVANI, *Diritto* cit, p. 64.

A fundamentação desse mandato de *taxatividade* reside no plano “político-garantista”, uma vez que deve existir uma certeza da regulação penal²³⁰, visto que esta é lei restritiva da liberdade. Em princípio os cidadãos são livres no agir, só através de lei precisa, válida e devidamente fundamentada, pode ser restringida a sua liberdade. É essa leitura que resulta do art. 36.º da CRA ao estabelecer uma regra de *favor libertatis*.

Sendo a liberdade a regra geral, a certeza da lei incriminatória constitui-se como garantia contra o arbítrio do poder, eliminando a possibilidade de punição em casos nela não expressamente previstos²³¹. Nas palavras de Mantovani “quanto maior for a certeza da lei, menor será o espaço de subjectividade do juiz”²³².

Entende-se assim, que uma norma que não satisfaça o grau de determinabilidade suficiente viola o mandato de *taxatividade* - reserva de *densificação normativa* - estabelecido constitucionalmente, originando a inconstitucionalidade de tal norma. O problema fundamental da *taxatividade* é assim fixar o grau de *determinabilidade* da *fattispecie* da lei penal²³³.

e) Reserva de Lei Fiscal

Provavelmente originada na famosa “*no taxation without representation*” e fundada, no actual quadro constitucional, na ideia de “previsibilidade e calculabilidade da obrigação de imposto e dos seus elementos essenciais²³⁴”, esta reserva de lei formal²³⁵, representa uma das reservas específicas de Lei na CRA. Apesar de consagrada como reserva relativa (art. 165. N. 1 al. o)) – sendo permitida autorização legislativa ao presidente para a criação de tributos - esta reserva é agravada pois mais do que uma forma exige-se um determinado conteúdo material. Assim o n. 1 do art. 102.º exige que a lei fiscal determine “a

²³⁰ Aludindo a determinação da lei penal como elemento de garantia, HANS-HEINRICH JESCHECK, *Lehrbuch des Strafrechts*, 3ª edição, Berlim, 1978, tradução espanhola *Tratado de Derecho Penal. Parte General, Vol. I*, Barcelona, 1981, pp. 182-183.

²³¹ FERNANDO MANTOVANI, *Diritto...*, cit., pp. 65-66.

²³² *Idem*, p. 66.

²³³ *Idem.*, p. 67.

²³⁴ ANA PAULA DOURADO, *O Princípio da Legalidade Fiscal, Coimbra, 2015*, p. 79

²³⁵ Uma vez que não tem de ser necessariamente “lei do parlamento”, podendo ser decreto legislativo presidencial a criar o tributo. Vide, para o caso português, ANA PAULA DOURADO, *O Princípio...*, cit., p. 77.

incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”. Em outras palavras os “elementos essenciais²³⁶” do imposto – incluído o *quantum*²³⁷ - devem ser necessariamente definidos pela Lei. No caso de delegação legislativa essa reserva material de “norma fiscal” representa um agravamento dos requisitos das autorizações legislativas presente no n. 1 do art. 170.^o

No entanto, a nós interessa mais, exposta essa reserva, saber do papel dos regulamentos na configuração dos impostos. Uma vez consagrada a reserva de definição material dos “elementos essenciais” dos impostos, qual o espaço para a normação administrativa, especificamente para os regulamentos do presidente da república?

Ora primeiro há que excluir os elementos constantes da reserva que são ao menos 3²³⁸:

- (i) As normas que criam impostos;
- (ii) As normas de incidência *lato sensu*;
- (iii) As normas relativas as garantias dos contribuintes.

Assim sendo fora desses espaços é concebível a existência de regulamentos, embora maioritariamente executivos²³⁹. Com efeito, exigindo a constituição uma reserva de conteúdo que determine o essencial nada impede a administração de regular determinadas matérias ligadas aos impostos fora dessa reserva material.

Nada obsta a “colaboração” do regulamento por “razões técnicas ou para otimizar o cumprimento de finalidades propostas pela constituição²⁴⁰” desde que se “subordinem, desenvolvam ou

²³⁶ Não sendo aqui espaço para uma discussão sobre a doutrina alemã da “teoria da essencialidade”, vide, EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine...*, cit., p. 202-204; ANA RAQUEL MONIZ, *A Recusa*, p. 135 ss; também, ANA PAULA DOURADO, *O principio...*, cit., pp. 397 ss; LUÍS PEREIRA COUTINHO, “Regulamentos independentes do governo”, in *Perspectivas constitucionais*, III, Jorge Miranda (Org.), Coimbra, 1998, pp. 1057 ss.

²³⁷ JOSÉ CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Coimbra, 1998, p. 345.

²³⁸ Vide, neste sentido, para a norma do artigo 106 da CRP, Idem, pp. 361-362.

²³⁹ Dirigidos “à boa execução das leis”, JOSÉ CASALTA NABAIS, *O dever...*, cit., p. 368.

²⁴⁰ Assim, LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO, *Derecho Financiero Y Tributario*, Navarra, 2005, p. 144.

complementem a lei²⁴¹". Haverá também espaço para os regulamentos organizativos e as circulares tributárias²⁴² que não contendam com a lei. Em todo caso, só a análise do tipo de regulamento em concreto, permite auferir do respeito pelos limites da reserva material de lei estabelecida pela Constituição.

f) Reserva de regime de função pública?

Existirá na constituição uma “reserva legal de regime de função pública²⁴³”, *i.e.*, a constituição estabelecerá um “estatuto especial para os funcionários públicos²⁴⁴” inultrapassável pelo legislador e pela administração?

Atente-se que não curamos aqui da tradicional distinção entre “função pública²⁴⁵ em sentido material” e “função pública em sentido orgânico²⁴⁶” e as várias formas de vínculo com a administração. O que nos interessa é saber exactamente qual o papel da lei e do regulamento na configuração do “regime da função pública”. Não discutimos a garantia de existência ou não de um regime da função pública (reserva constitucional de função pública) – coisa que pressupomos – mas a competência para a fixação desse regime.

A CRA não é clara quanto a este aspecto, sendo que resulta da alínea a) do n. 1 do art. 165.º uma reserva relativa de bases no que diz respeito ao “estatuto dos funcionários públicos” e ao “regime e âmbito da função pública”. Em princípio, tratando-se de uma reserva relativa de bases, a competência estaria dividida entre o legislador e o Presidente da República, sendo que o legislador fixaria as bases ficando presidente com o encargo de desenvolver as mesmas.

²⁴¹ *Idem, Ibidem.*

²⁴² Sobre circulares tributárias, vide., JOÃO TABORDA DA GAMA, “Tendo surgido dúvidas sobre o valor das circulares e outras orientações genéricas”, in *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, Volume III, PP. 157-227.

²⁴³ Diferente de “reserva constitucional de função pública”. Sobre o sentido de “reserva constitucional de função pública”, vide., MARIA PALMA RAMALHO, “Estatuto dos Trabalhadores Públicos, reserva constitucional da função pública e o novo regime de trabalho em funções públicas”, in *Liber Amicorum Fausto Quadros*, Coimbra, 2016, pp. 291 e ss.

²⁴⁴ *Idem*, p. 292

²⁴⁵ Sobre o sentido de “função pública”, vide, ANA NEVES, “O Direito da Função Pública”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol IV, PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES (coord.), Coimbra, 2010, P. 359 ss.

²⁴⁶ Vide, *idem*, pp. 293 ss.

Este tipo de matéria apresenta um grau de dificuldades que exige um maior esforço de interpretação e desenvolvimento. Primeiro porque estamos aqui na confluência entre os poderes legislativos e as zonas de “reserva material de administração”. Se existe área em que por natureza a administração deveria gozar de uma “reserva” estas são as da auto-organização – garantida constitucionalmente pelo art. 120.º al. e) – e as relativas ao funcionamento da administração, nelas integradas o estatuto dos funcionários públicos. No entanto, trata-se aqui de matéria também directamente ligada aos direitos fundamentais²⁴⁷, uma vez ultrapassado o paradigma da “zona livre de direito” das “relações especiais de sujeição”, o que obriga um outro esforço de interpretação uma vez que os direitos fundamentais estão sujeitos a outro tipo de reserva “mais agravada”.

Contudo é inegável que existe uma partilha de competência entre a lei e os regulamentos²⁴⁸ na regulação do “regime” da função pública. À lei caberá, em princípio a fixação dos princípios gerais ordenadores e dos direitos inalienáveis dos funcionários. Por sua vez os regulamentos são competentes para concretizar os princípios legais, completá-los ou até, em zonas que se reconheça uma reserva específica de administração, criar *ex novo*, regulação relativa à função pública. Portanto mais do que uma distribuição vertical – hierarquia entre lei e regulamento – estaremos em presença também de uma distribuição competência entre lei e regulamento na fixação do regime regulador da função pública

3. Dos Regulamentos em Especial

3.1. Regulamentos executivos

O único tipo de regulamento a que a constituição, directamente faz referência são os regulamentos executivos ou nas palavras da constituição “regulamentos necessários à boa execução das leis.” Este tipo de regulamentos

²⁴⁷ É Também o caso no direito francês em que ficam reservadas à lei (Art. 34.º da Constituição Francesa) as regras relativas “as garantias fundamentais dos funcionários civis e militares do Estado”, Vide, JEAN-MARIE AUBY/ JEAN-BERNARD AUBY/ DIDIER JEAN-PIERRE/ANTONY TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, 7ª edição, Paris, 2012, pp. 48-49. Sobre o que se consideram “garantias fundamentais” responderam o *Conseil Constitutionnel* e o *Conseil d'État* aludindo a questões como: o direito à pensão, o direito ao salário ou o recrutamento por via de concurso.

²⁴⁸ ANA NEVES, *O Direito...*, cit., p. 386, afirma que “a lei e o regulamento são, as fontes principais do Direito da Função Pública”.

sendos os mais frequentes são também os que exigem maior grau de vinculação à lei²⁴⁹.

Tendo a lei definido os aspectos fundamentais do regime, restariam a estes a mera execução desta restando-lhes a tarefa de fixar os procedimentos para a execução da mesma. No entanto é impossível que a lei especifique com detalhe todos os aspectos a regular, sendo que também aqui nos regulamentos executivos é permitida uma determinada dose de “criação normativa *ex novo*”.

No entanto, as grandes questões que se impõe no regime dos regulamentos executivos são duas: (i) o tipo de leis a regular, (ii) a competência para a sua emanção.

Do ponto de vista das leis a regular, dada a natureza meramente executiva deste tipo de normas, cremos que elas podem regular qualquer lei. Aliás, o seu carácter meramente executivo, permite que só eles sejam permitidos na regulação de leis da competência absoluta²⁵⁰ da Assembleia nacional.

Do ponto de vista da competência para a sua emanção cremos que ela resulta de duas fontes: da constituição e da lei. Com efeito, defendemos que resulta da constituição uma “reserva geral de execução”, sendo que ainda na falta de menção legal expressa o Presidente da República encontra-se “habilitado” a emanção de regulamentos executivos. Essa solução é condizente com a separação de poderes – reserva de execução por parte do executivo – e com o papel dos regulamentos de dinamizadores da ordem jurídica. A única condição desta competência constitucional é o regulamento manter-se no estrito limite de execução da lei.

Outra fonte é a Lei. De facto, não só pelo mandato do princípio da legalidade – reserva e precedência de lei – , como pela própria reserva de execução conferida ao Presidente, a lei pode habilitar a qualquer altura os regulamentos a tornarem exequíveis os seus mandatos. A única ressalva aqui será a

²⁴⁹ ANA RAQUEL MONIZ, *A Recusa...*, cit., pp. 96 ss.

²⁵⁰ Admitindo também que nas “reservas totais” é possível “concretização administrativa” desde que os regulamentos visem estritamente a execução. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso...*, cit., p. 380, nota de rodapé 502.

indisponibilidade do poder legislativo pela assembleia, ou seja, o mandato, no caso de leis sujeitas a reserva será necessariamente para a execução delas, e não um instrumento camuflado para a deslegalização e transferência de competências legislativas ao executivo²⁵¹.

3.2. Regulamentos complementares

Não directamente positivados na constituição, mas extraíveis do princípio da legalidade – arts. 6.º n. 2 e 198. n. 1 -, estes regulamentos estão ligados ao problema dos reenvios normativos. Com efeitos, vezes existem que não é curial, nem tecnicamente possível que a lei regule com detalhe determinada matéria. Nestes termos, são chamados os regulamentos a complementar a matéria legislativa, suprimindo lacunas ou desenvolvendo o regime legal.

Apesar da possibilidade deste tipo de regulamentos eles estão, como resulta claro, limitados pelo regime de reservas estabelecidos pela constituição. Ora, nas zonas de reserva, dependendo do tipo de reserva, a lei está obrigada a regular com detalhe, sendo vedada uma “delegação” aos regulamentos.

Dada a ligação às reservas este tipo de regulamentos está, mais do que os executivos, sujeito a uma análise casuística. Só determinando primeiro a reserva específica de lei se poderá determinar a capacidade para regulamentação, se executiva se complementar.

3.3. Regulamentos e leis de bases

Abstraindo do problema da complexa caracterização das leis de bases²⁵², ou seja de determinar o que sejam leis de bases²⁵³, e em certo sentido determinar

²⁵¹ “ O regulamento executivo não pode agravar os encargos ou obrigações contidas na lei que executa nem determinar uma ampliação do seu âmbito preceptivo mas apenas estabelecer as normas necessárias para assegurar a plena efectividade da lei” – EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Legislación...*, cit., p, 182.

²⁵² No que as leis de base diz respeito, e com o respeito que o constituinte nos merece, parece-nos de novo aqui, uma manifestação da algazarra do sistema legislativo presente na constituição angolana. Para além da já inusitada “partilha de poderes legislativos” com o presidente da república, em contraposição ao tal “modelo teórico” de sistema presidencial, o constituinte andou nessa dança de tipologias de lei, com essa importação que são as leis de base. Para além de já não se definir com exactidão o que são bases, ou pelo menos oferecer uma “sugestão constitucional”, o problema parece-nos mais fundo e é o da necessidade de tal categoria de acto legislativo. Ou o poder legislativo pertence a assembleia nacional, podendo em casos excepcionais ser “delegado” ao presidente/poder executivo, caso em que este é responsável pela sua feitura e

o que é básico nessa disciplina inicial²⁵⁴, o que nos interessa aqui é outro aspecto destes tipo normativo a saber, como deve ser feito o desenvolvimento das leis de bases: por via legislativa ou por via regulamentar.

O mesmo é perguntar se, nos termos da CRA as bases devem ser desenvolvidas por decreto legislativo autorizado ou por decreto presidencial regulamentar.

A resposta não é simples uma vez que a CRA estabeleceu um confuso sistema de Leis de bases. Em primeiro para mais de 12 artigos (art, 164 e); f); i); j); art. 165. Al. a); b), e); f); i); l); p); q); r)) é citada a expressão “bases”. A primeira questão estaria em saber se isto é uma habilitação para a produção de leis de bases. A questão torna-se mais complexa se admitimos que existe a possibilidade da fixação de bases em leis da competência exclusiva da Assembleia Nacional. Autores como Carlos Blanco de Moraes²⁵⁵, admitem existir neste caso uma “credencial habilitante” para a edição de leis de bases. No entanto, duvidosa é a posição do Tribunal Constitucional de Angola, no acórdão 233/2013 que afirma que equipara definição de “regime geral” com “fixação de bases”²⁵⁶.

desenvolvimento, ou não se delega de todo. Ficar neste “chove e não molha”, em que o parlamento legisla, mas só legisla as bases, para depois ser desenvolvido pelo presidente havendo depois uma discussão sobre o desenvolvimento e a base, é uma complicação desnecessária, tanto que na própria CRP, donde parece ter sido “copiado” o modelo, não há, até agora pacificidade doutrinal sobre o assunto, fora uma certa estabilidade oferecida pela jurisprudência constitucional (Carlos Blanco de Moraes, *Curso...*, cit., p. 290).

²⁵³ Sobre o conceito CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional, tomo I*, 3ª edição, Coimbra, 2015, p. 286; PAULO OTERO, *O Desenvolvimento de Leis de Bases pelo Governo*, Lisboa, 1997, pp.; TIAGO FIDALGO DE FREITAS, “O Desenvolvimento de Leis de Bases pela Assembleia da República”, in *RFDUL*, 2, 2001; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições de Direito Constitucional, Vol. II*, Lisboa, 2015, p. 237; JOAQUIN TORNOS MAS, “Ley de Bases y Legislacion de Dessarolo: El Problema de su Articulacion por Modificacion a la Ley de Bases, la Clausula de Prevalencia”, in *REDC*, 33, 1991, pp. 29 e ss.; Sobre o problema na CRA, vide JÓNATAS MACHADO, PAULO COSTA, ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 2ª edição, Coimbra, 2013, pp. 307 ss; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *O Novo...*, cit., pp. 26-27; ADÃO DE ALMEIDA, “O Poder Legislativo: A Função Legislativa Na CRA”, in *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático – a Nossa Visão*, Carlos Feijó (Coord.), Vol III, Coimbra, 2015, pp. 461, 465-466.

²⁵⁴ Sobre essa dificuldade, reportando-se à experiência espanhola, vide, JAVIER JIMENEZ CAMPO, “Que es lo básico? Legislacion Compartida en el Estado Autonomico”, in *REDC*, Ano 9, 27, 1989, pp. 39 ss.

²⁵⁵ *Curso...*, cit., pp. 306-307.

²⁵⁶ P. 14 do citado acórdão.

No que ao desenvolvimento das leis de bases diz respeito a doutrina tem oscilado.

Jónatas Machado/Paulo Costa/Esteves Hilário²⁵⁷. Aludem que as bases têm de ser desenvolvidas por decreto legislativo presidencial de desenvolvimento.

José de Melo Alexandrino²⁵⁸ nega a possibilidade de as bases da Assembleia Nacional serem desenvolvidas por decreto legislativo presidencial.

Adão de Almeida²⁵⁹ afirma que a definição pela assembleia das bases gerais “habilita o Presidente da República a desenvolvê-las, independentemente da aprovação expressa de uma autorização legislativa”.

Quanto a nós cremos que há que separar os momentos em que se coloca a questão da feitura e do desenvolvimento das bases, tendo em conta não só o órgão que as produz, Assembleia ou Presidente, como o tipo de reserva a que estão sujeitas as bases, absoluta ou relativa²⁶⁰.

Assim, teríamos 4 situações:

- i. O caso das leis de bases emitidas pelo governo através autorização legislativa;
- ii. O caso do desenvolvimento das bases previamente emitidas pela assembleia nacional;
- iii. O caso das bases feitas pela assembleia nacional sem delegação de desenvolvimento ao governo;
- iv. O caso das bases gerais emitidas em áreas de competência legislativa absoluta da assembleia nacional.

Para o primeiro caso, teríamos que PR seria ele mesmo o fixador das bases gerais a título inicial, através de autorização legislativa. Porém essa hipótese coloca-nos em si mais um problema: se a forma normal do Presidente da Republica legislar em áreas de reserva relativa da Assembleia Nacional é através

²⁵⁷ *Direito...*, cit., p. 308

²⁵⁸ *O novo...*, cit., p. 27.

²⁵⁹ *O Poder...*, cit., p. 461

²⁶⁰ Veja-se, a título de referência estrangeira, PAULO OTERO, *O Desenvolvimento...*, cit., pp. 19 ss, sobre as principais concepções relativas ao desenvolvimento de leis de base no direito português.

de decreto legislativo presidencial autorizado, seria obviamente este acto no caso a fixar as bases gerais. Mas, então, através de que acto seriam desenvolvidas as bases fixadas no decreto legislativo presidencial autorizado, outro decreto legislativo presidencial? No caso o “decreto legislativo presidencial de desenvolvimento” do “decreto legislativo presidencial de bases”? Qual o fundamento?

Para o segundo caso, em que exista fixação de bases pela Assembleia Nacional com delegação de desenvolvimento ao Presidente da República, a resposta obviamente só pode ser o desenvolvimento através de decretos legislativos presidenciais autorizados.

O terceiro caso, parece-nos ser a área de actuação por excelência dos regulamentos complementares. Com efeito tendo a assembleia fixado bases gerais ela mesma sem delegação ao Presidente da República para o desenvolvimento, estando ele impossibilitado de recorrer ao decreto legislativo a única solução condizente com o sistema constitucional é o desenvolvimento das bases através de decretos presidenciais – regulamentos²⁶¹ - sustentado no sua competência constitucional de execução da ordem jurídica – regulamentos para boa execução das leis²⁶². A objecção que se poderia colocar de “invasão do poder legislativo da assembleia por parte do poder executivo não colhe porque: (i) seriam baseados na competência constitucional de execução das leis, e (ii) em momento algum esses regulamentos do Presidente teriam força e valor de lei. A Assembleia mantém a competência ou para desenvolver as bases ou para substituir as bases gerais anteriores²⁶³ ficando o regulamento sem força na ordem jurídica²⁶⁴.

²⁶¹ Em sentido contrário, dizendo que as bases não podem ser “concretizadas directamente por via regulamentar (...) ou por acto administrativo (...), CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso...*, cit., p. 303- 304); também, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *lições...*, II, p. 238.

²⁶² Art. 120.º

²⁶³ Veja-se, o exemplo do caso português, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso...*, cit., pp. 309 e ss.

²⁶⁴ Não sendo este o efeito necessário, se a lei ou lei de bases posterior não for “incompatível” com esses “regulamentos complementares”, vide, *Carlos Blanco de Morais, Curso...*, cit., pp. 311-312.

No último e quarto caso, parece-nos mais claro que o desenvolvimento só pode ser feito por regulamento²⁶⁵. É que tratando-se de reserva de competência absoluta da Assembleia Nacional, está excluída a intervenção a título legislativo por parte do presidente da República, restando apenas a competência regulamentar.

3.5. O problema dos regulamentos independentes

Explicitadas que estão as ideias sobre os regulamentos e as diferentes reservas de lei, impõe-se a questão: “Estão assim os regulamentos condenados a sua ligação à lei, podendo tudo fazer em virtude de uma habilitação legislativa e nada na ausência dela”²⁶⁶? Habilitará a constituição a emanação de regulamentos por parte do Presidente da república, independentes da lei?

A primeira indagação é desde logo sobre o sentido de “regulamento independente.”

Não existindo na CRA uma disposição expressa sobre a hierarquia das normas, essa resposta deve ser encontrada, nos princípios que informam a constituição. Desde logo o princípio da constitucionalidade, consagrado nos artigos 6.º e 226.º, exigindo a “conformação das leis e demais actos do Estado” à constituição, determina que esta esteja no topo do ordenamento.

Os princípios da separação de poderes – art. 2.º n. 1 - e da legalidade – art. 198.º n.º 1 - , determinam que as disposições normativas da Assembleia nacional – a Lei – sejam respeitadas pelas demais normas não legislativas. Há então depois de uma noção de conformidade de todos os poderes à constituição, uma outra ideia de conformação do poder executivo e judicial à lei emanada do poder legislativo enquanto expressão da “vontade soberana do povo” – art. 141.º n. 2. Então os actos normativos da Assembleia são, em princípio, superiores, com todas as consequências daí advindas, – aos actos normativos do poder executivo.

²⁶⁵ Afirmando que as leis de bases só podem ser integradas por Decreto-Lei e não por regulamentos, SÉRVULO CORREIA, *Legalidade ...*, cit., p. 257; Contra, JORGE MIRANDA, *Sobre...*, cit., p. 895, que afirma que estas podem ser desenvolvidas por regulamentos independentes.

²⁶⁶ CARRÉ DE MALBERG, *apud*, JERÔME TREMEAU, *La Réserve...*, cit., p. 16

Neste caso qualquer noção de regulamento independente teria sempre de fazer menção à legalidade enquanto expressão da “anterioridade” do poder legislativo no exercício de competências normativas. Assim, seriam regulamentos independentes aqueles que, baseados na constituição ou em lei prévia habilitante, fixem matéria nova, estando limitados pela constituição e pelo conteúdo de leis prévias que versem sobre a mesma matéria.

No entanto não se descortina ainda nessa noção o carácter de “independência” dos regulamentos. Se a habilitação é legal e o conteúdo é sempre limitado por lei prévia, então não há uma verdadeira independência do regulamento.

O significado do regulamento independente tem de ser encontrado num espaço em que não se faça menção à lei habilitante ou ao conteúdo de lei prévia.

Mas para isso, necessário se torna, uma reanálise do princípio da separação de poderes presente na Constituição.

É certo que já se defendeu uma primazia da assembleia nacional no exercício de função legislativa e a subordinação dos actos dos outros poderes a esses comandos. No entanto, os regulamentos não constituem exercício de função legislativa mas sim de função administrativa. Nunca os regulamentos, sejam de que tipo forem, possuem valor e força de lei. São sempre normas jurídicas da função administrativa. Neste caso, os regulamentos independentes têm de ser encontrados na função administrativa e nas garantias que a constituição dá a essa no confronto com o poder legislativo²⁶⁷.

Se é adoptada a noção de que os regulamentos independentes são emanados em áreas tipicamente administrativas, então o próprio princípio da separação de poderes, aludindo a uma área de reserva da administração, permitiria a concepção de regulamentos inultrapassáveis pela Lei.

3.5.1 Reserva de Administração e Autonomia Administrativa do Presidente da República

²⁶⁷ E perante o poder judicial, mas que é matéria da qual não curamos neste trabalho.

O Presidente da República na CRA é tanto chefe de Estado como órgão máximo da Administração Pública²⁶⁸ – arts. 108.º n. 1, 119.º e 120.º. A função Administrativa é claramente destacável na constituição sendo que consiste em (i) dirigir a política da Administração Pública, (ii) dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender a administração indirecta e exercer a tutela sobre a administração autónoma, e (iii) elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis.

A esse recorte feito pela constituição chamaríamos de “núcleo essencial” da função administrativa, *i.e.*, o estabelecimento pela constituição de uma garantia constitucional de função administrativa pelo Presidente da República.

A principal consequência dessa garantia constitucional de função administrativa é desde logo a limitação dos outros poderes ante o poder administrativo- máxime *do* legislativo.

O que nos interessa é a afirmação do poder administrativo frente ao poder legislativo que se traduz na ideia da existência de proibições a intervenção do legislador em certas matérias²⁶⁹ assim reservadas à administração – a chamada reserva de administração.

Sendo mais específicos reportamo-nos à ideia da existência de espaços decisórios normativos que limitem a actividade legislativa²⁷⁰. É que nos cânones actuais da dogmática constitucional é relativamente estável a concepção da função e poder administrativo como poderes constituídos pela constituição a par dos tradicionais executivo, legislativo e judicial.

Essa “reserva de administração” decorre não só da garantia constitucional da existência de uma administração mas do princípio da separação de poderes que exige o “respeito pela esfera ou núcleo de actuação próprio de cada um dos poderes²⁷¹”.

²⁶⁸ A constituição refere-se a “titular do Poder Executivo”.

²⁶⁹ PAULO OTERO, *Legalidade...*, cit., p. 750

²⁷⁰ PAULO OTERO, *Legalidade...*, cit., p. 752.

²⁷¹ *Id. Ibidem.*

No plano da capacidade normativa da administração essa reserva de administração é confirmada desde logo pela existência de uma garantia constitucional de regulamento executivo²⁷² que obriga a uma contenção do legislador no sentido de não deixar sem “operatividade um espaço mínimo de exercício da actividade administrativa de execução²⁷³”.

No caso dos regulamentos complementares, questões técnicas²⁷⁴ ou “reservas fácticas de administração²⁷⁵” (*Faktische Verwaltungsvorbehalte*) obrigarão a que o legislador deixe a cargo da administração a regulação e o desenvolvimento de certas matérias dada a sua maior aptidão para o tratamento de certas matérias.

É nessa construção teórica, que é possibilitada a concepção de um conceito de regulamento independente que privilegie as zonas de reserva administrativa como espaço de regulação.

Assim, regulamentos independentes são aqueles que não dependendo de lei prévia regulam matérias no âmbito da reserva da administração ou no âmbito da competência não reservada do parlamento.

Esta definição tem dois corolários: primeiro porque nada diz sobre a possibilidade posterior e de a lei regular as mesmas matérias com carácter revogatório (ou de substituição), *ie*, a existência de regulamentos em áreas de competência não reservada do parlamento não restringe a capacidade de inovação posterior do legislador²⁷⁶. Segundo, em caso algum este regulamento terá força de lei²⁷⁷, será sempre um regulamento com “valor infralegal²⁷⁸”.

²⁷² Afirmando essa garantia, *id. Ibid.*

²⁷³ *Id.*, *Ibid.*

²⁷⁴ Sobre factores “tecnológicos, de eficiência e relativos a dinâmica da sociedade industrial” obrigarem uma “abertura do legislador a administração”, HORST DREIER, “En torno a la «Independencia» de la Administración”, *DA*, 234, 1993, p. 271; RICARDO GARCÍA MACHO, *Reserva de Ley...*, cit., pp. 170-171, afirma, no entanto, que as questões técnicas são o âmbito privilegiado dos regulamentos independentes.

²⁷⁵ Sobre esse conceito, HORST DREIER, *En Torno...*, cit., p. 277.

²⁷⁶ SÉRVULO CORREIA, *Legalidade...*, cit., p. 209.

²⁷⁷ *Idem*, afirmando essa solução para o caso português. P. 229.

²⁷⁸ Veja-se, a este propósito, referindo-se ao artigo 112.º n. 7 da CRP, LUÍS PEREIRA COUTINHO, *Regulamentos...*, cit., p. 1012.

Porém, possui outro corolário: quando o regulamento verse sobre matérias inseridas na reserva de administração constitui um limite para a alteração posterior por via legislativa. É um caso em que a reserva de administração blinda o regulamento contra posterior intervenção legislativa.

Contudo, essa “solução” origina um problema: a admissão de um regulamento independente da lei, altera as relações normativas entre lei e regulamento e mais especificamente o valor de cada um no ordenamento jurídico? O regulamento independente terá o mesmo “valor” que a lei sobre a mesma matéria, sendo o conflito salvo eventualmente pelo princípio da especialidade ou por outros critérios de resolução de antinomias normativas?

Creemos que a resposta estará de novo na interpretação do princípio da separação de poderes enquanto garantidor de uma área de reserva administrativa. É que apesar de o regulamento não possuir força de lei²⁷⁹ em caso algum a lei poderá regular a mesma matéria com efeitos revogatórios sob pena de violar a reserva em favor da administração. Tratamos aqui não de uma questão de hierarquia entre o regulamento e a lei mas sim de uma questão de competência para a regulação de determinada matéria.

Admitido que está o quadro teórico acima, qual será então o espaço para os regulamentos independentes do Presidente da República na CRA?

Começamos por afirmar que em caso algum a constituição estabeleceu uma competência directa para a emanação de regulamentos independentes. Porém isso não significa que não se possa deduzir essa competência de uma interpretação unitária da Constituição. É que, a competência regulamentar do Presidente da República decorre não só de expressa consagração constitucional mas também do seu posicionamento enquanto órgão superior da administração - Art.º 120º, alíneas b) e d).

a) A hipótese da organização administrativa

²⁷⁹ Possuindo, no máximo, “força de regulamento”. Falando em “força de regulamento”, AFONSO QUEIRÓ, “A Hierarquia das Normas de Direito Administrativo Português”, in *BFUDUC*, Vol. LVIII, 1982, p. 783.

Partindo do pressuposto, válido, de que a administração é um poder autónomo (interdependente) dos outros poderes com a consequente reserva de decisão material e normativa (Otero) será o espaço da organização o lugar privilegiado para os chamados regulamentos independentes²⁸⁰? Terá de haver, em relação às normas organizatórias, uma deferência do poder legislativo ante a competência originária da administração²⁸¹? Pressupondo que o Presidente/poder executivo tem competência legislativa para sua auto-organização e que aí poderão existir regulamentos independentes, coloca-se a questão: o presidente pode optar entre o regulamento e a lei neste caso ou está obrigado a seguir a forma legislativa só podendo existir regulamentos executivos destas leis?

A questão só pode ser correctamente respondida se atentarmos a reserva legislativa em favor do presidente no que diz respeito a auto-organização do executivo.

A constituição consagra, na alínea e) do artigo 120.º, a competência do titular do poder executivo para “definir a orgânica e estabelecer a composição do poder executivo”. Esta definição é feita através de decreto legislativo presidencial - nos termos do n. 2 Do art. 125.º -, sendo portanto uma competência legislativa²⁸² do Presidente da República.

Do exercício dessa competência nascem normas com força e valor de lei. Apesar de se tratar de uma competência legislativa autores afirmam que nesse caso se trata de normas “materialmente administrativas²⁸³”.

Ao estabelecer o carácter legislativo dessas normas a constituição exclui de início a existência de regulamentos independentes para a regulação destas

²⁸⁰ Defendendo, para o caso espanhol, essa solução, embora limitada pela reserva de lei para que determina os “princípios básicos”, GARCIA DE ENTERRÍA/TOMÁS RAMÓN FERNANDEZ, CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, I, Madrid, 1983, pp. 213 ss., *apud*, RICARDO GARCÍA MACHO, *cit.*, p. 173.

²⁸¹ - J.J GOMES CANOTILHO, “Direito de Organização e Direito de Função Pública”, in *BFDUC*, 68, p. 361, defende que “a ordem de competências e as estruturas organizatórias jurídico-públicas possuem valor normativo autónomo”.

²⁸² ANA RAQUEL MONIZ, “A Titularidade Do Poder Regulamentar No Direito Português”, in *Estudos Sobre os Regulamentos Administrativos*, 1ª edição., Coimbra, 2013, pp. 61-62.

²⁸³ Afirmando que a reserva legislativa absoluta em matéria de organização administrativa em favor do governo assume “natureza materialmente administrativa”, PAULO OTERO, *Legalidade...*, *cit.*, p. 753

matérias. Os únicos regulamentos aqui permitidos são assim, os regulamentos executivos e, em certa medida, os complementares. Inclusive, até os regulamentos que “definam a orgânica dos Ministérios” – órgãos da administração central – serão regulamentos executivos e/ou complementares – alínea g) do art. 120.^o.

A questão reside então em estabelecer a divisão de competências entre a Assembleia Nacional e o Presidente da República, nas áreas de organização, que se encontrem fora da reserva legislativa do Presidente.

Apesar de as matérias relativas a organização serem “administrativas por natureza” a lei desempenha também aqui o seu papel²⁸⁴. A alínea b) do art. 165.^o consagra uma área de reserva legislativa relativa da Assembleia da República para criação de “bases do estatuto das empresas públicas, dos institutos públicos e das associações públicas”. O ponto aqui é determinar o alcance dessa “reserva de lei institucional²⁸⁵”.

Fica claro desde logo que a existência de certas entidades administrativas da administração indirecta – empresas públicas, institutos públicos - está sujeita a intervenção prévia da Assembleia Nacional por via directa ou através de autorização legislativa.

A questão é que a Assembleia está, neste caso específico, limitada a criação de bases, não podendo legislar “ao detalhe”, sob pena de violar a reserva constitucionalmente consagrada de administração.

Porém, se a constituição estabeleceu essa competência como relativa, a grande questão será como essas bases serão desenvolvidas.

De nossa parte, cremos que aqui está um exemplo constitucional em que as bases podem ser desenvolvidas directamente por regulamento. No entanto, dada a vinculação dos regulamentos às bases este não será o caso de se falar em regulamentos independentes, mas sim em regulamentos complementares ou de desenvolvimento.

²⁸⁴ EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, *Das Allgemeine...*, cit., p. 267.

²⁸⁵ *Idem*, p. 200.

O tribunal constitucional estranhamente, no acórdão n. 233/2013 p. 12, para o caso de concretização de disposições legislativas que impliquem a criação de entes administrativos, defende estarmos perante o poder do presidente da república de “elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis”.

Não seguimos a douta corte, nem no tipo de regulamento que alega nem na fundamentação. Com efeito, o acórdão sustenta esta faculdade do Presidente não na sua qualidade de órgão superior da administração pública e na faculdade “de se auto-organizar”, mas na faculdade “executar as leis”. Ora essa faculdade de execução é meramente administrativa e subordinada a lei. Já a competência de se auto-organizar é independente da lei e directamente fundada na constituição. Como dissemos adiante a competência para fixar a sua própria composição, apesar de materialmente administrativa, é uma competência legislativa e não administrativa.

b) O caso específico do regime da função pública

Outro possível espaço para os regulamentos independentes, ainda no âmbito da organização administrativa²⁸⁶, é o relativo ao “regime da função pública”.

A questão nesse âmbito é mais complexa uma vez que se misturam matérias do âmbito meramente organizativo, com matérias relativas aos direitos fundamentais. É que se a organização interna da administração é matéria de reserva do Presidente da República, os direitos fundamentais estão sujeitos a reserva legislativa da Assembleia. A admitir-se regulamentos independentes nesta área, quais serão os seus limites conteudísticos²⁸⁷?

Uma vez mais para o caso de matéria como esta em que se adivinha uma “reserva por natureza” da administração a constituição optou por “dividir o mal

²⁸⁶ Afirmando que os regulamentos independentes só cabem no âmbito das “matérias organizativas” - EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso...*, I, cit., p. 214.

²⁸⁷ As “regulações das relações especiais de poder estão sujeitas a reserva de lei ou cabem no poder normativo originário da administração?”, J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito de...*, cit., p. 371.

pelas aldeias”. Assim apesar de ser matéria da reserva relativa da assembleia, esta fixa apenas as bases “do regime e âmbito da função pública” e do “estatuto dos funcionários públicos” – alínea a) do n. 1 do art. 165.º -, sendo o resto deixado ao desenvolvimento regulamentar. Para se saber exactamente o que fica reservado aos regulamentos implica determinar primeiro o que faz parte da reserva legislativa, o que significa “estatuto dos funcionários públicos”, “âmbito da função pública” e “regime da função pública”²⁸⁸.

Não sendo espaço para uma teoria sobre o regime da função pública, cremos que por exclusão de partes, o espaço dos regulamentos é constituído por tudo aquilo que não faça parte dos direitos fundamentais dos funcionários. Assim o direito de acesso à função pública e as respectivas modalidades, – art. 53.º - incluindo o recrutamento e selecção de candidatos, o direito à greve dos funcionários – art. 51.º - a liberdade sindical –art. 50.º - ,o direito de recorrer das decisões a si desfavoráveis e a base do procedimento disciplinar são tudo matérias que necessariamente deverão ser regulados previamente por lei formal.

Os aspectos de funcionamento procedimento interno, questões ligadas a mobilidade dos funcionários serão o espaço privilegiado dos regulamentos.

Nesse caso, e fora das matérias reservadas poder-se-á falar em regulamentos independentes. Com efeito não é respeitador do princípio da separação de poderes que no âmbito do âmbito da organização interna seja exigível uma precedência de lei da Assembleia²⁸⁹, sob pena de restrição injustificada da autonomia da administração.

Uma área fértil a emanção de regulamentos tem sido, na prática constitucional angolana, depois da aprovação da constituição de 2010, exactamente as matérias relativas ao regime da função pública. Com efeito, deste

²⁸⁸ A título de referencia estrangeira, o tribunal Constitucional espanhol a este respeito estabeleceu – STC/99/1987- alguns limites mínimos sobre o que a lei deve necessariamente tratar e as matérias que poderão ser deixadas ao regulamento: “normas relativas a aquisição e perda da condição de funcionário, condições de promoção na carreira, direitos, deveres e responsabilidade dos funcionários e regime disciplinar, modos de acesso e provimento dos cargos na função pública.” Vide, RICARDO GARCÍA MACHO, *Reserva...* cit., p. 165.

²⁸⁹ O que não significa que neste âmbito a regulamentação interna não esteja sujeito ao respeito da “juridicidade”.

a aprovação da Constituição que a Assembleia Nacional não emitiu uma singular lei relativa à função pública, sendo o Presidente através de decretos presidenciais o único a intervir nesta matéria. Aliás a última intervenção legislativa directa nesta matéria foi efectuada através da Lei 17/90 de 20 de Outubro, anterior ainda ao prévio texto constitucional.

Porém os dois principais decretos presidenciais – o decreto presidencial 102/11 de 23 de Maio que estabelece “os princípios gerais sobre o recrutamento e selecção de candidatos na Administração Pública” e o decreto presidencial 104/11 de 23 de Maio que “define as condições e procedimentos de elaboração, gestão e controlo dos quadros de pessoal da administração pública” - sobre a matéria usam esta lei como habilitação. Na verdade o decreto 102/11 sob a justificação de “aperfeiçoamento” do regime previsto na lei 17/90, e tendo como habilitante constitucional a alínea l) do art. 120.º da CRA, procede a uma verdadeira revisão do regime da função pública, regulando desde o acesso até ao direito de reclamação por irregularidades ocorridas durante o concurso. Versando sobre matérias relativas ao regime básico da função pública e do estatuto do funcionário público, o recrutamento e a selecção, cremos que estes regulamentos, mormente o 102/11, são inconstitucionais por violação da reserva de fixação do regime base consagrada em favor do legislador ou de lei formal. Ainda que essa matéria fosse delegada ao Presidente da república, ela teria sempre de ser tratada a nível primário legislativo e não a título regulamentar.

No entanto estes dois diplomas visando desenvolver a disciplina presente na Lei 17/90 não são ainda regulamentos independentes nos termos por nós tratados. Apesar de o decreto 102/11 representar um claro “*ultra vires*” regulamentar, ele é emanado em execução de “lei anterior”.

Em diferente situação estão os decretos presidenciais número 113/13, 114/13, 115/13 e 116/13 todos de 3 de julho, que regulando todas as matérias relativas à função pública não fazem no entanto menção a qualquer legislação habilitante, mas simplesmente à competência constitucional de emanar regulamentos para a boa execução das leis”- alínea l) do artigo 120.º.

Para além de se fundarem directamente na norma constitucional nenhum destes regulamentos versa sobre matérias sujeitas a reserva de lei da assembleia mas sim dizem respeito a matérias do âmbito puro da administração como a mobilidade dos funcionários, a gestão dos recursos humanos e a formação dos mesmos. Ora estamos aqui, nos termos por nós propostos, ante verdadeiros regulamentos independente pois versam sobre matérias “naturalmente” administrativas sem necessidade de lei prévia. Nem se dá o caso de a lei posteriormente vir a regular estas matérias uma vez que não é da competência do poder legislativo a regulação delas.

Será mister afirmar que nestes casos de “pura administração” existe para o legislador uma obrigação de “não se substituir à Administração no desenvolvimento dos momentos típicos da sua actividade²⁹⁰”. Eis aqui, um caso em que a relação entre a lei e o regulamento não é de grau mas sim uma questão de competência²⁹¹. Portanto, neste tipo de casos deixa de fazer sentido tratar os regulamentos como secundários ou subordinados à lei, quando na verdade eles são dela “independentes”.

3.6. Um Case Study

A grande zona de penumbra entre os regulamentos executivos/complementares e os regulamentos independentes na constituição é constituídas pelos aludidos casos de reenvio normativo.

Analisemos para o efeito o Decreto Presidencial 155/16 de 9 de Agosto (doravante DP) que regula a relação jurídica de trabalho doméstico.

O DP foi emitido ao abrigo de duas leis: a Lei n. 7/15 de 15 de Junho – Lei Geral do Trabalho (doravante LGT) – e a Lei 17/04 de 15 de Outubro – Lei de Bases da Protecção Social .

²⁹⁰ LUÍS PEREIRA COUTINHO, “As Duas Subtracções. Esboço De Uma Reconstrução Da Separação Entre As Funções De Legislar E De Administrar”, *RFDUL*. Vol. *XLI*, 1, Coimbra, 2000, p. 113.

²⁹¹ LUÍS PEREIRA COUTINHO, *Regulamentos...*, cit., p. 1013. Afirma que “a relação entre norma legislativa e norma regulamentar será primariamente uma relação de hierarquia e só secundariamente poderá ser configurada uma relação de competência”.

A primeira uma Lei da Assembleia Nacional emitida no âmbito da sua reserva relativa residual (art. 165.º n. 2) e a segunda uma Lei de Bases (art. 165.º n. 1 al. i), embora emitida ao abrigo da Lei Constitucional anterior e recebida pela CRA nos termos do art. 239.º).

Ambas leis possuem artigos específicos que habilitam o seu desenvolvimento posterior: para o caso da LGT o art. 11.º n. 2 que apela a “regulamentação” das relações especiais de trabalho e o artigo 310.º que apela a regulamentação geral da lei; para o caso da lei 17/04 o artigo 59.º n. 1 e o artigo 17.º n.5 que habilita a regulamentação especial do regime jurídico de protecção do pessoal de serviço doméstico.

Como ficou exposto no trabalho o modo de desenvolvimento das leis da Assembleia Nacional por parte do Presidente da República, pode ser legislativo – através de Decreto Legislativo Presidencial Autorizado (Arts. 170.º, 171.º e 161.º alínea c)) – ou regulamentar – através de Decreto Presidencial (Arts. 120.º al. l) e 125.º n. 3).

Para o desenvolvimento legislativo é necessária uma habilitação legal específica, no caso, uma autorização legislativa nos termos do art 170.º. Já para o caso do desenvolvimento por regulamentos ou a lei habilita especificamente esse desenvolvimento ou o regulamento é emanado com base na competência genérica para execução das leis consagrada na alínea l) do artigo 120.º da CRA.

No caso em apreço não houve autorização legislativa alguma, pelo que não poderiam ter sido desenvolvidas as leis por decretos legislativos presidenciais. Pelo contrário ambos diplomas possuem disposições que habilitam o seu posterior desenvolvimento por via regulamentar (arts. 11.º n. 2 e 310.º da LGT e 59.º n. 1 e 17.º n. 5 da Lei 17/04) que foi, aliás o que efectivamente aconteceu.

A questão que se coloca é, então, saber se poderia ser a lei, no caso especificamente a LGT, ser desenvolvida através de regulamentos (?) se a Assembleia Nacional tinha competência para reenviar parte da regulação desta matéria a regulamentos do Presidente da República?

Então vejamos: como ficou estabelecido ao longo do texto, a competência originária para emissão de normas na CRA é da Assembleia Nacional (arts. 141.º n. 2 e 161.º al. b)), não podendo essa competência, salvo em casos específicos – autorizações legislativas (art. 170.º) –, ser alienada/delegada – a isso obriga o princípio da indelegabilidade da competência. Essa regra representa a primazia da Assembleia Nacional no exercício do poder legislativo.

No entanto esse primado da Assembleia manifesta-se também na ideia de reserva de lei: algumas matérias só podem ser tratadas e desenvolvidas por lei (reserva absoluta de lei) ou terá de ser uma lei a fixar as suas bases – caso das leis de bases (e.g al. a) do n.1 do art. 165.º - ou o seu regime legislativo geral (art. 165.º n. 2)

No caso específico deste DP verifica-se que pretendeu desenvolver o regime jurídico previsto por uma Lei (a LGT) que foi aprovada com base no art. 165.º n. 2.

Ora neste artigo (165/2) a CRA estabeleceu-se uma reserva relativa residual em favor da Assembleia Nacional para a definição do regime geral destas matérias. Significa isto que as leis aprovadas com base nele têm de, necessariamente, estabelecer as balizas gerais da legislação ou fixar a disciplina inicial.

Não foi esse o caso do artigo 11.º n. 2 da LGT que em vez de proceder a regulação do regime geral das relações laborais de carácter especial limitou-se a remeter para regulação posterior (“ a regulamentação das relações jurídico-laborais de carácter especial respeita os princípios e os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição da República de Angola e nas Leis Vigentes”).

Ora exigindo a CRA uma reserva relativa de definição do regime legislativo geral (art. 165.º n.2), a Assembleia Nacional, no caso, deixou de regular uma matéria essencial, delegando indevidamente ao executivo a regulação da matéria.

Ergo, antes de ter havido regulamentação por DP era necessário ter havido uma prévia definição do regime geral por Lei – ou acto com força de lei.

Esta não fixação do regime legislativo geral e a sua posterior “deslegalização” com o reenvio para desenvolvimento regulamentar por DP executivo torna inconstitucional esta “delegação” e inconstitucional posterior desenvolvimento pelo DP.

Nestes termos reputamos o art. 11.º n. 2 da LGT inconstitucional por violação da reserva de lei (art. 165.º n. 2) e da indelegabilidade da competência tornando conseqüentemente inconstitucional o desenvolvimento feito pelo DP 155/16 de 9 de Agosto por ser o Executivo/Presidente da República organicamente incompetente para regular a matéria sem prévia fixação do regime geral ou disciplina inicial pela Assembleia Nacional.

Aqui está um caso de proibição de deslegalização e de definição dos limites do poder regulamentar do Presidente da República.

Conclusões

- i.* Apesar de o contexto do nascimento da constituição não ter sido o mais apropriado os valores do texto e conformação da vida social ao mesmo ainda estão por se desenvolver.
- ii.* O grande busílis da concretização do princípio da separação de poderes na constituição é o sistema de governo adoptado que para além de características especiais representa um desnivelamento entre o Presidente da República e a Assembleia Nacional, em desfavor desta última.
- iii.* A primazia do poder legislativo no exercício da função legislativa, representada pelas diversas reservas de lei na constituição, constitui o principal limite para a emissão de regulamentos do Presidente da República na CRA.
- iv.* Nada obstante a primazia do legislativo no exercício da função legislativa executivo possui uma competência genérica para a execução de leis através de regulamentos. Essa competência é independente do tipo de reserva a que esteja sujeita a lei a executar.

- v. A resposta aos limites do regulamento apesar de indiciada pela constituição, muitas vezes só pode ser correctamente resolvida tendo em atenção ao caso específico e a matéria sobre que incide o regulamento.
- vi. Em qualquer caso, o papel primordial do regulamento é o de tornar aplicável as leis executando os seus comandos.
- vii. Apesar de uma tendencial reserva de desenvolvimento regulamentar por parte o presidente-administrador nas áreas relativas ao estatuto da função pública, a verdade é que também aí não será possível *tout court* regulamentos independentes, existindo sempre uma reserva de normação inicial por parte de lei formal.
- viii. Os limites das remissões normativas das leis aos regulamentos só podem ser analisados casuisticamente, tendo em conta o tipo de matérias que se remetem e o tipo de desenvolvimento que se exige por parte do regulamento.
- ix. O espaço de excepção em que são administrados na constituição regulamentos independentes do Presidente da República é constituído pelas matérias as relativas ao poder de auto-organização.

“Mas nem sempre se deve esgotar tanto um assunto que nada se deixe ao leitor para fazer. Não se trata de fazer ler, mas de fazer pensar.”²⁹²”

Referências Bibliográficas

- ABREU, JORGE MANUEL COUTINHO DE, *Sobre os regulamentos administrativos e o Principio da legalidade*, Coimbra, 1987.
- ACKERMAN, BRUCE, *La Nueva División de Poderes*, México, 2007.
- AGUILAR, JUAN FERNANDO LOPEZ, “La reserva constitucional de ley en matéria penal”, *REDC*, ano 11, numero 22, setembro-dezembro, 1991.
- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, “A Preponderância do Governo no Exercício da Função Legislativa”, in *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011, pp. 95-106.
- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, “Como Ler a Constituição: Algumas Coordenadas”, in *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011.

²⁹² MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis*, trad. port., Lisboa, 2011, Livro XI, capítulo XX, p. 338.

ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, *A Estruturação do Sistema de Direitos, Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa – A Construção Dogmática*, Vol II, Coimbra, 2006.

ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, *Lições de Direito Constitucional*, Vol. II, Lisboa, 2015.

ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, *Lições de Direito Constitucional*, Vol. I,

ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, *O Novo Constitucionalismo Angolano*, Lisboa, 2013. E-book disponível em www.icjp.pt

ALMEIDA, ADÃO DE, O Poder Legislativo: A Função Legislativa na CRA, in *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático – A nossa Visão*, Carlos Feijó (coord.), Vol. III, Coimbra, 2016, pp.457

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, “Os Regulamentos no Ordenamento Jurídico Português”, in *Estudos Comemorativos dos 10 anos da FDUNL*, VOL I, Coimbra, 2003, P. 503 ss

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 3ª edição, reimpressão, Coimbra, 2016.

AMATO, GIULIANO *Rapporte fra Norme Primarie e secondarie (Aspetti Problematici)*, Milão, 1962.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, “Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, I, Coimbra, 1984, p. 18

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, “O Ordenamento Jurídico Administrativo Português”, in, *Contencioso Administrativo*, Braga, 1986.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *Lições de Direito Administrativo*, 2ª edição, reimpressão, Coimbra, 2011.

AUBY JEAN-MARIE,/ AUBY, JEAN-BERNARD / JEAN-PIERRE, DIDIER / TAILLEFAIT, ANTONY, *Droit De La Fonction Publique*, 7ª edição, Paris, 2012.

AYALA, BERNARDO DINIZ, *O (Défice de) Controlo Judicial da Margem de Livre Decisão Administrativa*, Lisboa, 1995.

BASSI, FRANCO, “Circolari Amministrative”, in *DDP*, III, Turim, 1989, p. 55 ss.

BRITO, WLADIMIR, “O Presidencialismo como sistema de governo adequado para Angola”, in *Direito e Cidadania*, 18, Ano V, Set-Dez, 2003, pp.

CAMPO, JAVIER JIMENEZ, “*Que es lo básico? Legislacion Compartida en el Estado Autonomico*”, in *REDC*, Ano 9, 27, 1989, pp. 39 ss.

CANOTILHO, J.J GOMES, “Direito de Organização e Direito de Função Pública”, in *BFDUC*, 68.

CANOTILHO, J.J GOMES, “Discurso Moral” ou “Discurso Constitucional”, “Reserva de Lei” ou “Reserva de Governo”? in *BFDUC*, 69, Coimbra, 1993.

CANOTILHO, J.J. GOMES, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, Coimbra, 1982.

CANOTILHO, J.J. GOMES, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, 3ª reimpressão, Coimbra, 2003,

CARLASSARE, LORENZA, “Regolamento”, in *ED*, XXXIX, 1988, p. 605.

CATELANI, ALESSANDRO, “Le Circolari Normative della amministrazione”, *RTDP*, 4, 1993.

CORREIA, SÉRVULO, *Legalidade e Autonomia Contratual*, Coimbra, 1987.

CORREIA, SÉRVULO, *Noções de Direito Administrativo*, Lisboa, 1981.

CORTÊS, ANTÓNIO, “Para uma metodologia Jurídica Integral”, in “*Estudos Dedicados ao Professor Doutor NUNO JOSÉ ESPINOSA Gomes da Silva*”, Vol. I, Lisboa, 2013.

COUTINHO, LUÍS PEREIRA, “As Duas Subtracções. Esboço De Uma Reconstrução Da Separação Entre As Funções De Legislar E De Administrar”, *RFDUL*, VOI XLI, 1, Coimbra, 2000.

COUTINHO, LUÍS PEREIRA, “Regulamentos independentes do governo”, in *Perspectivas constitucionais*, III, Jorge Miranda (Org.), Coimbra, 1998, pp. 1057 ss.

CRISAFULLI, VEZIO, “Atto Normativo”, in *ED*, IV, 1959.

DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO/ OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª edição, Coimbra, 2010.

DIAZ, JOSÉ ORTIZ, “Las Circulares, “Instrucciones y Medidas de Orden Interior ante el Recurso por Exceso de Poder, en la Jurisprudencia del Consejo de Estado Frances”, in *RAP*, 24, SET-DEZ, 1957.

DOUENCE, JEAN-CLAUDE, *Recherches sur le Pouvoir Réglementaire de L'Administration*, Paris, 1968,

DOURADO, ANA PAULA, *O Princípio da Legalidade Fiscal*, Coimbra, 2015.

DREIER, HORST, “En torno a la «Independencia» de la Administración”, *DA*, 234, 1993, p. 271 ss.

DUARTE, DAVID, *A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa*, Coimbra, 2006.

DUARTE, TIAGO, *A Lei por Detrás do Orçamento*, Coimbra, 2007.

ENTERRÍA EDUARDO GARCÍA DE, “Legislación Delegada Potestad Reglamentaria y Control Judicial”, 3ª edição, reimpressão 2006, Navarra.

ENTERRÍA EDUARDO GARCIA DE,/ FERNANDEZ, TOMAS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 11.ª, 2011.

ENTERRÍA, EDUARDO GARCIA DE, “La Lucha Contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo”, *RAP*, 38, Maio-Agosto, 1962, p. 162.

ENTERRÍA, EDUARDO GARCIA DE, “Observaciones Sobre el Fundamento de la Inderrogabilidad Singular de los Reglamentos”, in *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial*, 3ª edição, reimpressão, Navarra, 2006.

ENTERRÍA, EDUARDO GARCIA DE/ FERNANDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso De Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1983.

FEIJÓ, CARLOS (coord.), *Constituição da República de Angola: Enquadramento dogmático – A Nossa Visão*, Vol. III, Coimbra, 2015.

FEIJÓ, CARLOS / PACA, CREMILDO, *Direito Administrativo*, 3.ª edição, Luanda, 2013.

FEIJÓ, CARLOS, “Constituição de 2010: Constituição Nova ou Constituição Velha?”, in *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático – A Nossa Visão*, Vol III, Carlos Feijó (coord.), Coimbra, 2015, pp. 15-25.

FOIS, SERGIO, *La Riserva di legge*, Milão.

GAMA, JOÃO TABORDA DA, “Tendo Surgido Dúvidas Sobre O Valor Das Circulares E Outras Orientações Genéricas”, in *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, Volume III, PP. 157 ss.

GAUDEMET, YVES, *Droit Administratif*, 19.ª ed., Paris, 2010.

GIANINNI, MASSIMO SEVERO, “Attività Amministrativa”, in *ED*, III, Milão, 1958.

GOUVEIA, JORGE BACELAR *Direito Constitucional de Angola: Parte Geral, Parte Especial*, Lisboa, 2014.

GUASTINI, RICARDO, “Principio de Legalità”, in *DDP*, IX, Turim, 1994, p. 85.

HAQUET, ARNAUD, *La Loi et le Règlement*, Paris, 2007.

HESSE, KONRAD, *Die Normative Kraft der Verfassung*, trad. br. *A Força Normativa da Constituição*, Porto Alegre, 1991.

JAKOBS, GUNTHER, *Strafrecht Allgemeiner Teil. Die Grundlagen und die Zurechnungslehre*, 2ª edição, Berlim, 1991, trad. esp. *Derecho Penal. Parte General*, Madrid, 1995.

JESCH, DIETRICH, *Ley y Administración: Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Madrid, 1978.

JESCHECK, HANS-HEINRICH, *Lehrbuch des Strafrechts*, 3ª edição, Berlim, 1978, tradução espanhola *Tratado de Derecho Penal. Parte General, Vol. I*, Barcelona, 1981.

KANT,IMMANUEL, *Crítica da Razão Pura*, , 5ª edição, Lisboa, 2001.

KELSEN, HANS, *Reine Rechtslehre*, trad. port. *Teoria Pura do Direito*, 8ª edição, São Paulo, 2009.

LOPES, MARCY, *A Sindicância Constitucional dos Actos Políticos*, Coimbra, 2016.

LOPES, PEDRO MONIZ, “O Regime Substantivo Dos Regulamentos No Projecto De Revisão Do Código De Procedimento Administrativo. Algumas Questões Estruturantes”, in *E-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, pp. 4-5, disponível online em www.icjp.pt;

LOPES, PEDRO MONIZ, *Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas*, Vol. II, Tese de Doutoramento apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014.

LOUGHLIN, MARTIN, *The Idea of Public Law*, reimpressão, New York, 2009.

LUCARELLI, ALBERTO, *Potere Regolamentare. Il Regolamento Indipendente Tra Modelli Istituzionali E Sistema Delle Fonti Nell’evoluzione Della Dottrina Pubblicistica*, Padova, 1995.

MACHADO, JÓNATAS/COSTA, PAULO/HILÁRIO, ESTEVES, *Direito Constitucional Angolano*, 2ª edição, Coimbra, 2013.

MACHO, RICARDO GARCÍA, *Reserva de Ley Y Potestad Reglemantaria*, Barcelona, 1988.

MANTOVANI, FERNANDO, *Diritto Penale. Parte Generale*. 4ª Edição, Pádua, 2001.

MARANHÃO, JULIANO, *Positivismo Jurídico Lógico- Inclusivo*, Madrid, 2012.

MAS, JOAQUIN TORNOS, “Ley de Bases y Legislacion de Dessarolo: El Problema de su Articulacion por Modificacion a la Ley de Bases, la Clausula de Prevalencia”, in *REDC*, 33, 1991, pp. 29 e ss.;

MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, “*Direito Fiscal e Administrativo Geral*”, in Estudos em Memória do Prof. Doutor J.L. SALDANHA SANCHES, Vol. III, Coimbra, 2011, p. 69.

MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *A Fiscalização Administrativa da Constitucionalidade*, Coimbra, 2004.

MAURER, HARTMUT, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, trad. cast., *Derecho Administrativo – Parte General*, Madrid, 2011

MIRANDA, JORGE, “Regulamento”, in *Polis*, 5, 1987, p. 266.

MIRANDA, JORGE, “Sobre a Reserva Constitucional da Função legislativa”, in *Perspectivas Constitucionais*, Volume II, COIMBRA.

MONCADA, LUÍS CABRAL DE, *Lei e Regulamento*, Coimbra, 2002.

MONIZ, ANA RAQUEL, “A titularidade do poder regulamentar no Direito Português”, in *Estudos Sobre os Regulamentos Administrativos*, 1ª edição., Coimbra, 2013.

MONIZ, ANA RAQUEL, “O Regime Substantivo dos Regulamentos Administrativos”, in “*Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*”, Coimbra, 2013, p. 11

MONIZ, ANA RAQUEL, “O Regulamento Administrativo no Novo CPA”, in *Estudos sobre os regulamentos administrativos*, 2ª edição, Coimbra, 2016, p. 325.

MONIZ, ANA RAQUEL, *A Recusa de Aplicação de Regulamentos pela Administração com fundamento em Invalidade*, Coimbra, 2012

MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis*, trad. port., Lisboa, 2011.

MORAIS, CARLOS BLANCO DE, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, 1ª edição Coimbra, 2008.

MORAIS, CARLOS BLANCO DE, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, 3ª edição, Coimbra, 2015.

MOREIRA, VITAL, “Constituição e Direito Administrativo”, in “*AB VNO AD OMNES – 75 ANOS DA COIMBRA EDITORA*”, Coimbra, 1998, pp.

MÜLLER, FRIEDRICH, “Tesis Acerca de la Estructura de las Normas Jurídicas”, in *REDC*, Ano 9, 27, Setembro-Dezembro, 1989.

MÜLLER, FRIEDRICH, *Arbeitsmethoden des Verfassungsrechts/Métodos de Trabajo del Derecho Constitucional*, ed. Bilingue, Madrid, 2006.

NABAIS, JOSÉ CASALTA, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Coimbra, 1998.

NEVES, ANA, “O Direito da Função Pública”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol IV, PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES (coord.), Coimbra, 2010, P. 359 ss.

NEVES, CASTANHEIRA, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Coimbra, 1993,

NOVAIS, JORGE REIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Previstas pela Constituição*, 2ª edição, Coimbra, 2010.

OTERO, PAULO *Legalidade e Administração – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, 2ª reimpressão. Coimbra, 2013.

OTERO, PAULO, *Direito Constitucional Português*, II, Coimbra, 2010.

OTERO, PAULO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 2016.

ENTERRÍA, EDUARDO GARCÍA DE / FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 11ª edição, Madrid, 2002.

OTERO, PAULO, *Lições de Introdução ao Estudo do Direito*, Vol. I, Tomo II, Lisboa, 1999.

OTERO, PAULO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 2013.

OTERO, PAULO, *O Desenvolvimento de Leis de Bases pelo Governo*, Lisboa, 1997.

FREITAS, TIAGO FIDALGO DE, “O Desenvolvimento de Leis de Bases pela Assembleia da República”, in *RFDUL*, 2, 2001.

OTERO, PAULO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, Lisboa, 1995.

PARADA, RAMÓN, *Derecho Administrativo*, I, 16.ª ed., Madrid, 2007.

PARDO, IGNACIO OTTO DE, *Derecho Constitucional- Sistema de Fuentes*, Barcelona, 1995.

PAREJO, LUCIANO ALFONSO, “Administración Y Función Pública”, in *DA*, 243, 1995.

PAREJO, LUCIANO ALFONSO, *Derecho Administrativo*, Barcelona, 2003.

PIÇARRA, NUNO, “A Reserva de Administração”, in *OD*, Ano 122 º, 1990, II (Abril-Junho), pp. 329

PRIETO, LUIS MARÍA CAZORLA, *Derecho Financiero Y Tributario*, Navarra, 2005.

QUEIRÓ, AFONSO, “A Função Administrativa”, in *RDES*, 1-3, Ano 24, Jan-Set, 1977.

QUEIRÓ, AFONSO, “A Hierarquia das Normas de Direito Administrativo Português”, in *BFDUC*, Vol. LVIII, 1982, p. 783.

QUEIRÓ, AFONSO, “Teoria dos Regulamentos”, I, in *RDES*, Ano 27, Jan-Dez de 1980, pp. 1 ss.

QUEIRÓ, AFONSO, “Teoria dos Regulamentos”, II, *RDES*, Ano XXVIII, Jan-mar 1986, pp. 5 ss

RAMALHO, MARIA PALMA, “Estatuto dos Trabalhadores Públicos, reserva constitucional da função pública e o novo regime de trabalho em funções públicas”, in *Liber Amicorum Fausto Quadros*, Coimbra, 2016.

ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA, *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos*, Coimbra, 2008.

ROIG, ANTONI, *La deslegalización. Orígenes y límites Constitucionales en Francia, Italia y España*, Madrid, 2003.

SANDLER, HECTOR RAÚL, *Cómo Hacer una Monografía en Derecho*, Buenos Aires, 2003.

SANDULLI, ALDO, “Legge. Forza di Legge. Valore di Legge”, in *RTDP*, Ano VII, 1957.

SANDULLI, ALDO, “Sulli Atti Amministrativi a Contenuto non Normativo”, in *Il Foro Italiano*, Vol 77, 10, 1954, pp. 217-224

SARTORI, GIOVANNI, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Mexico, 2003.

SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD, *Das Allgemeine Verwaltungsbrecht als Ordnungs Idee*, trad. cast., *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Madrid, 2003.

SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD, “La Doctrina de las formas jurídicas de la Actividad Administrativa”, *DA*, 235-236, 1993.

- SOARES, ROGÉRIO, “Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva”, BFDUC, Vol, LVII, 1981, pp. 178-79.
- SOUSA MARCELO REBELO DE,/ MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, 2ª edição, Alfragide, 2011.
- SOUSA, MARCELO REBELO DE / MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral*, III, Lisboa, 2006.
- STERN, BERND, *Les Sources Constitutionnelles du Droit Administratif*, Paris, 1995,
- STERN, KLAUS, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, trad. cast., *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*, Bilbao, 1987.
- TEIXEIRA, CARLOS, “A Constituição Angolana e a Consolidação do Estado Democrático de Direito”, in José Pina Delgado/Mário Silva (orgs.), *Estudos em Comemoração do XXº Aniversário da Constituição da República*, Praia 2013.
- THOMASHAUSEN, ANDRÉ, “O Desenvolvimento, Contexto e Apreço da Constituição de Angola 2010”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Vol I, Coimbra, 2012*, pp. 343.
- THOMASHAUSEN, ANDRÉ, “Super-Presidentialism and the Judiciary in Angola”, in *Separations of Powers in African Constitutionalism*, Charles M. Fombad (ed.), Oxford, 2016, pp. 189 ss
- TREMEAU, JERÔME, *La Réserve de Loi*, Paris/Marseille, 1997.
- VAZ, MANUEL AFONSO, *Lei e reserva da Lei, Coimbra, 2013*.
- VERGOTTINI, GIUSEPPE DE, *Diritto Costituzionale Comparato*, 3ª edição, Pádua, 1991.
- VILANOVA, LOURIVAL, “Política e Direito. Relação Normativa”, Separata da RFDUL, Vol. XXXIV, Lisboa, 1993.
- ZAGREBELSKY, GUSTAVO, *Manuale di Diritto Costituzionale, I*, Turim, 1987.

