

# **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU**

## **ANOTADA**

**Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas  
Faculdade de Direito de Bissau**

**Bissau - 2019**

# **ANOTADORES**

**CLÁUDIO MONTEIRO**

**DOMINGOS PEREIRA**

**HÉLDER PIRES**

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

## Introdução

No decurso do ano de 2018, A UNIOGBISS, adjudicou ao Centro de Estudos e de Apoio às reformas Legislativas da Faculdade de Direito de Bissau a realização de uma anotação jurídica à Constituição da República da Guiné-Bissau.

Em cumprimento dos termos de referência aprovados pela UNIOBISS para a realização do trabalho da anotação o signatário, Coordenador Científico da Faculdade de Direito de Bissau e, por inerência, Presidente do Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas, levou a cabo, na qualidade de gestor do projecto, os trabalhos de selecção da equipa de peritos que deveria produzir a anotação.

Determinado os termos de referência da adjudicação que a equipa de peritos seria composta por quatro pessoas, sendo duas peritos internacionais (incluindo o próprio signatário, na qualidade de gestor do projecto), e, as duas restantes, peritos de nacionalidade bissau-guineense.

Iniciados os contactos para a formação da equipa de anotadores, a escolha dos peritos nacionais recaiu sobre dois juristas de especialização em Direito Público, de carreira académica e com experiência docente na Faculdade de Direito de Bissau e ligações académicas à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: o Mestre Hélder Pires e o Licenciado Domingos Pereira (então já com Tese de Mestrado entregue na Faculdade de Direito de Lisboa, aguardando marcação de provas).

No que respeita ao perito internacional, a escolha recaiu sobre um Doutor da Faculdade de Direito de Lisboa, com especialização na área do Direito Público e experiência de trabalho constitucional, o Professor Cláudio Monteiro, que, na sua qualidade de antigo Coordenador Científico da Faculdade de Direito de Bissau, apresentava a particularidade de um conhecimento profundo sobre a realidade constitucional da Guiné-Bissau.

Composta a equipa de peritos anotadores, foram realizadas várias reuniões entre os seus membros, dirigidas pelo signatário, com os objectivos — inicialmente — de repartir o trabalho da anotação e estabelecer uma estrutura comum de anotação, por forma a garantir unidade e coerência ao resultado. As

reuniões posteriores destinaram-se, por um lado, ao debate e decisão sobre questões formais relativas à anotação e, por outro lado, a fazer a avaliação do progresso do trabalho.

O trabalho de anotação da Constituição, a pós articulação das partes atribuídas a cada um dos anotadores, foi concluído em Junho de 2019 e entregue à UNIOGBISS no mesmo mês

*João Espírito Santo*

## **OS PERITOS ANOTADORES**

### **CLÁUDIO MONTEIRO (resumo curricular)**

- 1988: Licenciatura em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa (menção de Ciências Jurídico-Políticas);
- 1988 (em diante): Docente da Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal, nos cursos de Licenciatura e de Mestrado
- 1998 (em diante): Jurisconsulto, advogado e magistrado;
- 1995: Mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Políticas, pela Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal);
- 2011: Doutoramento em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) pela Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal;

### **HÉLDER PIRES (resumo curricular)**

- 2008: Licenciatura em Direito pela Faculdade de Direito de Bissau;
- 2008 (em diante): Docente da Faculdade de Direito de Bissau (Direito Público);
- 2012: Mestrado em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal (especialidade de Ciências Jurídico-Políticas);
- 2012 (em diante): Consultor jurídico do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da União Europeia (em matéria de segurança interna);
- Jurista afecto ao Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas da Faculdade de Direito de Bissau.

### **DOMINGOS PEREIRA (resumo curricular)**

- 2012: Licenciado em Direito (Especialidade de Administração Pública), pela Faculdade de Direito de Bissau;
- 2012 (em diante): Docente da Faculdade de Direito de Bissau (Direito

Público);

- 2013: Pós-graduado em Direito da Segurança Social;
- 2013-2017: Director dos Serviços Legislativos da Presidência do Conselho de Ministros do Governo da Guiné-Bissau;
- 2014: Pós-graduado em Direito da Energia e do Petróleo;
- 2014 (em diante): Mestrando da Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal, na especialidade de Direito Constitucional (Fase escolar concluída em 2015 e Dissertação entregue; aguarda marcação da discussão pública da dissertação);
- 2016 (em diante): Subdirector da Faculdade de Direito de Bissau;
- 2017 (em diante): Director-Geral da Presidência do Conselho de Ministros do Governo da Guiné-Bissau.

#### JOÃO ESPÍRITO SANTO (resumo curricular)

- 1989: Licenciatura em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa (menção de Ciências Jurídicas);
- 1989 (em diante): Docente da Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal, nos cursos de Licenciatura e de Mestrado;
- 1988 (em diante): Jurisconsulto e advogado;
- 1998: Mestrado em Direito (Ciências Jurídicas, pela Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal);
- 2008-2013: Membro do Conselho da Autoridade da Concorrência de Portugal;
- 2012: Doutoramento em Direito (Ciências Jurídicas) pela Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal.

## ABREVIATURAS

A./AA. — autor/ autores

AA. VV. — Autores vários

AAFDL — Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa (Portugal)

Ac. — Acórdão

ACJACVGBMSTP — Acordo de Cooperação Judiciária entre Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, aprovado pela Resolução da ANP n.º 7/88, publicada no 3.º Suplemento ao BO n.º 24, 17-06-1988

ACJPGB — Acordo de Cooperação Jurídica entre a República Portuguesa e a República da Guiné-Bissau, aprovado pela Resolução da ANP n.º 5/89, publicada no Suplemento ao BO n.º 10, 7-03-1989

al./als. — alínea/alíneas

ANP — Assembleia Nacional Popular

Art./art./Arts./arts. — Artigo/artigo/ Artigos/artigos

AU/DSCoop — Acto Uniforme da OHADA Relativo Direito das Sociedades

Cooperativas

BFDB — Boletim da Faculdade de Direito de Bissau (Guiné-Bissau)

BMJ — *Boletim do Ministério da Justiça* (Ministério da Justiça/Lisboa-Portugal)

BO — *Boletim Oficial* (Jornal Oficial do Estado da Guiné-Bissau)

CAA - Código de Administração Autárquica (L 5/2015, publicada no Suplemento ao BO 32, 07-08-2018)

CACI — Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de Dezembro de 1944 (a Guiné-Bissau vinculou-se internacionalmente a este instrumento em 15-12-1977)

CADHP — Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (adoptada em 26 de Junho de 1986; a Guiné-Bissau vinculou-se internacionalmente a este instrumento em 4 de Dezembro de 1985; ratificada pela Guiné-Bissau, através da Resolução nº 20/85, de 7 de Dezembro de 1985)

CC — Código Civil de 1966 (aprovado pelo DL 47344, 25-11-1966; recebido, genericamente, como direito interno do Estado da Guiné-Bissau pela L 1/73, 24-09)

CEDEAO — Comunidade dos Estados da África Ocidental

CETFDCM — Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (a Guiné-Bissau vinculou-se internacionalmente à Convenção em 1

de Novembro de 2010)

Cf./cf. — Conferir/conferir

CIETFDR — Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (a Guiné-Bissau vinculou-se internacionalmente à Convenção em 23-08-1985)

CJGBS — Convenção Judiciária entre a República da Guiné-Bissau e a República do Senegal, aprovada pela Decisão n.º 1/79, publicada no Suplemento ao BO n.º 8, 28-02-1970

CNE — Comissão Nacional de Eleições

CNUDM — Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10-12-1982 (Convenção de *Montego Bay*), ratificada pela Guiné-Bissau desde 25-08-1986; entrada em vigor na Guiné-Bissau em 16-11-1994

CP — Código Penal, aprovado pelo DL 4/93, publicado no Suplemento ao BO, n.º 41, 13-10-1993, com diversas alterações posteriores

CPP — Código de Processo Penal, aprovado pelo DL 5/93, publicado no Suplemento ao BO, n.º 41, 13-10-1993, com diversas alterações posteriores

CRA — Constituição da República de Angola

CRDCV — Constituição da República de Cabo Verde

CRDSTP — Constituição da República de São Tomé e Príncipe

CRDTL — Constituição da República de Timor-Leste

CRFB — Constituição da República Federativa do Brasil

CRGB73 — Constituição da República da Guiné-Bissau de 1973 (aprovada em 24-09-1973, em consequência da Proclamação do Estado da Guiné-Bissau; publicada no BO de n.º 1/75, 4-01]

CRGB84 — Constituição da República da Guiné-Bissau de 1984

CRM - Constituição da República de Moçambique

CRP - Constituição da República Portuguesa

D — Decreto/Decretos

DL — Decreto-Lei/Decretos-Lei

DUDH — Declaração Universal dos Direitos Humanos [Adoptada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução n.º 217 A III) em 10-12-1948]

EA — L 6/2008, de 27 de Maio; *Estatuto dos Refugiados*

ED — Estatuto dos Deputados (L 9/94, 5-12)

ed. — edição

EDFAACRL — Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, L 9/97, 2-12, publicado no suplemento ao Boletim Oficial n.º 48

ERTPI — Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, assinado pela Guiné-Bissau a 12-09-2000

FARP — Forças Armadas Revolucionárias do Povo

i.e. — isto é

ID — *Idem*

L — Lei/Leis

LBAL — L de Bases das Autarquias Locais (L 5/96, de 16-09, publicada no BO 38, de 1996)

LBPC — L 1/2009, 15-06; L de Bases da Protecção Civil

LC — Lei constitucional

LCNCS — L 8/2013 (L que cria o Conselho Nacional de Comunicação) 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25)

LDARP — L 7/2013 (L do direito de Antena e Réplica Política), publicada no Suplemento ao BO n.º 25;

LDNFA — L da Defesa Nacional e das Forças Armadas, L 6/99, 07-09, publicada no Suplemento ao BO 36

LE — L Eleitoral (L Eleitoral para o Presidente da República e Assembleia Nacional Popular, n.º 3/98, de 23-04, publicada no Suplemento ao BO n.º 17; alterada, renumerada e republicada pela L n.º 10/2013, de 25-09, publicada no Suplemento ao BO n.º 38)

LEA — L Eleitoral Autárquica (L 4/2015, publicada no Suplemento ao BO 32, de 07-08-2018)

LEPS — L n.º 4/2007 (L de Enquadramento da Protecção Social), 03-09-2007, publicada no BO 36

LGT — L Geral do Trabalho (L n.º 2/86, de 5-04, publicada no 3.º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 14)

LIEAN — L da Imprensa Escrita e de Agências de Notícias (L 1/2013, 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25)

LLI — L da Liberdade de Imprensa (L 2/2013, 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25)

LLS — L da Liberdade Sindical (L 8/91, de 3-10, publicada no Suplemento ao BO n.º 39)

LOBOFA — L Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, L 11/2011, 28-06

LOGN — L 8/2010 (L Orgânica da Guarda Nacional) 22-06, publicada no Suplemento ao BO 25.

LOPOP — L 9/2010 (L Orgânica da Polícia de Ordem Pública), 22-06, publicada no Suplemento ao BO 25.

LOTA — L Orgânica do Tribunal Administrativo da Guiné-Bissau (L 16/2011, de 12-10, publicada no Boletim Oficial n.º 41, 12-10-2011.

LOTJ — L Orgânica dos Tribunais Judiciais (L 3/2002, alterada e republicada pela L 6/2011, 4-05, publicada no 2.º Suplemento ao BO n.º 18

LQPP — L Quadro dos Partidos Políticos (L 2/91 de 9-05)

LRC — L da Requisição Civil (L 10/91, 3-10 publicada no Suplemento ao Boletim Oficial n.º 39)

OGE — Orçamento Geral do Estado

OHADA — Organização para a Harmonização em África do Direito dos Negócios (constituída por Tratado de 17-10-1993, firmado na República das Maurícias)

OUA — Organização dos Estados Africanos

PGEP — Princípios gerais em Matéria de Emprego Público (L 5/2012, 18-10, publicada no 3.º Suplemento ao BO, n.º 42)

PIDCP — Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos [Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Resolução n.º 2200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16-12-1966; a Guiné-Bissau vinculou-se internacionalmente a este instrumento em 1 de Novembro de 2000, tendo o mesmo sido ratificado por Resolução da ANP n.º 3/89]

PIDESC — Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais [Adoptada pela Resolução n.º 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16-12-1966; a Guiné-Bissau vinculou-se internacionalmente a este instrumento em 2 de Julho de 1992]

RANP — Regimento da Assembleia Nacional Popular (aprovado pela L 1/2010, 25-01; publicada no Boletim Oficial n.º 4)

RDES — Revista de Direito e Estudos Sociais (Portugal)

reimp. — reimpressão

RFDUL –Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal)  
RLBPC — DL 17/2017; Regulamento da L de Bases da Protecção Civil  
ROA — Revista da Ordem dos Advogados (Portugal)  
s./ss. —seguinte/seguientes  
STJ — Supremo Tribunal de Justiça  
TIJ – Tribunal Internacional de Justiça  
TPA – Tribunal Permanente de Arbitragem  
UEMOA — União Económica e Monetária da África Ocidental (instituída por Tratado de 10-01-1994, firmado em Dakar, substituído pelo Tratado firmado em 29-01-2003)  
UNRIAA – *United Nations Reports of International Arbitral Awards* (Relatórios das Nações Unidas sobre Arbitragem Internacional)  
*v. g.*— *verbi gratia*

#### LEIS DE REVISÃO CONSTITUCIONAL DA CONSTITUIÇÃO DA GUINÉ-BISSAU DE 16 DE MAIO DE 1984 – Índice de abreviaturas

LC 1/91 — L de Revisão Constitucional com o n.º 1/91, de 9-05 (primeira revisão)  
LC 1/93 — L de Revisão Constitucional com o n.º 1/93, de 21-02 (terceira revisão)  
LC 1/95 — L de Revisão Constitucional com o n.º 1/95, de 1-12 (quarta revisão)  
LC 1/96 — L de Revisão Constitucional com o n.º 1/96, de 27-11 (quinta revisão)

#### PROJECTOS DE LEIS DE REVISÃO CONSTITUCIONAL DA GUINÉ-BISSAU – Índice de abreviaturas

CRGB[P]80 — Projecto de L Constitucional de 10-11-1980

**TÍTULO I**  
**PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS - DA NATUREZA E FUNDAMENTOS DO**  
**ESTADO**

**ARTIGO 1.º**

**A Guiné-Bissau é uma República soberana, democrática, laica e unitária.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 1.º.

**Versões anteriores:** O texto não corresponde ao da versão originária; o texto originário é o seguinte: *A Guiné-Bissau é uma República soberana, democrática, laica, unitária, anticolonialista e anti-imperialista*. O texto vigente foi introduzido pela primeira revisão constitucional (LC 1/91).

**Direito comparado:** CRA, art. 1.º; CRDCV, art. 1.º; CRDTL, art. 1.º; CRFB, art. 1.º; CRP, arts. 1.º, 2.º, 3.º, e 6.º

**Remissões:** Proclamação do Estado da Guiné-Bissau (BO, 1, 4-05-1975); PIDCP, art. 1.º/1.

**Bibliografia:** CARLA AMADO GOMES, “A evolução do conceito de soberania”, em *Scientia Iuridica*, Setembro-Dezembro, 1998; PEDRO DELGADO ALVES, “O princípio republicano”, em *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2007, 165 e ss.

**Comentário:** **I.** A norma tem um alcance declarativo em todas as vertentes (soberania, democracia, laicidade, unidade). **II.** O Estado da Guiné-Bissau foi objecto de Proclamação em 24-09-1973. **III.** Reportando-se à *República*, a Constituição refere-se, por um lado, à comunidade política, que, sendo Estado, exerce poder constituinte; mas reporta-se, também, e por outro lado, à organização política republicana de governo da comunidade (sentido esse que surge, especificamente, no art. 130.º, a) [Nenhum projecto de revisão [constitucional] poderá afectar [...] a forma republicana do Estado]. A organização republicana do Estado já havia sido afirmada na Proclamação do Estado da Guiné-Bissau. **IV.** A comunidade política identifica-se com a Nação guineense entendida em sentido histórico-cultural, que surge por diversas vezes expressamente referida na Constituição Preâmbulo e arts. 19.º, 20.º/1, 35.º e 68.º/b)] e, implicitamente, nas referências ao *povo* (arts. 2.º, 5.º/1 e 19.º), à

*participação popular na condução política da sociedade* (art. 3.º), ao território sobre o qual se exerce a soberania (art. 9.º/1), aos símbolos nacionais (art. 22.º), e à identidade cultural (art. 17.º/1), designadamente. **V.** Determinando a Constituição que o Estado tem uma organização republicana, proíbem-se outras formas de organização da comunidade política, designadamente a monarquia, que, no seu primeiro sentido histórico, representa a atribuição do poder de governo da comunidade a uma única pessoa, segundo um princípio legitimador (v.g., eleição *interpares*, força militar, designação divina). **VI.** Qualificando a República como *soberana*, a Constituição afirma o Estado da Guiné-Bissau como independente de outros poderes no plano internacional e, portanto, com acesso pleno ao domínio jurídico internacional, que se traduz, positivamente, no gozo de direitos e no exercício livre dos direitos conferidos por normas de direito internacional. **VII.** A locução *democracia*, de origem grega, foi fixada por Aristóteles na sua teorização sobre as formas de governo (*Política*, Livro I, V, 1-6, identificando a monarquia, a aristocracia, a politeia, a tirania, a oligarquia e a democracia) como *a soberania dos pobres*, visando a protecção dos respectivos interesses e não os da inteira comunidade, que, por isso, constituiria um desvio à politeia (governo da maioria, visando a protecção dos interesses da comunidade no seu conjunto). O sentido contemporâneo da *democracia* é o da condução política da sociedade segundo a vontade expressa por uma maioria, num contexto de convocação de certo conjunto de membros para se expressarem sobre a questão de saber quais dos interesses presentes na comunidade são identificáveis com os da maioria e, assim, devendo orientar a acção política do Estado. A *ideia democrática* implica — já desde as suas raízes gregas de *politeia/democracia* — a de *consulta periódica* à comunidade; porque a correlação de forças sociais pode alterar-se com o passar do tempo, a garantia de que os interesses da comunidade tal como definidos pela maioria dos seus membros são os que, efectivamente, comandam o governo da comunidade, implicam a consulta periódica da mesma. O exercício directo do governo da comunidade por todos os membros que integram uma maioria de interesses não é realizável em termos práticos; a percepção dessa impraticabilidade foi compreendida pela própria civilização grega, que, para a ultrapassar, concebeu o governo da *politeia/democracia* como exercido por magistrados, eleitos periodicamente. Passada à contemporaneidade, a ideia traduziu-se na formação

de partidos políticos, espelhos dos interesses de grupos sociais, que, pretendendo a condução da sociedade sob uma determinada orientação, são apetentes à sua governação, mediante representantes eleitos. Também a ideia da consulta periódica da comunidade quanto à sua governação passou à contemporaneidade, efectivada através de sufrágio (manifestação de assentimento ou dissenso a uma determinada proposta efectuada a um eleitor). Na civilização ocidental, o século XX assistiu à afirmação de um princípio de sufrágio universal, isto é, de chamamento de todos os cidadãos com capacidade de exercício de direitos políticos a poderem expressar a sua vontade quanto ao sentido de governo da comunidade; antes disso, o sufrágio político foi entendido em sentido *liberal*, só abrangendo cidadãos do sexo masculino e com determinado nível de rendimento. A determinação do exacto sentido da afirmação de que a Guiné-Bissau é *uma República democrática* carece, pois, de ulteriores subsídios interpretativos, como os que se colhem, v.g., na liberdade de constituição de partidos políticos (art. 4.º/1), na igualdade dos cidadãos perante a lei (art. 24.º), no sistema eleitoral (art. 60.º) e no âmbito do sufrágio [arts. 63.º/1, 77.º e 130.º/g)] relativo aos órgãos de soberania. **VIII.** Declarando que a Guiné-Bissau é uma República *laica*, a Constituição explicita a neutralidade do Estado em relação às confissões religiosas e às eventuais organizações que constituam a sua vertente institucional. A declaração tem, fundamentalmente, uma vertente negativa: por um lado, o Estado não assume qualquer convicção religiosa como sendo a sua e, por isso, não existe, por parte do Estado, a assunção de quaisquer objectivos religiosos *enquanto tais*; o Estado não incorpora na sua estrutura institucional quaisquer instituições religiosas. **IX.** Declarando que a Guiné-Bissau é uma República *unitária*, a Constituição afirma a indivisibilidade do poder político, por um lado, e do território, por outro. A indivisibilidade do poder político tem o significado da rejeição de soluções de organização institucional do Estado de tipo federativo, que, dividindo o território em duas ou mais circunscrições, dividisse o exercício do poder político num nível federal (abrangendo todo o território) e em diversos níveis federados (cada território *federado* com o seu governo próprio, nas matérias não reservadas ao poder federal). Na Guiné-Bissau só há um poder político: o da República.

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

## ARTIGO 2.º

- 1. A soberania nacional da República da Guiné-Bissau reside no povo.**
- 2. O povo exerce o poder político directamente ou através dos órgãos de poder eleitos democraticamente.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 4.º.

**Versões anteriores:** O texto do n.º 1 é originário; o texto do n.º 2 não corresponde ao da versão originária; o texto originário é o seguinte: *As massas populares exercem o poder político directamente e através dos órgãos de poder eleitos democraticamente*. O texto vigente foi introduzido pela primeira revisão constitucional (LC 1/91).

**Direito comparado:** CRA, arts. 3.º e 5.º; CRDCV, art. 3.º; CRDSTP, art. 2.º.; CRDTL, art. 2.º; CDFB, art. 1.º, § Único; CRM, art. 2.º; CRP, art. 3.º/1.

**Remissões:** DUDH, art. 21.º/1 e 3; PIDCP, art. 25.º; PIDESC, art. 1.º/1; CADHP, art. 13.º.

**Bibliografia:** VITAL MOREIRA, “Princípio da maioria e princípio da constitucionalidade”, em *Legitimidade e legitimação da justiça Constitucional*, AA.VV., Coimbra, 1995, 117 e ss; EDUARDO CORREIA BAPTISTA, “A soberania Popular em Direito Constitucional”, em *Perspectivas Constitucionais*, Coimbra 11996, 481 e ss.; AFONSO D’OLIVEIRA MARTINS, *Legitimidade democrática e legitimidade do poder político*, II, Coimbra, 1997, 577 e ss.

**Comentário:** **I.** A norma do n.º 1 retoma o princípio republicano para estabelecer no povo a origem da soberania, o que vale por dizer, que a titularidade originária do poder político exercido na República reside no povo, que, assim, é o seu legítimo e autónomo detentor; numa dimensão negativa, a declaração constitucional impede quaisquer soluções infraconstitucionais que postulem que o poder de condução política da sociedade seja atribuído a uma só pessoa ou a um grupo cuja legitimação para o efeito não resulte da vontade popular. **II.** *Povo* não é vocábulo de um só sentido, mas, no sentido jurídico-político da contemporaneidade ocidental pós-liberal, a palavra identifica-se com o conjunto dos cidadãos de um Estado, sendo, portanto, sentido diverso e mais amplo do que o atribuído a *povo* como sinónimo de *terceiro estado* do *Antigo Regime*. Tido isso em conta, o *povo* a que os dois números fazem referência identifica-se com o conjunto dos cidadãos com capacidade política; esse sentido

interpretativo encontra respaldo no art. 24.º, que, impondo como princípio constitucional a igualdade dos cidadãos perante a lei, quer no que respeita a direitos quer a deveres, proíbe discriminações quanto à capacidade política, designadamente as fundadas na raça, sexo e estrato social. **III.** Se a norma do n.º 1 estabelece a titularidade do poder político no povo, a do n.º 2 enumera os modos do seu exercício: directa ou indirectamente. O exercício directo do poder político coloca a decisão sobre determinada questão directamente na escolha efectuada pelo povo; o exercício indirecto, no âmbito da decisão de representantes eleitos, devendo tal eleição conformar-se com o princípio democrático, o que vale por dizer de acordo com a vontade expressa pela maioria. O exercício directo do poder político faz-se através do referendo [art. 85, b)]; o exercício indirecto, através de representantes, eleitos para integrar os órgãos de poder constitucionalmente estabelecidos.

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

### **ARTIGO 3.º**

**A República da Guiné-Bissau é um Estado de democracia constitucionalmente instituída, fundado na unidade nacional e na efectiva participação popular no desempenho, controlo e direcção das actividades públicas, e orientada para a construção de uma sociedade livre e justa.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73.

**Versões anteriores:** O texto não corresponde ao da versão originária; o texto originário é o seguinte: *A República da Guiné-Bissau é um Estado de democracia nacional revolucionária, fundado na unidade nacional e na efectiva participação popular no desempenho, controlo e direcção das actividades públicas e orientado para a construção de uma sociedade liberta da exploração do homem pelo homem.* O texto vigente foi introduzido pela primeira revisão constitucional (LC 1/91).

**Direito comparado:** CRA, art. 2.º; CRDCV, art. 2.º; CRDSTP, art. 6.º; CRDTL, art. 1.º; CRFB, art. 1.º; CRM, art. 3.º; CRP, art. 2.º

**Remissões:** PIDCP, art. 25.º; CADHP, art. 13.º/1

**Bibliografia:** MARIA DA GLÓRIA GARCIA, “A constituição e a construção da democracia”, em *Perspectivas Constitucionais*, AA.VV., II, 1997, 568 e ss.;

MIGUEL PRATA ROQUE, “Sociedade aberta e dissenso – Contributo para a compreensão contemporânea do princípio do pluralismo político”, em *Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, Coimbra, 2006.

**Comentário:** **I.** O preceito reafirma o princípio da organização democrática do Estado (art. 1.º), mas agora com feição constitutiva e não meramente declarativa. Afirmar que a República da Guiné-Bissau é um Estado de *democracia constitucionalmente instituída* equivale a dizer que a organização democrática é constitutiva do próprio Estado e que a mesma é garantida pela Constituição, não sendo, portanto, devida a fontes diversas da mesma, como, por exemplo, a mera tradição. **II.** O conceito de *democracia constitucionalmente instituída* é densificado através da indicação de elementos fundadores: (i) a unidade nacional; (ii) a efectiva participação popular no desempenho, controlo e direcção das actividades públicas; e, (iii) a orientação da participação popular para construção de uma sociedade livre e justa. **III.** A *unidade nacional* tem o sentido de que a Nação corresponde a um conjunto indivisível dos seus elementos individualizadores: *povo, poder político e território*; a imposição da unidade nacional determina a inconstitucionalidade de quaisquer acções ou medidas que visem a criação de fragmentações nesses elementos. A *unidade nacional* é referida em vários outros preceitos da Constituição: impõe-se aos partidos políticos (art. 4.º, 3), constitui limite ao exercício dos direitos e liberdades constitucionais (art. 35.º) e figura, simbolicamente, no lema da República (art. 22.º, 3). **IV.** A afirmação da *efectiva participação popular no desempenho, controlo e direcção das actividades públicas* é expressão de uma organização democrática em que a participação popular se pretende, não apenas com feição externa, através do exercício, directo ou indirecto, do poder político (art. 2.º, 2), mas também com feição interna, através do desempenho de funções públicas de direcção, execução e controlo. Na ligação estabelecida entre o princípio democrático e a organização republicana do Estado, a Constituição impõe que, na expressão e na organização políticas se observem as regras inerentes a uma ordem constitucional democrática (o que tem expressões constitucionais, v. g., nos arts. 4.º/2, 19.º, 21.º/1, 31.º/1 e 130.º/h).

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

## ARTIGO 4.º

1. Na República da Guiné-Bissau é livre a constituição de partidos políticos nos termos da Constituição e da lei.
2. Os partidos políticos concorrem para a organização e expressão da vontade popular e do pluralismo político.
3. Os partidos devem respeitar a independência e unidade nacional, a integridade territorial e a democracia pluralista, devendo na sua organização e funcionamento obedecer às regras democráticas.
4. É proibida a formação de partidos de âmbito regional ou local, de partidos que fomentem o racismo ou tribalismo e de partidos que se proponham empregar meios violentos na prossecução dos seus fins.
5. A denominação do partido político não poderá identificar-se com qualquer parcela do território nacional, nem evocar nome de pessoa, igreja, religião, confissão ou doutrina religiosa.
6. Os dirigentes máximos dos partidos devem ser cidadãos guineenses originários.

**Antecedentes:** Sem antecedente na CRGB73.

**Versões anteriores:** I. texto do n.º 1 não corresponde ao da versão originária; o texto originário é o seguinte: *Na República da Guiné-Bissau, o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) é a força política dirigente da sociedade e do Estado.* O texto vigente foi introduzido pela primeira revisão constitucional (LC 1/91). II. O texto do n.º 2 não corresponde ao da versão originária; o texto originário é o seguinte: *No desempenho da sua missão histórica, o PAIGC exerce o seu papel na base da presente Constituição, cabendo-lhe designadamente: a) Estabelecer as bases gerais do programa político, económico, social, cultural de defesa e segurança a realizar pelo Estado; b) definir as etapas da Reconstrução Nacional e estabelecer as vias da sua realização; c) Selecionar os candidatos a conselheiro regional e a deputado.* O texto vigente foi introduzido pela primeira revisão constitucional (LC 1/91). III. O n.º 3 não existia na versão originária, tendo sido aditado na primeira revisão constitucional (LC 1/91). IV. O n.º 4 não existia na versão originária, tendo sido aditado na primeira revisão constitucional (LC 1/91). V. O

n.º 5 não existia na versão originária, tendo sido aditado na primeira revisão constitucional (LC 1/91). **VI.** O n.º 6 não existia na versão originária, tendo sido aditado na primeira revisão constitucional (LC 1/91).

**Direito Comparado:** CRA, arts. 17.º e 55.º; CRDCV, art. 56.º; CRDSTP, art. 63.º; CRDTL, arts. 7.º e 4º/2/3; CRFB, art. 17.º; CRM, art. 74.º; CRP, arts. 10/2 e 51.º

**Remissões:** DUDH, art. 21.º/3; PIDCP, art. 25.º; art. 13.º/1 CADHP; LQPP.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, “Divisão de poder e partidos políticos”, em *Anuário Português de Direito Constitucional*, I, 2001, 51 e ss; MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, “Democracia e partidos políticos”, em *Revista do Ministério Público* (Portugal), Jul.-Set. 1994; VITALINO CANAS, “Partidos políticos: um balanço do estudo do tema”, em *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Lisboa, 2003, 433 e ss.

**Comentário:** **I.** Em sentido muito amplo, um *partido político* constitui um grupo de cidadãos que partilham uma determinada orientação de governo da sociedade e que pode estar mais ou menos institucionalizado. **II.** No Ocidente contemporâneo, tendo vingado o modelo de organização estadual da democracia representativa, os partidos políticos são organizações fundamentais de mediação entre a titularidade popular da soberania e o seu exercício através de órgãos do Estado. Ao povo, no contexto do princípio da separação de poderes, os partidos políticos que concorrem a eleições para os órgãos do Estado, em particular para o órgão executivo, propõem-se o exercício das funções estaduais, designadamente a de governo, segundo *programas* que propõem aos cidadãos eletores. A concordância do eleitor com um determinado programa expressa-se através do voto no partido em causa, sendo que, nos termos do princípio democrático-maioritário, o partido mais votado designará os seus membros que hão-de preencher o órgão do Estado em causa. **III.** A constituição de partidos políticos está sujeita, apenas, ao enquadramento normativo da Constituição e das normas legais que, sobre a matéria, nela encontram o seu fundamento; em última análise, todavia, os enquadramentos infraconstitucionais de criação de partidos políticos só são válidos se se harmonizarem com os ditames constitucionais. **IV.** A determinação constitucional da liberdade quanto à constituição de partidos políticos traduz-se na inadmissibilidade da imposição infraconstitucional de quaisquer juízos de mérito nessa criação que não resultem da própria

Constituição. **V.** O n.º 2 consagra o papel dos partidos políticos como instituições próprias da dinâmica da democracia representativa: concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular (mas não as esgotam), através, designadamente, de programas de governo, do exercício do direito de voto (*expressão* vontade popular) e dos entendimentos partidários em eleições e fora delas (*organização* da vontade popular). **VI.** No enquadramento constitucional, os partidos são, igualmente, expressão de *pluralismo político*, isto é, de legitimação da convivência entre diversas perspectivas e projectos de governo da sociedade; dentro dos limites impostos pela própria Constituição, os princípios da liberdade de constituição de partidos (n.º 1) e do pluralismo político (n.º 2) traduzem a ideia de uma sociedade livre, na qual a qualquer concepção de sociedade é garantida a possibilidade de veicular as suas ideias e de as propor aos eleitores como programa de governo. **VII.** O n.º 3 estabelece limites constitucionais quer à criação quer ao funcionamento dos partidos políticos: é vedada a criação de partidos que tenham como objectivos a perda da independência, a divisão da soberania, a alienação de partes do território (cf. art. 9.º/1). **VIII.** Nos termos da última parte do n.º 2, a organização e funcionamento dos partidos políticos subordina-se ao princípio democrático; a definição da linha política de direcção dos partidos deve, pois, ser obtida por meio de sufrágio, directo ou indirecto, no qual os membros do partido possam exprimir a sua vontade mediante o exercício do direito de voto, em contexto de pluralismo e liberdade. **IX.** São limites constitucionais à formação de partidos: (i) o âmbito puramente regional ou local, tido como potenciador de ideologias que atentem contra a unidade nacional e/ou a integridade territorial; (ii) o fomento do racismo ou do tribalismo, ideologias atentatórias do princípio constitucional da igualdade dos cidadãos perante a lei (art. 24.º) e, também, potenciadores de ideologias que atentem contra a unidade nacional e/ou a integridade territorial; (iii) que se proponham empregar meios violentos na prossecução dos seus fins, atentatórios dos princípios democrático e da soberania popular. **X.** O preceito do n.º 5 representa, em parte, uma particularização do do n.º 4: a denominação de um partido político não pode identificar-se com qualquer parcela do território nacional na medida em que tal poderia potenciar a formação de grupos politicamente identificados de âmbitos regionais ou locais, âmbito vedado aos partidos políticos nos termos do n.º 4; já a parte do n.º 5 que proíbe, na

denominação dos partidos políticos, a evocação de nome de pessoa, igreja religião, confissão ou doutrina religiosa, se pode, em termos muito amplos ter-se como antecipação prudencial de forças políticas regionais, racistas ou tribalistas, directamente proibidas pelo n.º 4, constitui, também, antecipação prudencial de agrupamentos políticos que, ainda que um plano puramente formal (o que está em causa é a denominação do partido político), possam atentar contra a unidade e laicidade da República (arts. 1.º, 2.º/2, 3.º e 6.º/1) e contra a liberdade no exercício da soberania (art. 3.º). **XI.** A determinação do n.º 6 visa obviar à eventualidade de que, pelo funcionamento dos princípios do sufrágio e democrático, as formações políticas partidárias, designadamente as que detenham a titularidade de órgãos do Estado, possam encontrar-se em situação de sujeição, por razão de vínculo de nacionalidade do dirigente máximo do partido, a um Estado estrangeiro.

### **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

#### **ARTIGO 5.º**

- 1. A República da Guiné-Bissau proclama a sua gratidão eterna ao combatente que, pelo seu sacrifício voluntário, garantiu a libertação da Pátria do jugo estrangeiro, reconquistando a dignidade e o direito do nosso povo à liberdade, ao progresso e à paz.**
- 2. A República da Guiné-Bissau considera como sua honra e dever:**
  - a) Agir no sentido de garantir uma existência condigna aos combatentes da liberdade da Pátria e, em particular, àqueles que pelo facto da sua participação na luta de libertação sofreram uma diminuição física que os torna, total ou parcialmente, incapazes para o trabalho e que são os primeiros credores do reconhecimento nacional;**
  - b) Garantir a educação dos órfãos dos combatentes da liberdade da Pátria;**
  - c) Assistir os pais, os filhos e os viúvos dos combatentes da liberdade da Pátria.**
- 3. O combatente da liberdade da Pátria é o militante que, nos quadros do PAIGC, participou na luta de libertação entre 19 de Setembro de 1956 e 24 de Setembro de 1973 e o que, tendo-se integrado nas fileiras do Partido, nas**

**frentes de combate, após esta última data e até 24 de Abril de 1974, revelou, pela sua conduta exemplar, ser digno desse título.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 10.º

**Versões anteriores:** I. O texto do n.º 1 é originário. II. O texto do proémio do n.º 2 é originário. III. O texto da alínea a) do n.º 2 não corresponde ao da versão originária; o texto originário é o seguinte: *Agir no sentido de, na medida das suas possibilidades, garantir uma existência digna e tranquila aos Combatentes da Liberdade da Pátria que, pelo facto da sua participação na luta de libertação, sofreram uma diminuição física que os torna, total ou parcialmente, incapazes para o trabalho, e que são os primeiros credores do reconhecimento nacional.* O texto vigente foi introduzido pela primeira revisão constitucional (LC 1/91). IV. O texto da al. b) n.º 2 é originário. V. O texto da al. c) do n.º 2 não corresponde ao da versão originária; o texto originário é o seguinte: *Assistir, na medida das possibilidades, os pais, os filhos e as viúvas dos Combatentes da liberdade da Pátria.*

**Direito comparado:** CRA, art. 84.º; CRM, arts. 15.º, 16.º/1 e 122.º/2.

**Remissões:** L 5/75 (define o estatuto do combatente da liberdade da pátria); DL 1/86 (fixa o regime jurídico da aposentação do Combatente da Liberdade da Pátria); D 21/91 (cria o fundo do Combatente da Liberdade da Pátria); DL (não numerado, que aprova o Fundo para as Forças Armadas de Defesa e Segurança; BO 16, 21-04-2015).

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010

**Comentário:** I. O n.º 1 deste artigo visa reconhecer os feitos dos combatentes da liberdade da pátria ou o “*sacrifício voluntário*” que assumiram para a independência do país. Esta simpatia pelos combatentes é patente desde o texto originário da CRGB73, na qual o legislador constitucional afirma que *o Estado da Guiné-Bissau sente-se estreitamente ligado a todos os combatentes pela libertação nacional em África e no Mundo inteiro*. Este reconhecimento tem como consequência o estabelecimento de um estatuto especial para os combatentes da liberdade da pátria. II. Consequentemente, o n.º 2 veio estabelecer que o Estado tem o dever de apoiar os combatentes da liberdade da pátria e certos familiares destes. Entre os combatentes, são destacados como

primeiros credores os deficientes físicos de guerra, cuja deficiência os tornou incapazes para o trabalho. **III.** O n.º 3 define quem pode ser considerado combatente da liberdade da Pátria. O legislador estabeleceu dois grupos de requisitos, dependendo de o período de comprometimento ser antes ou apenas depois da declaração unilateral da independência. Assim, em primeiro lugar, é combatente da liberdade da pátria o militante do PAIGC que tenha participado na luta de libertação nacional entre 19 de Setembro de 1956 e 24 de Setembro de 1973 e, em segundo lugar, no que diz respeito aos que alistaram nesse partido depois da declaração unilateral da independência, apenas é considerado combatente aquele que se alistou até ao dia 24 de Abril de 1974, nas zonas de frente de combate, e tenha ainda revelado, pela sua conduta exemplar, ser digno de título do combatente da liberdade da Pátria. **IV.** Nos termos da Base III, da L 5/75, não é digno do título do combatente da liberdade da Pátria aquele que tiver desertado da luta, sido expulso de PAIGC ou tiver colaborado com o inimigo. **V.** Relativamente ao *conteúdo* do estatuto do combatente da liberdade da Pátria, importa referir, antes de tudo, que o objectivo é garantir uma *existência condigna* do combatente, pelo que, se criam na esfera jurídica do combatente e dos respectivos familiares vários direitos a apoios do Estado. Estes apoios abrangem: (i) a assistência médica e medicamentosa, tanto do combatente como dos respectivos cônjuges, filhos e pais sem meios de subsistência (DL 1/86, arts. 5.º e 10.º); (ii) os combatentes têm ainda o direito a pensão de aposentação e, para efeitos de cômputo dos anos de serviço prestados, os anos de luta e de militância até 25 de Abril de 1974 são considerados e contados em dobro (L 5/75, Base X; DL 1/86, art. 1.º/2); o cônjuge sobrevivo, os filhos e os pais sem meios de subsistência têm direito a uma pensão de sobrevivência igual à pensão de aposentação a que o combatente teria direito à data da sua morte (DL 1/86, art. 7.º/2/3); (iii) os combatentes que tenham desempenhado cargo de nível igual ou superior ao de Comité Regional no PAIGC ou de Director-Geral no Estado e os combatentes destacados têm direito a casa mobiliada e a um automóvel (DL 1/86, arts. 4.º e 8.º) e, em caso de morte, estes direitos transmitem-se ao cônjuge sobrevivo, aos filhos e os pais sem meios de subsistência (DL 1/86, art. 7.º/1 e 3); (iv) o combatente tem *prioridade absoluta* na admissão dos estágios, nos concursos para bolsas e subsídios estaduais e no recrutamento para emprego público, semipúblico ou do sector privado (Base IX, da L 5/75); (v) entre os

direitos dos familiares, é destacado o apoio na educação dos órfãos [n.º 2, b)].

**VI.** Para garantir a exequibilidade destes direitos dos combatentes da liberdade da Pátria, que decorrem dos seus estatutos, o Governo criou o “Fundo do Combatente da Liberdade da Pátria”, prevendo canalizar para este todos os meios materiais e financeiros destinados a apoiar e a promover iniciativas dos combatentes e dos seus familiares, beneficiários daquele estatuto (D 21/91).

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 6.º**

- 1. Na República da Guiné-Bissau existe separação entre o Estado e as instituições religiosas.**
- 2. O Estado respeita e protege confissões religiosas reconhecidas legalmente. A actividade dessas confissões e o exercício do culto sujeitam-se à lei.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** O texto é originário

**Direito Comparado:** CRA, art. 41; CRDCV, art. 48.º; CRDSTP, art. 15.º; CRDTL, art. 15.º; CRFB, art. 5.º-VI e VII e 143.º; CRM, art. 54.º; CRP, art. 41/4;

**Remissões:** DUDH, art. 18.º; PIDCP, art. 18.º; PIDESC, art. 13.º/3; CADHP, art. 8.º

**Bibliografia:** R. DA COSTAS MEIRELES, “Igreja e Estado”, em *Polis*, III, 1985; JORGE BACELAR GOUVEIA, “Religião e Estado de Direito democrático”, em *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*, AA. VV., II, Coimbra, 2006, 29 e ss.; CARVALHO JORDÃO, “As convicções religiosas e a Constituição, em *Scientia Iuridica*, 1996, 77 e ss.; SOTTONAYOR CARDIA, “Em torno do conceito de laicismo”, em *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*, AA. VV., II, Coimbra, 2006, 493 e ss.

**Comentário:** I. A determinação constitucional de separação entre o Estado e as instituições religiosas é consequência da declaração da laicidade do Estado (art. 1.º). Num plano finalístico, a separação implica que a Constituição rejeita que o Estado interfira na administração de quaisquer instituições religiosas, bem como que as convicções religiosas interfiram nos assuntos da administração do Estado;

num plano institucional, a separação implica que o Estado não incorpore na sua estrutura institucional quaisquer instituições religiosas, nem se arogue a sua intervenção na composição orgânica das instituições religiosas. Uma concretização do princípio da separação encontra-se no art. 49.º/4, determinando que *o ensino público não será confessional*. **II.** A determinação do significado e do âmbito das normas do art. 6.º têm de ser coordenada com a do art. 52.º/1/2 [(1) *a liberdade de consciência e de religião é inviolável*; (2) *a todos é reconhecida a liberdade de culto, que em caso algum poderá violar os princípios fundamentais consagrados na Constituição*]. **III.** Pela regra da primeira parte do n.º 2, o Estado assume perante as confissões religiosas deveres de *respeito* e de *protecção* das que sejam *reconhecidas legalmente*. A regra da primeira parte do n.º 2 supõe a configuração, infraconstitucional, de um regime jurídico de *reconhecimento* das confissões religiosas; bem entendido, trata-se de um regime que permita a atribuição de efeitos jurídicos a instituições religiosas, orientadoras de um culto, mediante a verificação de requisitos desse reconhecimento. O *respeito* e a *protecção* das confissões *reconhecidas legalmente* traduzem os domínios da relevância jurídica do reconhecimento; dito de outro modo, o direito constitucional ao respeito e à protecção do Estado só pode ser reclamado por confissões reconhecidas legalmente. **III.** O *respeito* que o Estado se impõe perante as confissões religiosas legalmente reconhecidas tem o conteúdo — no enquadramento da laicidade do Estado (art. 1.º) e da separação entre o Estado e as instituições religiosas (n.º 1) — de um dever de não interferência, por um lado, nas questões de gestão do culto e dos ritos e, por outro lado, nas questões institucionais dos cleros que fazem a gestão dos cultos; no respeito do Estado pelas confissões religiosas deve colocar-se um dever de *não hostilização* das mesmas, designadamente através da aprovação de medidas legais discriminatórias, colocando-as em desigual situação perante a lei. **IV.** A *protecção* que o Estado se impõe às confissões religiosas legalmente reconhecidas — mais uma vez, no enquadramento da laicidade do Estado (art. 1.º) e da separação entre o Estado e as instituições religiosas (n.º 1) — tem o conteúdo de dever o Estado assegurar a liberdade do exercício do culto e dos ritos no enquadramento legal que resultar da regra da segunda oração do n.º 2, em particular, fazendo uso dos seus meios de prevenção e de repressão para as defender de agressões ou ameaças de agressão que atentem contra aquelas

liberdades. No enquadramento da laicidade do Estado (art. 1.º) e da separação entre o Estado e as instituições religiosas (n.º 1) o dever de *protecção* das confissões religiosas não impõe ao Estado a criação de regimes de propiciamento aos seguidores de confissões religiosas o cumprimento dos deveres que dela decorrem; não estando, todavia, o Estado constitucionalmente inibido de criar tais regimes, têm os mesmos que ser orientados pelo princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei (art. 24.º), no que, eventualmente, terão de ser consideradas as posições jurídicas do cidadão que não é seguidor de qualquer confissão religiosa. O dever constitucional de *protecção* das confissões religiosas que o Estado se impõe implica o reconhecimento da liberdade das confissões para difundirem os seus dogmas e ensinarem as respectivas doutrinas, o que a própria Constituição faz, no art. 52.º/3, determinado que *é garantida a liberdade de ensino de qualquer religião praticada no âmbito da respectiva confissão*.

## **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

### **ARTIGO 7.º**

**No quadro da sua estrutura unitária e da realização do interesse nacional, o Estado da Guiné-Bissau promove a criação e apoio à acção de colectividades territoriais descentralizadas e dotadas de autonomia nos termos da lei.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 7.º

**Direito Comparado:** CRP, art. 6.º

**Remissões:** arts. 105.º a 118.º

**Comentário:** **I.** O presente artigo tem por objecto a definição a estrutura do Estado da Guiné-Bissau e as modalidades do seu relacionamento com outros entes territoriais descentralizados. **II.** Trata-se de um artigo que nunca foi alterado nas sucessivas revisões constitucionais, remontando mesmo o seu texto à abortada Constituição de 1980, mas cujo sentido não pode deixar de ser reinterpretado à luz da L de Revisão Constitucional n.º 1/95 (4.ª Revisão) que, prevendo a existência de autarquias locais, procedeu à substituição integral dos artigos 105.º a 118.º, respeitantes ao poder local. **III.** A afirmação do carácter unitário do Estado que nele se contém passou a ter de ser relativizada à luz do texto constitucional revisto em 1995, podendo mesmo falar-se a partir daí num

Estado unitário descentralizado, mesmo se, no plano dos factos, essa descentralização ainda não se tenha materializado. Com efeito, ao garantir-se no artigo 105.º a autonomia das autarquias locais, através do reconhecimento de *interesses próprios das comunidades locais*, a Constituição consagrou um modelo de Estado que, não tendo natureza federal, e não envolvendo por isso qualquer divisão ou partilha de poderes soberanos entre as diferentes comunidades locais que nele coexistem, é não obstante isso um Estado plural, em que a essas comunidades é reconhecida uma individualidade própria, que se distingue, e até mesmo se contrapõe, pelo menos no plano administrativo, ao próprio Estado. **IV.** O que não se esclarece, nem neste, nem em qualquer outro artigo da Constituição, é o que é que se deve entender por comunidade local, e até que ponto esse conceito constitucional é subsumível nas comunidades tradicionais, que correspondem espacialmente a uma tabanca ou um conjunto de tabancas, e se organizam, no plano social, e até mesmo político, a partir dos usos e costumes característicos da sua identidade étnica ou religiosa dominante. A Constituição é, de facto, omissa em relação ao designado poder tradicional, não apenas no que se refere à sua integração orgânica na estrutura política e administrativa do Estado como, inclusive, no que se refere à integração da expressão normativa desse poder na ordem jurídica estatal. **IV.** Compreende-se que a Constituição seja cautelosa a esse respeito, atendendo a que a construção do Estado, numa nação jovem como é a Guiné-Bissau, faz-se necessariamente pela afirmação dos seus elementos de união e não pela valorização dos seus elementos de distinção, mas não se pode menosprezar o risco de que o silêncio da L Fundamental favoreça, pelo contrário, a subsistência de poderes locais resistentes à consolidação de um verdadeiro Estado de Direito democrático e social, o que, aliás, pelo menos no plano normativo, pontualmente se tem verificado, através da persistência de práticas consuetudinárias contrárias a princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição. **V.** Da conjugação deste artigo com os arts. 105.º e seguintes parece, não obstante, resultar, que é precisamente ao nível das autarquias locais que a integração orgânica desses poderes tradicionais se deve fazer, o que, aliás, reforça o carácter unitário do Estado, na medida em que remete a consideração, e até mesmo a valorização, da identidade própria dessas comunidades para o plano da sua organização administrativa, e não para o da sua organização política.

## CLÁUDIO MONTEIRO

### ARTIGO 8.º

1. **O Estado subordina-se à Constituição e baseia-se na legalidade democrática.**
2. **A validade das leis e dos demais actos do Estado e do poder local depende da sua conformidade à Constituição.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73.

**Versões anteriores:** O texto, quer do n.º 1 quer do n.º 2, não é original, tendo sido modificado pela LC 1/91; o texto originário é o seguinte: 1. *O Estado apoia e protege as organizações de massas e as outras organizações reconhecidas por Lei que, organizadas em torno de interesses específicos, enquadram e fomentam a iniciativa popular e asseguram a ampla participação das massas na Reconstrução Nacional;* 2. *O Estado, na sua acção, apoia-se nas organizações de massas e outras organizações sociais à quais poderá transferir determinadas actividades que elas aceitem assumir.* 3. *O Estado cria condições para o desenvolvimento da base material das organizações de massas e outras organizações sociais e protege o seu património.*

**Remissões:** art. 126.º/1

**Direito comparado:** CRA, art. 2.º; CRDCV, art. 2.º; CRDTL, art. 1.º; CRFB, art. 1.º; CRM, art. 3.º; CRP, art. 2.º; CRDSTM, art. 6.º;

**Comentário:** **I.** O n.º 1 comprehende dois segmentos, sendo o primeiro de determinação da subordinação do Estado à Constituição. Num plano puramente formal, a subordinação do Estado à Constituição tem o significado, por um lado, de que a orientação política do mesmo tem fazer-se dentro limites impostos pela Constituição — pese embora as naturais divergências do entendimento do que seja o *bem comum* pelas diferentes correntes sociais, eventualmente constituídas em partidos políticos — e, por outro lado, de que a organização do Estado se faz de acordo com os quadros institucionais estabelecidos na Constituição; neste ultimo aspecto está em causa o próprio princípio da separação de poderes (art. 59.º/2), fundador do constitucionalismo moderno. **II.** A subordinação do Estado à Constituição é explicitação do conceito de *Estado de Direito*, que traduz a confluência entre o princípio democrático e a organização do Estado; estes dois

princípios têm origem históricas diferentes, mas confluíram a partir do final do século XIX no Ocidente para a fundamentação do Estado, de modo que, na actualidade, uma democracia representativa e pluralista não pode deixar de considerar-se como um Estado de Direito. O poder político reside no povo e, substancialmente, é exercido através de órgãos eleitos democraticamente (art. 2.º/2), isto é, mediante sufrágio maioritário; o exercício do poder político está, todavia, formal e materialmente subordinado à Constituição, daí resultando o sistema de fiscalização jurídico-constitucional dos actos de poder (art. 126.º).

**III.** A subordinação material do exercício do poder político à Constituição, implica a vinculação do Estado ao sistema de direitos e liberdades constitucionalmente estabelecido. **IV.** A fundamentação do Estado na *legalidade democrática* tem um significado de legitimação do exercício do poder político; este legitima-se (isto é, goza de *legalidade*, no sentido de ser conforme ao Direito) apenas no contexto daquele princípio; neste sentido, a norma deslegitima o exercício do poder político que não resulte do princípio democrático, expresso nos termos do art. 2.º/2. **V.** O n.º 2 proclama o princípio da constitucionalidade de todos os actos do poder público. Tal princípio reitera a natureza jurídica dos princípios e das regras constitucionais, sejam estes exequíveis por si mesmos, perceptivos ou não exequíveis por si mesmos ou programáticos; tal natureza jurídica consubstancia o fundamento de validade de toda a actividade dos órgãos e agentes do Estado e dos órgãos de administração local. Cada princípio ou regra constitucional configura um requisito de validade cuja preterição determina invalidade em sentido técnico-jurídico. Em sentido formal, a *lei* é a forma típica do exercício do poder legislativo pelos órgãos do Estado que são seus titulares, a ANP [arts. 76.º e 85.º/b)] e o Governo [arts. 100.º/1/d) e 102.º]; em sentido material, é *lei* o acto de conteúdo normativo proveniente de órgão competente para estabelecer critérios normativos de solução de casos concretos. Sejam, ou não leis, em qualquer dos sentidos indicados, os actos do Estado retiram a sua validade da conformidade à Constituição; o acto do poder legislativo, administrativo ou jurisdicional desconforme à Constituição é, pois, ilícito, na particular modalidade da ilicitude que é a *inconstitucionalidade* e que tem a nulidade por consequência; idêntico juízo pode realizar-se relativamente aos actos da administração local. Do n.º 2 retira-se o corolário do controlo jurisdicional da conformidade à Constituição da

actuação dos órgãos do Estado, se bem que haja actos que não lhe estão submetidos, a título principal, como a generalidade dos actos políticos ou de governo (por exemplo, a dissolução da ANP, a aprovação de uma moção de censura do Governo e a nomeação de um cargo militar). Só os actos normativos estão sujeitos ao sistema de fiscalização da constitucionalidade, conforme decorre do art. 126.º/1.

## **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

### **ARTIGO 9.º**

**A República da Guiné-Bissau exerce a sua soberania:**

**1. Sobre todo o território nacional, que compreende:**

- a) A superfície emersa compreendida nos limites das fronteiras nacionais;**
- b) O mar interior e o mar territorial definidos na Lei, assim como os respectivos leitos e subsolos;**
- c) O espaço aéreo suprajacente aos espaços geográficos referidos nas alíneas anteriores.**

**2. Sobre todos os recursos naturais, vivos e não vivos que se encontrem no seu território.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** O texto é originário.

**Direito comparado:** CRA, arts. 3.º/2/3; CRDCV, 6.º/1/2; CRDSTP, art. 4.º; CRDTL, art. 4.º/1/2; CRFB, art. 20; CRM, 6.º; CRP, arts. 5.º/1/2

**Remissões:** **I.** L 13/2013 (fixa os limites das zonas marítimas sob jurisdição da República da Guiné-Bissau). **II.** Carta da OUA (sobre disputas fronteiriças entre os Estados Africanos, aprovada na primeira Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, realizada no Cairo, Egipto, de 17/21-07-1964, Resolução AHG/Res. 16 (I)). **III.** Acto Constitutivo da União Africana (2002), Artigo. 4 (b). **IV.** CNUDM. **V.** Acordo de Cooperação Técnica e Financeira entre a República de Cabo Verde, a República da Gâmbia, a República da Guiné-Bissau, a República da Guiné, a República Islâmica da Mauritânia e a República do Senegal, por um lado, e o Reino da Noruega, por outro lado, sobre o apoio norueguês para estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental para além das duzentas milhas náuticas, assinado em

Nova Iorque em 21 de Setembro de 2010. **VI.** Convenção relativa à delimitação das possessões portuguesas e francesas na África Ocidental, de 12 de Maio de 1886. **VII.** Acordo concluído, pela troca de cartas, entre Portugal e a França, a 26 de Abril de 1960, sobre a delimitação da fronteira marítima entre o Senegal e a Guiné Portuguesa. **VIII.** D 3-A/2005, que cria a Agência da Aviação Civil da Guiné-Bissau; Estatutos da Comissão Africana de Aviação Civil, Senegal, 16-12-2009. **IX.** DL 4-A/85 (Código Aéreo da República da Guiné-Bissau. **X.** D 22/2011 (Programa Nacional de Segurança de Aviação Civil).

**Bibliografia:** J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, 2010; JORGE MIRANDA, “O território”, em *Estudos sobre a Constituição*, II; ID., *Manual de direito constitucional*, III, 180 e ss.; CARLOS VAMAIN, *Acção de Nulidade do Laudo Arbitral Perante a Corte Internacional de Justiça: O caso Guiné-Bissau/Senegal*, Chiado Editora, Lisboa, 2018; LOPES CARLOS, «Os limites históricos de uma fronteira territorial: «Guiné “Portuguesa” ou Guiné-Bissau», em *Lusotopie*, 1, 1, Jan.-1994 (*Geopolitiques des mondes lusophones*), Paris 103-113; MARIA LUÍSA ESTEVES, *A Questão do Casamança e a delimitação das fronteiras da Guiné*, Instituto de investigação Científica Tropical e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Lisboa, 1988.

**Jurisprudência:** **I.** Sentença de 14 de Fevereiro de 1985, do TPA, UNRIAA, XIX, 149-196, sobre a delimitação da fronteira marítima entre a Guiné-Conacri e a Guiné-Bissau. **II.** Sentença 31 Julho de 1989, do TPA, UNRIAA, XX, 119-213, sobre a delimitação da fronteira marítima entre a Guiné-Bissau e o Senegal. **III.** Sentença de 12 de Novembro de 1991, do TIJ, sobre a validade da decisão de 31 Julho de 1989, do TPA, sobre a delimitação da fronteira marítima entre a Guiné-Bissau e o Senegal.

**Comentário:** **I.** Este artigo determina o espaço físico (território nacional) e os recursos naturais sobre os quais o Estado da Guiné-Bissau exerce a sua soberania. O território é um dos elementos essenciais constitutivos do conceito do Estado. A existência de um Estado implica a jurisdição sobre um determinado território. O território nacional evidencia uma das características do Estado moderno – a *sedentariedade* –, delimita o âmbito espacial físico do exercício do poder estadual e de aplicação de normas jurídicas emitidas pelo poder político. O

poder político é exercido sobre todas pessoas e coisas que se encontrem no território. De facto, a atribuição da personalidade jurídica internacional ao Estado ou o seu reconhecimento por outros Estados depende da efectividade desse poder. **II.** O n.º 1 enumera os elementos constitutivos do território nacional: a superfície terrestre emersa e o respectivo solo e subsolo; a zona hídrica e o respectivo leito e subsolo; o espaço aéreo subjacente. Em primeiro lugar, sobre a superfície terrestre emersa compreendida nos limites das *fronteiras nacionais*, importa referir que a fronteira da Guiné-Bissau foi definida na “Convenção relativa à delimitação das possessões portuguesas e francesas na África Ocidental”, assinada em Paris a 12 de Maio de 1886, ratificada em Lisboa a 31 de Agosto do mesmo ano. Entretanto, aquando da demarcação das fronteiras, entre 1888 e 1905, constatou-se que a Convenção apresentava algumas incongruências quanto ao limite leste (nos territórios do Futa-Djallon), pelo que foi necessário corrigir a linha de fronteira entre os marcos números 24 e 66 (ignorando os arts. I e II da Convenção de 1886, que tinha estabelecido uma linha recta). Tendo em conta estas alterações, em 1906, ocorreu a aprovação final da fronteira terrestre da Guiné-Bissau, tendo sido demarcados 184 marcos. Em segundo lugar, a fronteira marítima entre a Guiné-Bissau e a Guiné-Conacri foi estabelecida, por decisão do TPA, através de uma linha perpendicular à direcção geral da costa ocidental de África, coincidente com azimute de 236º, partindo da foz do rio Cajete (fim da fronteira terrestre entre a Guiné-Bissau e a Guiné-Conacri), por outro lado, a fronteira marítima entre a Guiné-Bissau e o Senegal foi estabelecida pelo Acordo concluído, pela troca de cartas, entre Portugal e a França, a 26 de Abril de 1960, por uma linha com azimute de 240º, a partir do farol de Cabo Roxo e, posteriormente, confirmada pela sentença 31 Julho de 1989 do TPA e, igualmente, pela sentença de 12 de Novembro de 1991, do TIJ. Dentro dos limites destas fronteiras, existem várias zonas marítimas sob soberania ou jurisdição da República da Guiné-Bissau, cujos limites são estabelecidos pela L 13/2013. Referimo-nos às águas interiores, ao mar territorial, à zona contígua, à zona económica exclusiva e à plataforma continental. Em relação a estas zonas, o Estado da Guiné-Bissau tem os direitos e exerce poderes definidos na CNUDM, de 1982 e na Constituição. O *mar territorial* é a faixa marítima adjacente às costas, sobre a qual o Estado exerce sua soberania, sendo que começa a partir das linhas de base recta localizadas nos

pontos extremos das ilhas de Bijagós mais afastadas do território continental, conforme a lista de coordenadas dos pontos estabelecidos no Anexo I à L 13/2013, e tem uma distância de 12 milhas marítimas (L 13/2013, arts. 3.º e 5.º). A *zona contígua* é uma faixa do alto mar contígua ao mar territorial, com uma largura de 24 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base recta (L 13/2013, art. 6.º e Anexo III), na qual o Estado exerce o poder de fiscalização de acatamento de certas normas, a fim de prevenir ou reprimir infracções (CNUDM, art. 33.º). A *zona económica exclusiva* compreende uma faixa que começa onde termina a zona contígua e que se estende até 200 milhas marítimas, contadas a partir da linha de base recta. Nesta zona, o Estado conserva poderes relativos ao controlo da pesca por embarcações estrangeiras, a preservação e investigação científica dos recursos naturais e a exploração económica. A *plataforma continental* abrange o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas, mas situadas fora do mar territorial, que se estende até as linhas cujos pontos definem bordo exterior da margem continental ou até 200 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base recta, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja esta distância. O Estado apenas exerce direitos de soberania para efeitos de exploração e da extracção dos seus recursos naturais. Entre as zonas enumeradas, a Constituição considera que a superfície emersa, o mar interior, o mar territorial e o espaço aéreo subjacente fazem parte do território nacional e, consequentemente, sobre estas zonas, o Estado exerce a sua total soberania. Igualmente, a CACI reconhece que cada Estado tem soberania exclusiva e absoluta quanto ao espaço aéreo sobre toda a extensão terrestre e às águas territoriais adjacentes nos limites do respectivo território (CACI, arts. 1.º e 2.º).

## **HÉLDER PIRES**

### **ARTIGO 10.º**

**Na sua zona económica exclusiva, definida por lei, o Estado da Guiné-Bissau exerce competência exclusiva em matéria de conservação e exploração de recursos naturais, vivos e não vivos.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** O texto é originário

**Direito comparado:** CRA, 3.º/3; CRDCV, 6.º/2; CRDTL, art. 4.º/2; CRFB, art. 20/V/§1; CRM, 6.º/2; CRP, art. 5.º/2

**Remissões:** I. L 13/2013, que fixa os limites das zonas marítimas sob jurisdição da República da Guiné-Bissau. II. CNUDM.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010

**Comentário:** cf. o ponto II do comentário do artigo anterior.

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 11.º**

- 1. A organização económica e social da Guiné-Bissau assenta nos princípios da economia de mercado, da subordinação do poder económico ao poder político e da coexistência das propriedades pública, cooperativa e privada.**
- 2. A organização económica e social da República da Guiné-Bissau tem como objectivo a promoção continua do bem-estar do povo e a eliminação de todas as formas de sujeição da pessoa humana a interesses degradantes, em proveito de indivíduos, de grupos ou de classes.**

**Antecedentes:** Sem antecedente na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O texto do n.º 1 não é originário, tendo sido modificado pela LC 1/91; o texto originário é o seguinte: *A organização económica e social da República da Guiné-Bissau tem como objectivo a promoção continua do bem-estar do povo, a liquidação da exploração do homem pelo homem e a eliminação de todas as formas de sujeição da pessoa humana a interesses degradantes, em proveito de indivíduos de grupos ou de classes.* O texto do vigente n.º 1 tem origem no originário texto do n.º 2. II. O texto do n.º 2 não é correspondente ao da versão originária, tendo sido modificado pela LC 1/91; o texto originário é o seguinte: *Para a realização desse objectivo[fixado pelo originário n.º 1], o Estado da Guiné-Bissau promove: a) A defesa e consolidação da independência e da unidade nacional; b) a eliminação das sequelas da dominação e exploração coloniais e de todas as formas de comportamento incompatíveis com o progresso económico, social e cultural; c) O*

*desenvolvimento e o fortalecimento do poder democrático; A edificação de uma economia nacional independente e o progresso social e cultural; e) A criação das estruturas necessárias ao estabelecimento de um sistema de planeamento económico e social; f) A realização da Revolução Agrária tendo em vista o desenvolvimento da produção agrícola e como condição indispensável para a construção de uma sociedade sem exploração; h) A organização de cooperativas e o estímulo à produção popular; i) O desenvolvimento de relações de cooperação com outros Estados e povos.*

**Direito comparado:** CRA, arts. 9.º e 10.º; CRDSTM, art. 9.º; CRDTL, arts. 6.º e 138.º; CRP, arts. 80.º e 81.º/a); CRM, art. 97.º

**Remissões:** AU/DSCoop

**Bibliografia:** VITAL MOREIRA, *Economia e Constituição: para o conceito de constituição económica*, Coimbra, 1979; M. AFONSO VAZ, *Direito Económico*, Coimbra, 1998; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, 2003; CARLOS DO SANTOS/M. EDUARDA GONÇALVES/M. M. LEITÃO MARQUES, *Direito Económico*, Coimbra, 2005.

**Comentário:** I. A doutrina utiliza a expressão *Constituição Económica* para significar o conjunto de preceitos fundamentais da organização económica de determinada comunidade política. O art. 11.º enuncia os princípios fundamentais da organização económico-social da República da Guiné-Bissau e, nesse sentido, pode ser tido como a súmula material da constituição económica guineense. Tratando-se de normas-princípios fundamentais de organização económica, as suas determinações estão principalmente dirigidas ao legislador, limitando a sua liberdade de conformação político-legislativa. II. O princípio da *economia de mercado* corresponde a uma organização do sistema económico de uma sociedade assente em opções de produção determinadas pela procura de bens e serviços, seja pelos consumidores seja pela intermediação comercial: é a procura de bens que condiciona a respectiva oferta, numa lógica de satisfação da procura pela oferta, cujas opções de produção se orientam para aquilo que a demanda pretende e não, naturalmente, para os bens ou serviços que não têm *escoamento*; a confluência dos movimentos económicos da procura e da oferta constituem o *mercado*, num sentido particular: o de princípio de organização do sistema económico de uma sociedade, que se opõe ao oposto princípio da *economia planificada*, segundo o qual é o Estado quem determina o que é que se

produz numa sociedade e em que quantidade se produz, determinando, assim, o que é que há disponível para a actividades de intermediação ou para o consumo.

**III.** A subordinação do poder económico ao poder político (arts. 2.º/1) traduz na ordem económica fundamental o princípio do Estado de democracia constitucionalmente constituída ou Estado de Direito Democrático, afirmado no art. 3.º. O n.º 1 parte da verificação de que, a par do poder político, existem outros “poderes” de grande porte económico, concentrado em organizações de interesses de várias ordens, que, sendo legítimos, não podem, todavia, impedir a realização da democracia económica e social a cargo do poder político legitimado. No que respeita à coexistência da propriedade pública, cooperativa e privada, o princípio reitor da relação entre iniciativas económicas pública, cooperativa e privada, pode denominar-se como *princípio da compatibilidade* entre as iniciativas económicas. O princípio da compatibilidade significa *concorrência* entre as iniciativas e a *abertura* aos impulsos económicos, independentemente do carácter público ou privado dos agentes. O fulcro do princípio da compatibilidade, no enquadramento da organização económica de mercado, significa que o Estado não se inibe de ter iniciativa económica, quer para a eliminação das chamadas *fallhas de mercado*, isto é, ser o próprio Estado o *ofertante* de um produto ou de um serviço socialmente relevantes nos casos em que exista procura não coberta por oferta dos sectores privado ou cooperativo ou mesmo para correcção de situações de mercado consideradas indesejáveis, que possam prejudicar os consumidores, como poderá suceder em casos de ofertas privadas monopolistas. Neste contexto, a propriedade do Estado, referida no art. 12.º/a), é complementar da função do Estado-produtor. **IV.** O princípio da coexistência das propriedades pública, cooperativa e privada é garante de que o Estado detenha os meios materiais necessários às suas próprias intervenções na economia, para cobrir falhas de mercado ou realizar intervenções correctivas no mercado; a coexistência desses três sectores de propriedade é desenvolvida no art. 12.º. **V.** O n.º 2 constitui uma norma programática, podendo dela extrair-se que a organização económica e social não é neutra, incumbindo ao Estado, no enquadramento dos três princípios firmados pelo n.º 1, orientá-la no sentido da promoção do bem estar do povo, antes de mais, e da eliminação de todas as formas de sujeição da pessoa humana a interesses degradantes, em proveito de indivíduos, de grupos ou de classes. **VI.** O *bem-estar* é conceito amplíssimo,

que, neste âmbito constitucional, pode com a elevação dos padrões da qualidade de vida do povo, designadamente pelo acesso, em condições de economia de concorrência, a mais e melhores produtos e serviços.

## **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

### **ARTIGO 12.º**

- 1. Na República da Guiné-Bissau são reconhecidas as seguintes formas de propriedade:**
  - a) A propriedade do Estado, património comum de todo o povo;**
  - b) A propriedade cooperativa que, organizada sob a base do livre consentimento, incide sobre a exploração agrícola, a produção de bens de consumo, o artesanato e outras actividades fixadas por lei;**
  - c) A propriedade privada que incide sobre bens distintos dos do Estado.**
- 2. São propriedade do Estado o solo, o subsolo, as águas, as riquezas minerais, as principais fontes de energia, a riqueza florestal e as infra-estruturas sociais.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O texto do n.º 1 é originário. II. O texto do n.º 2 não corresponde ao da versão originária, tendo sido modificado pela LC 1/91; o texto originário é o seguinte: *São propriedade do Estado o solo, o subsolo, as águas, as riquezas minerais, as principais fontes de energia, a riqueza florestal, os meios básicos de produção industrial, os meios de informação e comunicação, os bancos e seguros, as infra-estruturas e os meios fundamentais de transporte.*

**Direito comparado:** CRFB, arts. 173.º e 175.º; CRP, arts. 82.º e 84.º

**Remissões:** DL 4/86 (Regime jurídico da exploração de pedreiras); DL n.º 4-A/91, 29-10 (aprova a lei florestal); DL 5-A/92, 17-09 (aprova o Código de Águas); L 5/98, de 2-04 (vulgata: *L da Terra*); CC, Livro III (Direito das Coisas); AU/DCoop

**Bibliografia:** M. CATELA, *A delimitação de sectores de propriedade na Constituição e na lei*, Queluz, 1986; OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Reais, Coimbra*, 1993; J. L. BONIFÁCIO RAMOS, *O regime e a natureza jurídica do direito dos recursos geológicos os particulares*, Lisboa, 1994; FILIPE DA BOA BAPTISTA, “Constituição Económica e delimitação de sectores”, em BFDB, 2,

Set.-1993, 31 e ss.,

**Comentário:** I. O texto do n.º 1, na determinação das *formas* de propriedade, está em directa consonância com a delimitação dos sectores de propriedade no art. 11.º/1. Definindo em que consiste o objecto da propriedade de cada um dos sectores, a norma do n.º 1 conforma os respectivos regimes infraconstitucionais; nesse sentido, os que bens que são propriedade do Estado [n.º 1/a)] não podem ser objecto de regimes que permitam, a qualquer título, a apropriação privada, que, em sentido geral, permitem o uso, a fruição e a disposição de um bem em termos exclusivos, ou seja, admitindo a possibilidade da oposição do proprietário a que os não proprietários dela façam, em particular, uso e fruição. Em articulação com a norma do n.º 1 está a do art. 13.º/1, permitindo que o Estado, mediante concessão, atribua às cooperativas e a outras pessoas singulares ou colectivas a *exploração* da propriedade estatal. II. A *propriedade cooperativa* é composta pelas coisas sobre as quais incidem direitos de propriedade das organizações sociais constituídas sob o tipo colectivo de cooperativas. A redacção do n.º 1/b) é distorcida, na mediada em que liga o direito de propriedade (cooperativas) não com *bens* em sentido jurídico — o objecto necessário desse direito — mas antes sobre *actividades*: produção agrícola, produção de bens de consumo e artesanato; não podendo o direito de propriedade, em sentido técnico, incidir sobre *actividades*, o sentido da norma será, pois, o de permitir ao legislador infraconstitucional a criação de regimes particulares de propriedade relativamente aos bens que constituam meios de produção cooperativos e aos produtos obtidos dos mesmos, através da actividade das cooperativas. III. A norma do n.º 1/c) reconhece como *propriedade privada* a que incide sobre bens distintos dos do Estado. A articulação da norma do n.º 1/c) com as duas alíneas antecedentes é deficiente; na verdade, ao determinar que a *propriedade privada* é a que incide sobre bens distintos dos do Estado, a norma ignora a propriedade cooperativa, cuja consagração só tem sentido como demarcadora, para efeitos da regulação infraconstitucional da propriedade, de um regime *cooperativo* diverso, quer do da propriedade do Estado quer do da propriedade privada, não obstante ter de reconhecer-se que, à falta de um regime infraconstitucional da propriedade cooperativa, a sua regulação tem que fazer-se por aplicação do regime que, com ela, apresenta analogia (art. 10.º/1 CC), sendo este o da propriedade privada. IV. O n.º 2, demarca o âmbito material da

propriedade do Estado; reservando para o mesmo a propriedade do solo e do subsolo; a regra impede a constituição do direito de propriedade privada sobre os mesmos, legitimando apenas regimes jurídicos infraconstitucionais de uso da terra que o regulem nesse pressuposto. **V.** O *solo*, que pode definir-se como a *superfície terrestre*, é um elemento componente da noção técnica jurídico-civil de *prédio* (art. 204.º/2 do CC); o solo cuja propriedade é constitucionalmente reservada ao Estado, tem, naturalmente, de ser entendido como limitando-se à superfície emersa relativamente à qual o Estado Exerce soberania [art. 9.º/1/a)]. **VI.** O *subsolo* corresponde à camada terrestre abaixo do solo; a reserva constitucional da propriedade do mesmo ao Estado, tem que entender-se limitada à possibilidade física do seu atingimento. **VII.** Por *águas*, para efeitos do n.º 2, deve entender-se as que são insusceptíveis de apropriação, em curso sobre o solo (superfície submersa) em direcção ao mar (rio) ou estagnada sobre o solo (lago), podendo ainda considerar-se abrangido em tal expressão o mar interior [art. 9.º/1/b)]; a água existente nos solos e que brota, ou não, por eles, está abrangida na referência constitucional; a nascente de água pode, assim, ser objecto de concessão estadual (art. 13.º/1). **VIII.** Por *riqueza mineral* hão-de entender-se as concentrações de solo frequentes num determinado minério, susceptível de aproveitamento económico; as referências às *riquezas minerais*, se torna explícita a propriedade do Estado sobre as que se contêm no subsolo, não deixa margem para dúvidas quanto à propriedade do Estado sobre as mesmas, ainda que se encontrem na superfície do solo ou em situação de submersão nas águas relativamente às quais o Estado exerce soberania [art. 9.º/1/b)]. **IX.** Na referência às *principais fontes de energia* compreendem-se os elementos materiais que correspondam à fonte da energia, como a força das águas de um rio, aproveitável como fonte de energia hidráulica, ou os minerais fósseis. O fundamento da reserva pública da propriedade sobre recursos geológicos prende-se com o seu carácter não renovável, bem como com a importância decisiva que podem assumir em termos económicos, sendo de assegurar que os cidadãos possam, genericamente, deles beneficiar, sem dependência de um eventual acto de tolerância de um proprietário de solo que não o Estado. **X.** A *riqueza florestal* tem o sentido do que brota naturalmente da terra, sem necessária intervenção humana, e, em particular, a floresta e os seus frutos. **XI.** Por *infra-estruturas sociais* entendem-se as construções e equipamentos susceptíveis de representar

uma utilidade para a generalidade de cidadãos (estradas, pontes, estádios, etc.) e que, assim, não podem ser objecto de apropriação privada, que legitimasse a exclusão da sua utilização por quem não fosse o proprietário; a propriedade reservada ao Estado das infra-estruturas sociais tem que compreender-se em ligação com o art. 11.º, em particular com a subordinação do poder económico ao poder político e com a promoção do bem-estar do povo. **XII.** A teleologia da reserva constitucional da propriedade de certos bens ao Estado reside na submissão dos mesmos a um regime jurídico-público protector da finalidade administrativa ou pública a que os mesmos estão, por natureza, destinados. Ao legislador ordinário está, portanto, vedado sujeitar tais bens a um regime que não assegure, de forma adequada, a sua afectação, directa e permanente, aio fim público a que estão destinadas. A doutrina reconhece, geralmente, como aspectos que o regime infraconstitucional da propriedade pública deve observar, destinados ao cumprimento da sua função: a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade, a insusceptibilidade da oneração por direitos reais de garantia, a insusceptibilidade de oneração por direitos reais e gozo, a insusceptibilidade da sujeição a restrições de interesse privado e a autotutela relativamente a pretensões de terceiros.

### **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

#### **ARTIGO 13.º**

- 1. O Estado pode dar, por concessão, às cooperativas e a outras pessoas jurídicas singulares ou colectivas a exploração da propriedade estatal desde que sirva o interesse geral e aumente as riquezas sociais**
- 2. O Estado promove o investimento do capital estrangeiro desde que seja útil ao desenvolvimento económico e social do País.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** A estrutura originária do artigo foi modificada pela LC 1/91. **II.** A LC 1/91 suprimiu o originário n.º 1, estabelecendo como novo n.º 1 o originário n.º 3; o texto do originário do n.º 1 é o seguinte: *A economia nacional rege-se pelo princípio da direcção e planificação estatais.* **III.** O n.º 2 resultante da reestruturação do artigo realizada pela LC 1/91 foi suprimido pela LC 1/96. **IV.** O texto do vigente n.º 2 não é originário, correspondendo a uma modificação

do originário n.º 4; o texto do originário n.º 4 é o seguinte: *O estado pode autorizar o investimento do capital estrangeiro desde que seja útil ao desenvolvimento económico e social do país.*

**Direito comparado:** CRFB, arts. 172.º e 190.º; CRP, art. 87.º.

**Remissões:** AU/SCoop

**Bibliografia:** Cf. a bibliografia indicada na anotação ao art. 12.º; J. M. OLIVEIRA ANTUNES/J. A. COSTA MANSO, *Relações internacionais e transferência de tecnologia: o contrato de licença*, Coimbra, 1993; C. PAMPLONA CÔRTE-REAL, “O contrato de investimento estrangeiro e a problemática decorrente da pretensa contratualização da concessão de benefícios fiscais”, em RFDUL, XXXIII, 1992; CARLOS PINTO PEREIRA, “Regime jurídico do investimento”, em BFDB, Set.-1993, 43 e ss.; JOSÉ BRITO ANTUNES, “Incentivos fiscais ao investimento”, em BFDB, Set.-1993, 61 e ss.

**Comentário:** **I.** Ao admitir que os bens da propriedade estatal possam ser objecto de concessão a cooperativas e a outras pessoas jurídicas singulares ou colectivas, a Constituição admite a separação entre a propriedade dos bens e a sua exploração. Com efeito, a propriedade pública de um bem terá, normalmente, como consequência que o aproveitamento das respectivas utilidades seja mediado pelas organizações do próprio Estado. Razões diversas, designadamente de eficiência económica e de maior racionalidade de gestão, podem determinar, todavia, que o Estado conceda a exploração dos bens integrados na sua esfera de propriedade, devendo a expressão *propriedade estatal* ser entendida em sentido amplo, quer no sentido da extracção de bens a partir daqueles que integram essa esfera (por exemplo, a apropriação de água de nascentes subterrâneas, da madeira da floresta ou a gestão/exploração de um equipamento desportivo) quer no sentido da realização de um serviço que dependa da utilização de um bem público (por exemplo, a navegação ou travessia fluviais regulares). **II.** Na sequência do que já resultava do art. 13.º/1/a), relativamente à *ratio* da determinação de um regime de propriedade estadual (pública, portanto), a concessão da exploração de bens públicos ou de serviço público é demarcada, no n.º 1, através das finalidades de *interesse geral* ou de *aumento das riquezas sociais*. Os regimes infraconstitucionais de concessão — geral ou particulares — não podem ter uma conformação tal que vise atingir os interesses particulares de indivíduos ou de grupos, e que, nessa

medida, não sejam da generalidade dos cidadãos. A finalidade do aumento das *riquezas sociais* deve ser amplamente entendida, no sentido de acréscimo dos bens materiais disponíveis para a população, designadamente em aspectos socialmente tão importantes como os da distribuição de água potável ou de acesso a combustíveis, mas também de acesso a bens imateriais, do domínio da cultura, como por exemplo, a espectáculos que, para beneficiarem genericamente a população, devam realizar-se em equipamentos públicos que o permitam. **III.** A possibilidade de concessão da exploração de bens de propriedade pública tem em vista todas as entidades não públicas, singulares ou colectivas, sendo que a autonomização das cooperativas perante as restantes pessoas jurídicas colectivas não parece ter qualquer significado de diferenciação, uma vez que a mesma teria de ser minimamente concretizada, o que não sucede. A qualificação das pessoas como *jurídicas* é redundante, uma vez que a referência às pessoas singulares, por um lado, e colectivas, por outro, esgota todas as categorias possíveis das pessoas em sentido jurídico (CC, arts. 66 e ss.). **IV.** Do n.º 2 decorre que o investimento estrangeiro não está garantido em termos absolutos, estando sujeito à limitação da sua relevância para o desenvolvimento económico e social do país; no confronto com os interesses típicos do investimento estrangeiro, de recondução dos lucros obtidos com a realização de uma actividade económica na República da Guiné-Bissau, a conformação do regime jurídico infraconstitucional do investimento estrangeiro está limitada por um imperativo de salvaguarda do interesse económico nacional de incorporação no país de uma parte da frutificação económica do capital estrangeiro e do aproveitamento de utilidades sociais locais que possa promover, que constituem requisitos cumulativos. Nesse sentido, não respeitaria a Constituição o regime do investimento estrangeiro que, em simultâneo, permitisse a retirada da economia da Guiné-Bissau de toda frutificação económica do capital estrangeiro obtida na Guiné-Bissau ou o emprego apenas de cidadãos do Estado do qual provém o capital investido ou ambas as coisas. **V.** a regra o n.º 2 pode suscitar necessidades de articulação com a do art. 28.º/1.

## **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

### **ARTIGO 14.º**

**O Estado reconhece o direito à herança, nos termos da lei.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** O texto é originário

**Direito comparado:** CRA, art. 37.º/1; CRDCV, art. 68.º; CRDTL, art. 54.º/1; CRFB, arts. 5.º-XXII e XXX; CRM, arts. 83.º; CPR, art. 62.º/1.

**Remissões:** art. 17.º/1 DUDH; art. 68.º, 2024.º e 2156.º, todos do CC

**Bibliografia:** JORGE DUARTE PINHEIRO, *O Direito das Sucessões Contemporâneo*, AAFDL, Lisboa, 2013; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Sucessões*, 5.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2000; Luís A. CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direito das Sucessões*, 3ª ed., *Quid Juris*, Lisboa, 2008.

**Comentário:** I. Em sentido técnico-jurídico, a locução *herança* tem o significado de um conjunto de situações jurídicas patrimoniais que, não se extinguindo por morte do seu titular, se transferem, em consequência dessa mesma morte, para a titularidade de outra ou outras pessoas (*sucessores* em sentido amplo). A *herança* está, pois, indissociavelmente ligada à personalidade jurídica singular e ao facto jurídico que corresponde à morte, sendo, por isso, esta norma alheia à personalidade jurídica colectiva. A garantia de um *direito à herança* tem o significado, por um lado, da permissão da disposição *post mortem* do próprio património e, por outro lado, de que aqueles que sejam designados, nos termos da lei, como sucessores, podem adquirir património em razão da morte da pessoa a que sucedem. Trata-se, portanto, de impor ao sistema infraconstitucional a orientação de que a propriedade privada pode ser, *qua tale*, transmitida por via sucessória, o que postula a liberdade de disposição testamentária, ainda que, eventualmente, sujeita a restrições. II. O reconhecimento constitucional de um direito à herança implica que à lei esteja vedada a criação de regimes jurídicos que, por morte do titular, implicassem a extinção de quaisquer situações jurídicas patrimoniais ou da sua transferência para a titularidade do Estado, não estando vedado ao legislador o estabelecimento de soluções nas quais, razoavelmente, um direito de natureza patrimonial possa extinguir-se [v.g., o direito a alimentos, que se extingue por morte do obrigado ou do alimentado (art. 2013.º/1/a) do CC)].

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

## ARTIGO 15.º

**A saúde pública tem por objectivo promover o bem-estar físico e mental das populações e a sua equilibrada inserção no meio sócio ecológico em que vivem. Ela deve orientar-se para a prevenção e visar a socialização progressiva da medicina e dos sectores médico e medicamentoso.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** O texto é originário

**Direito comparado:** CRP, art. 64.º;

**Remissões:** DUDH, art. 25.º/1; PIDESC, art. 12/1; CADHP, art. 16.º; D 45.541, de 23-01-1964 (Regulamento dos Serviços de Saúde e Assistência do Ultramar); D 38/93, de 16-08 (Estabelece o regime legal das carreiras médicas); D 39/93, de 16-08 (Estabelece a carreira de enfermagem).

**Bibliografia:** MÁRIO JORGE CALDEIRA FRADIQUE, “O direito de saúde”, em *O cidadão – Revista Trimestral de Direitos Humanos*, Ano I, 1, 1993; CLÁUDIA MONGE, *Contributo para o estudo do direito da saúde*, Lisboa, 2002; CATARINA SAMPAIO VENTURA, “O direito à saúde internacionalmente conformado: uma perspectiva de direitos humanos”, em *Lex Medicinae – Revista Portuguesa de Direito da Saúde*, 2005.

**Comentário:** **I.** A referência à *saúde pública* tem um duplo sentido: (i) uma política pública e (ii) o conjunto de instituições que a executam. **II.** Nesse duplo sentido, a saúde pública visa alcançar o bem estar físico e mental das populações; esta dupla vertente do *bem estar* acentua que a Constituição não se orienta apenas, quanto à política de saúde do Estado, pela dimensão curativa-física, devendo, também, orientar-se pela verificação de apoio de tipo psicoterapêutico. **III.** A determinação finalista da saúde pública à equilibrada inserção das populações no meio sócio ecológico em que vivem admite que o legislador ordinário, fixando as bases normativas do exercício das políticas públicas de saúde estabeleça a possibilidade de fixação de objectivos regionais ou locais diversos, ou até mesmo a descentralização da decisão política quanto à fixação de tais objectivos, de modo a melhor adequar a política às condições de um certo meio ecológico, reflectindo, por exemplo, a diversidade relativa dos meios rural e urbano, insular ou continental. **IV.** Não impondo o preceito legal a

constituição de um serviço nacional de saúde, a verdade é que a prossecução de uma política pública de saúde implica o investimento de meios do Estado na criação e manutenção em funcionamento de instituições públicas — hospitais e centros de saúde —, nas quais as populações possam ter acesso aos serviços que lhes visem proporcional bem-estar estar físico e mental. Do art. 15.º não se extrai que a política pública de saúde só possa ser executada por serviços públicos, nem tal se justificaria, considerando o quadro predisposto pelo art. 12.º, mas o preceito legitima um enquadramento infraconstitucional do exercício privado da medicina que seja condicionado a um sistema de *bases gerais*, que vincule tanto o exercício da medicina pública como privada, na prossecução dos objectivos da Constituição. **V.** Nos termos da segunda oração do art. 15.º, a saúde pública deve orientar-se para a prevenção e visar a socialização progressiva da medicina e dos sectores médico e medicamentoso. A orientação para a prevenção tem em vista, por um lado, um exercício da medicina não apenas curativo — que está implicado na promoção do bem-estar físico e mental das populações —, mas também de evitar o surgimento da enfermidade, o que pode implicar aconselhamento médico concreto ou mesmo a prática de actos médico ou paramédicos (de que é exemplo a vacinação contra a doença) ou recurso a campanhas de informação pública sobre os cuidados a ter para evitar a contracção e propagação da doença (saúde alimentar, saúde sexual, etc.). **VI.** A determinação de que os sectores médico e medicamentoso constituem um objectivo da saúde pública — agora entendida a expressão no sentido de uma política pública — será objecto de uma *socialização progressiva*, confirma a interpretação de que a Constituição não impõe ao Estado a construção de um serviço público nacional de saúde pública, mas impõe-lhe, não obstante isso, que progride no sentido de, paulatinamente, fazer crescer o acesso da população ao acesso a serviços médicos e a medicamentos.

## **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

### **ARTIGO 16.º**

- 1. A educação visa a formação do homem. Ela deverá manter-se estreitamente ligada ao trabalho produtivo, proporcionar a aquisição de qualificações, conhecimentos e valores que permitam ao cidadão inserir-se na comunidade e contribuir para o seu incessante progresso.**

**2. O Estado considera a liquidação do analfabetismo como uma tarefa fundamental.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 14.º.

**Versões anteriores:** O texto é originário.

**Direito comparado:** CRDCV, art. 78.º; CRDTL, art. 59.º/1; CRFB, art. 210.º; CRP, art. 73.º, 1/2

**Remissões:** art. 49.º; DUDH, art. 26.º; PIDESC, art. 13.º; CADHP, art. 17.º/1; L 4/2011, de 29-03-2011 (L de Bases do Sistema Educativo).

**Bibliografia:** AGOSTINHO REIS MONTEIRO, *O direito à educação*, Lisboa, 1998; JOSÉ AUGUSTO SEABRA, “Os direitos e deveres culturais”, em *Estudos sobre a Constituição*, AA. VV., *Estudos sobre a Constituição*, III, Lisboa, 1979; JÜRGEN HABERMAS, “A utopia realista dos direitos humanos”, em *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*, Lisboa, 2012; GUINÉ-BISSAU, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, *Carta da Política do Sector Educativo*, 2010; GUINÉ-BISSAU, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, *Relatório da Situação do Sistema Educativo (RESEN)*, Bissau, 2015; GUINÉ-BISSAU, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, *Plano Sectorial da Educação 2017-2025*, Bissau, 2016.

**Comentário:** **I.** O conteúdo do n.º 1 é meramente declarativo; dele pode salientar-se o comprometimento da Constituição com uma concepção da educação com o trabalho produtivo, ou seja, a educação é concebida como meio de elevação do estatuto socioeconómico individual do cidadão e, por essa via, do progresso da própria comunidade. O comprometimento evidenciado pela Constituição com aquela concepção de educação não é, todavia, um *entendimento único* da finalidade da educação, que, portanto, apenas legitimasse, em sede de ordenamento infraconstitucional, a ligação necessária da educação ao trabalho produtivo, impedindo, por exemplo, o desenvolvimento do ensino de matérias que não tenham essa ligação directa ao esforço directamente produtor de novos bens, como sucede com grande parte das Ciências Sociais. **II.** O n.º 2 apresenta conteúdo programático, exigindo concretização pelo legislador ordinário. A liquidação do analfabetismo faz-se através da educação, e daí a ligação à norma do n.º 1. *Liquidar* o analfabetismo tem o significado básico de generalizar aos cidadãos a transmissão dos conhecimentos que os habilitem, no mínimo, a ler. Sendo programática, a norma do n.º 2 não é, *a se*, atributiva de um

direito dos cidadãos à educação básica; no seu enquadramento, todavia, a lei poderá criar um tal direito, que, relativamente aos menores, pode mesmo ser concebido como um dever dos representantes legais dos mesmos de a promover activamente, na medida das suas possibilidades económicas e de uma progressiva universalização do ensino público. **III.** O enquadramento constitucional da educação não integra formalmente o elenco dos direitos fundamentais; todavia, na moderna teorização dos direitos fundamentais, a educação é reconhecida como tal, integrando os chamados *direitos fundamentais de segunda geração* (sociais e culturais), a partir dos reconhecimento político de que os direitos de matriz oitocentista (de *primeira geração* ou *políticos*, no sentido de reconhecimento aos cidadãos do direito de participação no processo de governo das sociedades) poderem constituir afirmação puramente formal se aos mesmos cidadãos se não garantirem condições de acesso à educação, que lhes permitam fazer escolhas informadas em matéria do exercício de direitos políticos.

### **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

#### **ARTIGO 17.º**

- 1. E imperativo fundamental do Estado criar e promover as condições favoráveis à preservação da identidade cultural, como suporte da consciência e dignidade nacionais e factor estimulante do desenvolvimento harmonioso da sociedade. O Estado preserva e defende o património cultural do povo, cuja valorização deve servir o progresso e a salvaguarda da dignidade humana.**
- 2. Serão criadas condições para que todos os cidadãos tenham acesso à cultura e sejam incentivados a participar activamente na sua criação e difusão.**
- 3. Incumbe ao Estado encorajar a prática e difusão do desporto e da cultura física.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** O texto é originário

**Direito comparado:** CRA, art. 87.º; CRDCV, art. 7.ºj) e 79.º; CRDSTP, art. 55.º/2 e 56.º; CRDTL, art. 59.º/5; CRFB, art. 215.º, 216.º e 217.º; CRM, art. 11.ºi) e 93.º; CRP, art. 9.º, e), 78.º e 79.º

**Remissões:** DUDH, arts. 24.º e 27.º; PIDCO, art. 15.º; Convenção para a

Protecção do Património Mundial Cultural e Natural, de 1972; Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2002.

**Bibliografia:** ANTÓNIO CORDEIRO, “Património Cultural”, em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI, 1994, 279 e ss.; MANUELA REIS, “O património e a construção de novos espaços de cidadania”, em *Cidadania, integração, globalização*, Oeiras, 2000, 277 e ss.; JOSÉ CASALTA NABAIS, *Introdução ao Direito do Património Cultural*, Coimbra, 2004; JOÃO MARTINS CLARO, “Aspectos jurídicos do património cultural imaterial”, em *Museus e património cultural*, [s.d.], 141 e ss.; JOSÉ MANUEL MEIRIM, “Desporto e direito ou direito do desporto”, em *Escritos em homenagem a Cunha Rodrigues*, AA. VV., Coimbra, 2011, 367 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os direitos fundamentais e o direito ao desporto”, em *II Congresso do Direito ao Desporto*, AA. VV., Coimbra, 2007, 23 e ss.

**Comentário:** **I.** Na sua globalidade, este preceito constitucional reporta-se à *cultura* como conjunto de símbolos de significação social (arte plástica, literatura, folclore, etc.), sentido usado nos números 1 e 2, mas também à *cultura física* (n.º 3), que pode definir-se, em sentido amplo, como actividade ligada à movimentação do corpo, tendente ao desenvolvimento de certas aptidões físicas **II.** A norma do n.º 1, primeira parte, é programática. A promoção e criação de condições favoráveis à preservação da identidade nacional, imposta constitucionalmente ao Estado, é tida como instrumento ou meio de *consciência* e da *dignidade* nacionais; dito de outro modo, como factor de identificação de uma individualidade própria nacional, por um lado, e da dignificação que a mesma deve suscitar. Embora a norma o não refira expressamente, o destinatário visado quanto à criação da *consciência* e *dignificação* nacionais é o *povo*, no sentido estabelecido no art. 2.º/2. Esta implícita na regra da primeira parte do n.º 1 a consideração da identidade cultural como suporte da própria independência da Guiné-Bissau: a *ultima ratio* da independência nacional é a diferenciação da Guiné-Bissau como comunidade histórica de cultura, sendo que a independência nacional será tanto mais forte quanto mais profundos forem os elementos de coesão entre os guineenses. **III.** O *desenvolvimento harmonioso da sociedade*, ao contrário dos elementos *consciência* e *dignidade nacionais*, não é tomado como instrumental da preservação da identidade cultural, mas antes como um fim em si mesmo para o qual concorre, agora como instrumento, a *identidade*

*nacional*. Há, portanto, na norma do n.º 1/primeira parte, uma dupla instrumentalidade: a formação de uma consciência e (sentido de) dignidade nacionais é instrumento da formação da identidade cultural e esta do *desenvolvimento harmonioso da sociedade*. **IV.** O enquadramento global do *desenvolvimento harmonioso da sociedade* permite pensar que, na mente do legislador constituinte não estavam em causa, no presente artigo, condicionantes económicas, mas antes socioculturais; está em causa, portanto, uma tarefa do Estado, provavelmente assente numa consciência de que possam subsistir diferenças étnico-culturais nas populações assentes no território da Guiné-Bissau (e a que, eventualmente, correspondam assentamentos territoriais específicos de grupos étnico-culturais diversos) e na assunção estadual da tarefa de em todas fazer criar uma consciência de pertença a uma mesma e específica comunidade de cultura. **V.** Por *património cultural* entendem-se os bens, materiais e imateriais, considerados testemunhos dos aspectos simbólicos que identificam uma civilização e a respectiva cultura, reflectindo uma memória colectiva e a singularidade de um povo. Ao Estado impõe o dever de preservar e defender o património cultural do povo, do que decorrem várias consequências, como sejam o dever de conservação dos bens culturais de que o Estado seja titular *lato sensu*, o dever de aprovar um regime jurídico tendente à facilitação da aquisição pelo Estado de bens culturais em situação de negociação da respectiva propriedade com estrangeiros, bem como a criação de um adequado quadro sancionatório no que respeita à lesão dos bens culturais. **VI.** A preservação e a defesa do património cultural são instrumentalizados ao *progresso e salvaguarda da dignidade humana*, sendo de assinalar que é nesta norma que, pela primeira vez na Constituição, surge referenciada a *dignidade humana* como valor *a se stante*. A ligação estabelecida entre o património cultural do povo e a dignidade humana é afirmação de que a simbólica identitária de um povo é elemento da dignificação humana, em termos absolutos, bem como recusa de uma concepção de que diferentes culturas devam ser objecto de maior ou menor dignificação. Assim interpretada, a norma apresenta uma conexão evidente com a do art. 5.º/1, no que respeita à afirmação da dignidade do povo da Guiné-Bissau. **VII.** A norma do n.º 2 tem carácter programático, impondo ao Estado a criação de regimes legais de criação, difusão e acesso à cultura, no que pode incluir-se, designadamente, incentivos à criação cultural, designadamente de fiscalidade

relativa ao mecenato, de apoio directo à produção teatral e cinematográfica, de criação de planos nacionais de leitura que promovam a literatura bissau-guineense, criação de regimes de acesso facilitado aos museus públicos das camadas da população com menores rendimentos, etc. **VIII.** A criação cultural e o acesso à cultura cruzam-se com as determinações constitucionais relativas à educação e à criação intelectual, artística e científica, pelo que aqui se remete para os comentários aos artigos 16.º e 50.º. **IX.** A imposição ao Estado do encorajamento à prática do desporto e da cultura física e a sua difusão é, também, programática, supondo a criação de regimes infraconstitucionais que o concretizem, designadamente através da introdução de disciplinas de cultura física e desporto nos planos curriculares do ensino elementar e médio, ou do apoio às estruturas associativas de iniciativa privada que tenham por objecto a prática da actividade física e/ou desportiva.

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

#### **ARTIGO 18.º**

- 1. A República da Guiné-Bissau estabelece e desenvolve relações com outros países na base do direito internacional, dos princípios da independência nacional, da igualdade entre os Estados, da não ingerência nos assuntos internos e da reciprocidade de vantagens, da coexistência pacífica e do não-alinhamento.**
- 2. A República da Guiné-Bissau defende o direito dos povos à autodeterminação e à independência, apoia a luta dos povos contra o colonialismo, o imperialismo, o racismo e todas as demais formas de opressão e exploração, preconiza a solução pacífica dos conflitos internacionais e participa nos esforços tendentes a assegurar a paz e a justiça nas relações entre os Estados e o estabelecimento da nova ordem económica internacional.**
- 3. Sem prejuízo das conquistas alcançadas através da luta de libertação nacional, a República da Guiné-Bissau participa nos esforços que realizam os Estados africanos, na base regional continental, com vista à concretização do princípio da unidade africana.**

**Antecedentes:** CRGB73, arts. 9.º e 10.º

**Versões anteriores:** O texto é originário.

**Direito comparado:** CRA, art. 12.º; CRDCV, art. 11.º; CRDSTM, art. 12.º; CRDTL, art. 8.º; CRFB, art. 4.º; CRM, art. 62.º; CRP, art. 7.º

**Bibliografia:** CARLOS BLANCO DE MORAIS, “Tópicos sobre a formação de uma comunidade constitucional lusófona”, em *Ab Vno ad Omes – 75 Anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, ss. e ss.; JOÃO MENDES PEREIRA, *Direito Comunitário Material e Integração Sub-Regional: Contributo para o Estudo das Mutações no Processo de Integração Económica e Monetária na África Ocidental*, Almedina, Lisboa, 2017; ANTÓNIO MOREIRA MARTINS, “A importância dos processos de integração regional”, em BFDB, 6, Jun.-2004, 28 e ss.; ANTÓNIO DUARTE SILVA, *Invenção e Construção da Guiné-Bissau (Administração Colonial / Nacionalismo / Constitucionalismo)*, Coimbra, 2010.

**Comentário:** **I.** Nos números 1 e 2 a Constituição associa-se expressamente ao Direito Internacional contemporâneo, aproximando-se da Carta das Nações Unidas (arts. 1.º e 2.º). **II.** O acervo de princípios e de normas de Direito Internacional vincula o Estado da Guiné-Bissau no estabelecimento de relações com outros Estados nacionais, em termos bilaterais ou multilaterais, com expressa referência aos princípios tidos como referenciais. **III.** No estabelecimento de relações internacionais, o Estado da Guiné-Bissau está vinculado ao respeito da independência das outras nações, a um tratamento igualitário dos outros Estados, a não interferir nos seus assuntos internos e à não imposição ou aceitação para terceiro de sacrifícios sem contrapartida, à promoção do relacionamento pacífico e do não-alinhamento, isto é, a uma condução de política externa que não se subordine às directrizes de outros Estados. Se a norma do n.º 1 tem uma evidente dimensão externa, ela vincula também os órgãos do Estado numa perspectiva interna, proibindo que, por acção ou omissão, se limite ou negue o direito do povo guineense à independência e à autodeterminação, se ponha em causa a sua igualdade perante os demais Estados, se aceitem ingerências de outros Estados nos assuntos internos, se aceite a imposição de sacrifícios sem contrapartidas, se adopte ou se aceitem formas não pacíficas de solução de conflitos ou se aceite um alinhamento à direcção política de outros Estados. Seria, assim, materialmente inconstitucional um tratado pelo qual o Estado da Guiné-Bissau aceitasse restrições à sua soberania a favor de outro Estado, aceitasse perante um outro Estado a obrigação

de não estabelecer relações comerciais com um Estado terceiro ou se se propusesse fazer guerra a terceiros. **IV.** No n.º 2 contém-se directrizes de política externa, com metas implícitas (v. g., a autodeterminação dos povos, a abolição do colonialismo, do imperialismo e do racismo), de desigual eficácia (se a *defesa dos povos à autodeterminação e o apoio da luta contra o racismo* podem ter-se por desígnios cujo cumprimento pelo Estado da Guiné-Bissau não depende da vontade alheia, já o mesmo não poderá dizer-se da *participação nos esforços tendentes a assegurar a paz e a justiça nas relações entre os Estados*); na consecução das metas implícitas e no que depende exclusivamente da vontade do Estado da Guiné-Bissau, poderá conceber-se a norma como programática e, nessa medida, admitir que uma certa acção ou omissão dos órgãos do Estado possa configurar inconstitucionalidade. **V.** A norma do n.º 2 apresenta como meta — que não depende exclusivamente da vontade do Estado da Guiné-Bissau — o *estabelecimento da nova ordem económica internacional*, enunciado que não concretiza; a interacção sistemática com os restantes elementos da mesma permite, todavia, essa concretização como o resultado complexivo da consecução de algumas das metas implícitas: a abolição do colonialismo, do imperialismo e das formas de opressão e de exploração. **VI.** A norma do n.º 3 contém também directrizes de política externa, relativas aos Estados africanos. A *participação em esforços* conjuntos tem em vista a *unidade africana*, elevada à categoria de *princípio*. A referência à *unidade africana*, conjugada, por um lado, com a ressalva das conquistas alcançadas através da luta de libertação nacional, e, por outro lado, com o princípio da unidade nacional (n.º 1) não pode interpretar-se como permissão de alienação de soberania do Estado da Guiné-Bissau a favor de outras unidades políticas para a concretização de tal unidade, que, assim, se limitam a aproximações, designadamente de cooperação e de integração jurídica e/ou económica, com outros Estados africanos.

## JOÃO ESPÍRITO SANTO

### ARTIGO 19.º

**É dever fundamental do Estado salvaguardar, por todas as formas, as conquistas do povo e, em particular, a ordem democrática constitucionalmente instituída. A defesa da Nação deve organizar-se com base na participação activa e na adesão consciente das populações.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 5.º

**Versões anteriores:** O texto não é originário tendo a redacção vigente sido introduzida pela LC 1/91; o texto original é o seguinte: *É dever fundamental do Estado salvaguardar, por todas as formas, as conquistas do povo e, em particular, a ordem democrática constitucionalmente instituída. A defesa da Nação deve organizar-se com base na participação activa e na adesão consciente das massas populares.*

**Comentário:** **I.** A Constituição impõe ao Estado, actuando através dos seus órgãos, a defesa das *conquistas do povo*. A expressão *povo* está aqui a significar a *Nação Guineense* entendida em sentido histórico-cultural (cf. o comentário ao art. 1.º), que surge na segunda frase do preceito. **II.** Identificando, implicitamente, o *povo* e a *Nação*, no conjunto dos dois preceitos, as *conquistas do povo* podem concretizar-se na obtenção da autodeterminação guineense e na constituição da Nação como Estado soberano. A esse Estado impõe-se, na L Fundamental, por acção, o estabelecimento de medidas, de carácter legislativo e administrativo, de defesa da autodeterminação e da soberania, bem como a omissão de medidas de idêntica natureza que, contra as mesmas, atentassem. **III.** Determinando que a salvaguarda das *conquistas do povo* — que concretizámos, designadamente, com a autodeterminação e com a soberania — se deve organizar se com base *na participação activa e na adesão consciente das populações*, a Constituição impõe ao Estado, como instrumento da sua obtenção, uma acção de promoção dessa participação, que pode concretizar-se em diversas áreas sociais, como o ensino, a cultura e o associativismo cívico, apoiando a informação e a formulação de juízo crítico próprio dos cidadãos quanto ao significado da autodeterminação e da soberania no desenvolvimento político-social da Nação Guineense.

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

## **ARTIGO 20.º**

- 1. As Forças Armadas Revolucionárias do Povo (FARP), instrumento de libertação nacional ao serviço do povo, são a instituição primordial de defesa da Nação. Incumbe-lhes defender a independência, a soberania e a integridade territorial e colaborar estreitamente com os serviços nacionais e**

**específicos na garantia e manutenção da segurança interna e da ordem pública.**

2. **É dever cívico e de honra dos membros das FARP participar activamente nas tarefas da reconstrução nacional.**
3. **As FARP obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei.**
4. **As FARP são apartidárias e os seus elementos, no activo, não podem exercer qualquer actividade política.**

**Antecedentes:** CRGB73, arts. 7.º e 12.º

**Versões anteriores:** I. Os textos dos números 1 e 2 são originários. II. Os números 3 e 4 não são originários, tendo sido aditados pela LC 1/91.

**Direito comparado:** CRA, arts. 206.º e 207.º; CRDSTP, art. 11.º; CRDTL, art. 146.º; CRFB, art. 142; CRDCV, arts. 242.º e 243.º; CRM, arts. 265.º e 266.º; CRP, arts. 273.º e 275.º

**Remissões:** D 20/83 (aprova o Regulamento do Serviço Militar), 09-07, BO 28; D 21/83 (aprova o regulamento da “Taxa Militar”), 09-07, BO 28; L 3/99 (estabelece as bases gerais da condição militar), 07-09, BO 36; L 4/99 (estabelece o conceito e objectivo do serviço militar obrigatório), 07-09, BO 36; LDNFA; DL 5/2009 (aprova os Estatutos dos Militares das Forças Armadas) 07-12, BO 49; LOBOFA; DL [não numerado], que aprova o Fundo para as Forças Armadas de Defesa e Segurança (publicado no BO 16, de 21-04-2015]; L 4/2015 [aprova o Regulamento da Disciplina Militar (publicada apenas em 2017, BO, 5-01)].

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010.

**Comentário:** I. As FARP foram criadas em 1964, tendo por base uma das decisões saídas do Congresso de Cassacá, de 13 a 17 de Fevereiro, como um corpo de exército, nacional e organizado, para substituir as milícias que actuavam contra o regime colonial. Desde a CRGB73 que se verifica uma preocupação em estabelecer a função das FARP a nível constitucional. Recorde-se que a Constituição de 1973 foi produzida num momento em que nem todo o território nacional estava sob controlo do Estado recém-criado (Setembro de

1973), pelo que esta Constituição estabelecia que as FARP tinham grande missão e responsabilidade *na luta armada de libertação nacional e na reconstrução pacífica do país*. Na altura, as FARP eram consideradas o braço armado do PAIGC, que era tido como a força política dirigente da sociedade (CRGB73, arts. 4.º e 7.º). **II.** O n.º 1 considera as FARP como *instrumento de libertação nacional ao serviço do povo* e instituição primordial no exercício da função da defesa militar nacional, ou seja, da independência, da soberania e da integridade territorial. A defesa *nacional* é definida como *actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações contra quaisquer agressões ou ameaças externas* (LDNFA, 1.º/1). Assim, cumpre salientar que a actividade de defesa nacional cabe, em geral, à comunidade nacional e a cada cidadão em particular. Mas, a *componente militar* da defesa nacional é responsabilidade exclusiva das FARP (LDNFA, 9.º/2/3, 17.º e 18.º). A exclusividade referida pelo artigo 18.º da LDNFA tem como consequência a proibição de outras organizações autónomas de carácter militar ou militarizado para exercer esta função. As FARP são forças nacionais do Estado, compostas exclusivamente por cidadãos guineenses (LDNFA, art. 20.º/1), tendo como missão essencial assegurar a componente militar da defesa nacional. Para além desta tarefa essencial, as FARP têm ainda a função de colaborar na garantia e manutenção da segurança interna, que cabe às forças de segurança. **III.** O n.º 2 estabelece como dever cívico e de honra dos membros das FARP participar activamente nas tarefas da reconstrução nacional, o que demonstra que a preocupação não era apenas a de libertação nacional, mas também de reconstrução e de desenvolvimento do país. Aqui, o legislador constitucional convida as FARP a participar no processo de desenvolvimento do país. Com base neste preceito, a lei pode atribuir às FARP, para além das tarefas relacionadas com a defesa nacional, as tarefas que visam a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, por exemplo, intervenção da engenharia militar em abertura de vias. **IV.** No início da década de 90, com a necessidade de mudança do regime de partido único para o regime democrático, logo na primeira revisão constitucional (LC 1/91) determinou-se a desintegração das FARP da estrutura orgânica do PAIGC. O n.º

3 (e o art. 19.º da LDNFA) prevê o dever de obediência das FARP aos órgãos de soberania competentes. Esta dever implica várias consequências jurídico-constitucionais: (i) os princípios reguladores e os objectivos das FARP são definidos pelos órgãos de soberania competentes; (ii) não pode haver intervenção das FARP à revelia destes órgãos; (iii) as autoridades das FARP têm poderes meramente executivos ou de direcção técnica, cabendo os poderes de direcção e orientação aos órgãos de soberania. De facto, a L 3/99 estabelece como a primeira característica da condição militar a *subordinação ao interesse nacional e ao poder político democraticamente legitimado* e, nos termos do art. 35.º/1 da LDNFA, as FARP inserem-se na administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional. **V.** Importa identificar os órgãos de soberania competentes para efeitos de condução da política de defesa nacional e da direcção e superintendência da administração militar. Segundo a LOBOFA (art. 1.º/3), os órgãos do Estado directamente responsáveis pela defesa nacional e pelas forças armadas são: o Presidente da República, a ANP, o Governo, o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho Superior Militar. Compete ao Governo dirigir a Administração Pública [art. 100.º/1/a)], inclusive a organização e a direcção da execução das actividades de defesa e de segurança [art. 100.º/1/b)]. Mas, o Governo deve, necessariamente, conjugar estes poderes com os do Presidente da República. Na verdade, o Presidente da República é o Comandante Supremo das FARP (art. 62.º/1), sendo o mesmo quem nomeia e exonera, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Chefes de Estado Maior, o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas [CRGB84, art. 68.º/o)], o Vice-Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e os chefes de estados-maiores dos ramos (LOBOFA, arts. 13.º, 16.º e 29.º) e, igualmente, nomeia e exonera muitos outros titulares de cargos importantes, tais como o Presidente do Supremo Tribunal Militar, o Presidente do Instituto da Defesa Nacional e o Chefe do Centro de Informações e Segurança Militar, mas sob proposta do Governo, após iniciativa do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e aprovada pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (LOBOFA, art. 33.º/2). **VI.** O n.º 4, igualmente introduzido no âmbito do processo de transformação do regime de partido único em regime democrático, estabelece, como princípios materiais das FARP, o *apartidarismo* e a *imparcialidade e neutralidade políticas* (LDNFA, art. 30.º). As FARP estão ao

serviço do povo guineense, não podem ser instrumento dos partidos políticos. O *princípio do apartidarismo* impõe aos militares (e agentes militarizados) restrições aos direitos de associação partidária, de manifestação, de reunião, de expressão e de capacidade eleitoral passiva. O princípio da *imparcialidade e neutralidade política* impõe, além do apartidarismo, também a abdicação do exercício de *qualquer actividade política*. Nos termos do art. 30.º/2 da LDNFA, as FARP não podem aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da função para qualquer intervenção política.

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 21.º**

- 1. As forças de segurança têm por função defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos e são apartidárias, não podendo os seus elementos, no activo, exercer qualquer actividade política.**
- 2. As medidas de polícia são só as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.**
- 3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só se pode fazer com observância das regras previstas na lei e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.**

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/91, como art. 20.º-A. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 21.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 210.º; CRDCV, art. 244.º; CRDSTP, art. 63.º; CRDTL, arts. 7.º e 4º/2/3; CRFB, art. 144.º; CRM, art. 254.º; CRP, art. 272.º.

**Remissões:** LOGN; LOPOP; ER.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, tomo. IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014;

**Comentário:** I. Este artigo enuncia as funções e algumas características das forças de segurança. A primeira parte do n.º 1 estabelece que estas forças têm

por função “*defender a legalidade democrática*”, garantir a “*segurança interna*” e os “*direitos dos cidadãos*”. A *legalidade democrática* deve ser entendida como a garantia de respeito e cumprimento das leis em geral, naquilo que concerne à vida da colectividade, ou seja, as forças de segurança devem neutralizar os perigos susceptíveis de pôr em causa a legalidade e de causar lesão aos interesses protegidos pela lei. Cumpre sublinhar que está em causa, aqui, apenas uma função preventiva relativamente aos comportamentos ilícitos, que não deve ser confundida com a função de sancionar os comportamentos (mesmo quando assuma natureza repressiva). A função de garantir a *segurança interna* contrapõe-se à de segurança externa, que integra a função de defesa da Nação, de responsabilidade das FARP. A *segurança interna* é função das forças de segurança e abrange a protecção de pessoas e bens, a garantia da tranquilidade pública, a prevenção da criminalidade e da salubridade. As FARP apenas colaboram para a garantia e manutenção da segurança interna e da ordem pública (arts. 20.º/1 e 21.º). A garantia dos *direitos dos cidadãos* é uma das vertentes da obrigação de, através das forças de segurança, proteger os direitos fundamentais dos cidadãos, evitando as agressões alheias aos seus direitos. Assim, podemos concluir que os direitos dos cidadãos constituem *limites e fins* da actividade das forças de segurança. **II.** A Constituição não define quais são as entidades do Estado que podem ser considerados *forças de segurança*, mas refere que compete ao Governo organizar e dirigir a execução das actividades de segurança (art. 100.º/1/b) e, tradicionalmente, as funções de segurança interna cabem ao Ministério do Interior; o Ministério do Interior é o departamento do Governo competente para “*formular, propor, coordenar, fiscalizar, prevenir e executar as políticas de segurança interna, de protecção e socorro e de segurança rodoviária*” – DL 2/2018 (Orgânica do Governo). Analisando a orgânica do Governo e as funções dos serviços que compõem o ministério responsável pela segurança interna, conclui-se que as forças de segurança são a Guarda Nacional, a Polícia de Ordem Pública, o Serviço Nacional de Protecção Civil e a Comissão Nacional para Refugiados e Deslocados Internos – DL 2/2018, art. 16.º/2 e 3. A *Guarda Nacional* depende organicamente do membro do governo responsável pela segurança interna e, operacionalmente, do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; é uma força de segurança de natureza militar que deve, nomeadamente, garantir as condições de segurança

para o exercício dos direitos e funcionamento das instituições, a ordem e tranquilidade pública, prevenindo a prática de actos contrários à lei (LOGN, arts. 1.º a 3.º). Em termos gerais, a POP também tem estas competências (LOPOP, art. 3.º), mas não se trata de uma força militar. A POP é uma força de segurança, uniformizada e armada, com a natureza de serviço público (civil), dependente apenas do membro do governo responsável pela segurança interna (LOPOP, art. 1.º e 2.º). O SNPC integra a administração indirecta do Estado, sob tutela do membro do governo responsável pela segurança interna e tem competências relativas à previsão e gestão de riscos de desastres, ao planeamento de emergências, à protecção e socorro das vítimas de desastres e à fiscalização das actividades geradoras de riscos (RLBPC, arts. 6.º a 8.º). Por fim, o CNRD é o órgão consultivo e deliberativo encarregue dos assuntos de refugiados, sob tutela do mesmo membro do Governo, com competências relativas à gestão de refugiados e deslocados internos no território nacional (Estatuto dos Refugiados, arts. 9.º e 10.º). Os elementos das entidades que compõem as forças de segurança, tal como os das FARP, “*são apartidárias*”; no activo, não podem exercer “*qualquer actividade política*” (n.º 1, parte final). **III.** O n.º 2 prevê dois princípios materiais relativamente às medidas de polícia. O termo “*medidas de polícia*” deve ser entendido, em termos amplos, como as actividades de polícia (em sentido material), abrangendo as actividades (preventivas e não sancionatórias) de todas as entidades qualificadas como forças de segurança, no exercício da função de garantia da segurança interna e ordem pública. Os dois princípios acima referidos são: o princípio da *tipicidade legal* das mesmas e o princípio da *proibição do excesso*. Segundo o princípio da *tipicidade legal*, os actos de polícia devem fundar-se na lei e constituir medidas ou procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei. O princípio da *proibição do excesso* impõe a obediência aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade ou razoabilidade das actuações. **VI.** O n.º 3 estatui que a prevenção dos crimes (uma das actividades da função de segurança interna) não pode ser levada a cabo desrespeitando as normas legais e os direitos liberdades e garantias dos cidadãos. Estas actividades só podem ser desenvolvidas sem perturbações dos direitos dos cidadãos; consequentemente, para além dos casos admitidos pela Constituição ou na lei, as forças de segurança não podem recorrer a procedimentos limitativos da liberdade e da

segurança com o fundamento na prevenção de crimes.

**HÉLDER PIRES**

**ARTIGO 22.º**

- 1. Os símbolos nacionais da República da Guiné-Bissau são a Bandeira, as Armas e o Hino.**
- 2. A Bandeira Nacional da República da Guiné-Bissau é formada por três faixas rectangulares, de cor vermelha, em posição vertical, e amarela e verde, em posição horizontal, respectivamente do lado superior e do lado inferior direitos. A faixa vermelha é marcada com uma estrela negra de cinco pontas.**
- 3. As Armas da República da Guiné-Bissau consistem em duas palmas dispostas em círculo, unidas pela base, onde assenta uma concha amarela, e ligadas por uma fita em que se inscreve o lema «UNIDADE LUTA PROGRESSO». Na parte central superior insere-se uma estrela negra de cinco pontas.**
- 4. O Hino Nacional é “Esta é a Nossa Pátria Amada”.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 2.º.

**Versões anteriores:** I. O texto do n.º 1 corresponde ao originário n.º 1 do art. 21.º. II. O texto do n.º 2 corresponde ao originário n.º 2 do art. 21.º. III. O texto do n.º 3 corresponde ao originário n.º 3 do art. 21.º. IV. O texto do n.º 4 corresponde ao originário n.º 4 do art. 21.º. V. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93.

**Direito comparado:** CRCB, arts. 8.º e 9.º; CRDSTM, art. 13.º a 15.º e 156.º; CRFB, art. 13.º; CRM, arts. 5.º, 10.º, 297.º a 299.º e 302.º; CRP, art. 11.º.

**Remissões:** art. 224 CP

**Bibliografia:** ANTÓNIO DE ARAÚJO, “A Nação e os seus símbolos”, em *O Direito*, 2001, 197 e ss.

**Comentário:** I. As normas do presente artigo são declarativas, não constitutivas, desempenhando a do n.º 1, pela enunciação dos símbolos nacionais, uma função identitária da Nação e integradora da comunidade política bissau-guineense. II. A constitucionalização da simbologia nacional é relevante no sentido da

prevenção da possibilidade da sua alteração por legislação de hierarquia inferior, bem como por direito derivado de organizações internacionais das quais a Guiné-Bissau seja membro e que vigorem directamente na ordem jurídica guineense, como é o caso da UEMOA e da OHADA. **III.** A letra do Hino Nacional Foi escrita em 1963 por Amílcar Cabral, durante o período da luta pela independência da Guiné-Bissau e de Cabo Verde; a música é da autoria do compositor chinês Xiao He; Cabo Verde também utilizou a música como hino nacional entre 1975 e 1996. **IV.** Os símbolos nacionais constituem um limite material de revisão constitucional, nos termos do art. 130, d). **V.** O uso de símbolos pode considerar-se um direito político dos cidadãos, num plano de alteridade relativamente à comunidade política da Guiné-Bissau, de reclamação de pertença e de participação nessa comunidade. O respeito desses símbolos pelos nacionais pode considerar-se um seu dever fundamental, com tutela penal no art. 224 do CP. Em concreto, porém, esse dever pode suscitar problemas de articulação prática com direitos constitucionalmente consagrados como o da liberdade de criação intelectual e artística (art. 50, n.º 1), de expressão e divulgação de pensamento (art. 51, n.º 1).

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

## **ARTIGO 23.º**

**A capital da República da Guiné-Bissau é Bissau.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73.

**Versões anteriores:** O texto do artigo corresponde ao do originário art. 22.º.

**Remissões:** L 4/79, 2-12, art. 3.º; Diploma Legislativo n.º 1.415, de 15 de Junho de 1948.

**Bibliografia:** RENÉ PELISSIER, *História da Guiné – Portugueses e africanos na Senegâmbia, 1841-1936*, Estampa, Lisboa, 2001

**Comentário:** **I.** A norma associa uma certa indicação geográfica (Bissau), à qualidade de capital da República da Guiné-Bissau. O que se entenda por *capital*, no contexto histórico-linguístico que importa aqui considerar, é o centro político do país, no sentido de uma localização geográfica na qual terão a sua sede os principais órgãos do Estado e, designadamente, os três órgãos máximos das funções legislativa (ANP), administrativa (Governo) e jurisdicional (STJ).

**II.** Bissau é a maior cidade da Guiné-Bissau, localizada no estuário do Rio Geba, na costa atlântica ( $11^{\circ} 51' 0''$  N,  $15^{\circ} 34' 39''$  W). **III.** A denominação *Bissau* compreende um sentido amplo e um sentido restrito; em sentido restrito, a denominação é significativa da cidade de Bissau, isto é, a delimitação urbanizada da localidade designada por esse nome; em sentido amplo, a denominação *Bissau* corresponde a uma parcela do território da República da Guiné-Bissau com administração autónoma, que toma o nome oficial de *Sector Autónomo de Bissau*, delimitada por 10 pontos geográficos, nos termos estabelecidos pelo Plano Urbanístico de Bissau. **IV.** A constitucionalização de Bissau como capital da República impede que a mudança da capital possa verificar-se mediante lei ordinária.

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

## **TÍTULO II**

### **DOS DIREITOS, LIBERDADES, GARANTIAS E DEVERES FUNDAMENTAIS**

#### **ARTIGO 24.º**

**Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, sem distinção de raça, sexo, nível social, intelectual ou cultural, crença religiosa ou convicção filosófica.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 13.º

**Versões anteriores:** O texto do artigo corresponde ao do originário art. 23.º.

**Direito comparado:** Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789); CRA, art. 23.º; CRFB, art. 5.º, proémio e I; CRDCV, art. 23.º; CRM, arts. 66.º e 67.º; CRP, art. 13.º; CRDSTM, art. 15.º; CRTL, arts. 16.º e 17.º

**Remissões:** DUDH: arts. 2.º e 7.º; PIDCP, arts. 2.º/1, 3.º e 26.º; PIDESC, art. 2.º/2; CADHP, art. 3.º; CIETFDR, art. 2.º

**Bibliografia:** JOÃO MARTINS CLARO, “O princípio da Igualdade”, em *Nos dez Anos da Constituição*, Lisboa, 1987; MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO, *Princípio da igualdade – Fórmula vazia ou “carregada” de sentido?*, Lisboa, 1987 (Separata do BMJ); MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *Estudos sobre o princípio da igualdade*, Coimbra, 2005.

**Comentário:** I: A proclamação da igualdade dos cidadãos, designadamente no

tratamento que a lei lhes dispensa, é princípio fundador do constitucionalismo moderno, podendo, nesse aspecto, equiparar-se ao princípio da separação de poderes. Só para considerar a cepa europeia do constitucionalismo moderno, que está na origem dos fundamentos constitucionais da Guiné-Bissau, note-se que a Constituição francesa de 1789, a primeira assente no poder constituinte da soberania popular, que derrubou o *Antigo Regime*, é encabeçada pela célebre *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, cujo art. 1.º determina que *Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais não podem ser justificadas senão no bem comum.* **II.** A igualdade proclamada pelo primeira parte preceito é de carácter jurídico-formal, reportando-se a quaisquer direitos e deveres com existência jurídica, isto é, como tal reconhecidos pelo ordenamento jurídico. **III.** O vocábulo *lei* tem no contexto da norma o sentido de *ordenamento jurídico* e não de mera fonte de direito em sentido formal [art. 15, 1. c)], exigindo o princípio a criação e a aplicação igual da norma jurídica no que diz respeito a todas as funções do Estado; são seus destinatários os órgãos políticos e legislativos, os tribunais e os órgãos administrativos (sentido de igualdade *na lei* e não *perante a lei*). **IV.** O sentido fundamental do princípio comporta um segmento positivo e um segmento negativo; no segmento negativo, historicamente antecedente, com ele se proíbem *privilégios* e *discriminações*, isto é, tratamentos diferenciados sem justificação material. *Privilégios* correspondem a situações de vantagem e, *discriminações*, a situações de desvantagem. No segmento positivo, o princípio da igualdade impõe (i) o tratamento igual ou semelhante de situações iguais ou semelhantes, segundo critérios materiais; (ii) o tratamento desigual de situações materialmente desiguais; (iii) o tratamento em termos de proporcionalidade de situações que sejam, entre si, relativamente semelhantes e relativamente dissemelhantes. **V.** A afirmação da máxima de que o princípio da igualdade postula o tratamento igual de situações iguais e o tratamento desigual de situações diferentes, de acordo com a medida da diferença, atingirá resultados puramente formais se não for para ela encontrada um ou mais critérios de densificação, que permitam a sua concretização em termos efectivos e materiais. Para evitar que o princípio da igualdade se torne numa mera fórmula linguística e vazia, é doutrinariamente comum, especialmente quanto ao contexto do exercício da função legislativa, a identificação de um dever o legislador, no exercício da sua função, adoptar um

critério para o estabelecimento da igualdade, de acordo com o qual possa efectuar-se a sindicância da compatibilidade com a Constituição. O critério valorativo mais referenciado para o estabelecimento da igualdade na solução normativa é o da *proibição do arbítrio*, o que postula que o critério escolhido pelo legislador envolva, no tratamento diferenciado de situações, uma justificação razoável e suficiente; a proibição do arbítrio determina, portanto, que viola o princípio da igualdade um tratamento legal diferenciado das situações jurídicas dos cidadãos que não tenha a justificá-lo uma diferença, que seja razoavelmente suficiente para justificar a diversidade das soluções. **VI.** A segunda parte do preceito legal evidencia um aprofundamento da proibição do arbítrio, que pode traduzir-se com o conceito de *discriminação*; a Constituição estabelece, *ab initio*, como inadmissíveis para a fundamentação de regimes jurídicos de diferenciação legal das situações jurídicas dos indivíduos certos critérios subjectivos, que, estreitamente ligados com a dignidade da pessoa (raça, sexo, nível social, intelectual ou cultural, crença religiosa ou convicção filosófica), constituem forte presunção de violação do princípio da igualdade (*categorias suspeitas*) e, assim, proibidas. **VII.** Constituindo os critérios subjectivos enunciados na segunda parte do preceito concretizações do princípio da igualdade, numa vertente negativa e forte da *discriminação*, essas concretizações devem entender-se como espelhando aquilo que de mais profundo foi entendido pelo legislador, à época da elaboração do texto (e repare-se que o texto não é idêntico ao do art. 13º da CRGB73) como discriminatório, não esgotando esse elenco os *tipos discriminatórios* que, por o serem, violam o princípio constitucional da igualdade; nessa medida, uma solução que não garanta, por exemplo, a igualdade dos cidadãos independentemente da sua orientação sexual (heterossexual ou homossexual) é inconstitucional por violação do princípio da igualdade. **VIII.** Não obstante a norma se referir aos *cidadãos*, no que espelha a origem histórica liberal, é hoje geralmente aceite que os princípios constitucionais da igualdade têm justificação material em relação às pessoas colectivas, naquilo que é coincidência — porventura inadvertida — do pensamento constitucional com tendências recentes do pensamento civilista, que, despojando a personalidade jurídica colectiva da *sacralidade* que lhe atribuiu o século XIX e a primeira metade do século XX, não vêm nela mais do que um regime jurídico de imputação colectiva de situações jurídicas ou um

mero *símbolo linguístico*, cuja existência no ornamento se resolve sempre em situações jurídicas atinentes a pessoas jurídicas singulares. **IX.** O princípio da igualdade projecta-se nas relações entre entidades públicas, proibindo, por exemplo, tratamento diferenciado e não baseado em critérios razoáveis e justificados, no que respeita à redistribuição, pelos serviços centrais do Estado, da riqueza obtida por meio de impostos pelas diversas regiões da República, fomentando intoleráveis desigualdades económicas entre as mesmas, que se reflectem, necessariamente, nos cidadãos. **X.** O princípio da igualdade orienta, não apenas as relações dos cidadãos com o Estado ou nos diversos níveis da organização do bem comum (Estadual ou infraestadual), mas também as relações das pessoas singulares no âmbito das instituições, associações ou grupos; seria destituído de sentido que o princípio fosse oponível ao Estado, mas não a entes menores ou grupos que naquele se encontram inseridos (os trabalhadores, na empresa ou no sindicato, os associados, na associação, os militantes, nos partidos, e até, na medida em que a diferenciação não se justifique em razão de uma diferente participação no capital, nas próprias sociedades); o que pode variar aqui relativamente à oponibilidade do princípio ao Estado, é o modo de garantia da sua observância ou a necessidade da sua articulação com princípios jurídicos não atinentes ao Estado.

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

## **ARTIGO 25.º**

**O homem e a mulher são iguais perante a lei em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 16.º

**Versões anteriores:** O texto do artigo corresponde ao do originário art. 24.º

**Direito comparado:** CRDSTP, art. 66.º; CRDTL, art. 63.º; CRP, art. 67; CRP, art. 109.

**Remissões:** DUDH: arts. 2.º e 7.º; PIDCP, arts. 2.º, 3.º e 26.º; PIDESC, arts. 2.º/2, 3.º; CETFDCM: arts. 2.º/a), 7.º, 10.º, 11.º, 12.º, 13.º, 15.º; CADHP, art. 18.º/1/2; Protocolo adicional à CADHP, relativo aos Direitos das Mulheres em África, art. 2.º

**Bibliografia:** JORGE DUARTE PINHEIRO, *O Direito da Família contemporâneo*,

Lisboa, 2009; TERESA PIZARRO BELEZA, “Género e direito: da igualdade ao “Direito das Mulheres”, em *Themis*, ano I, 2, 2000; MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, “Igualdade, conciliação da vida profissional e familiar”, em *Estudos de Direito do Trabalho*, Coimbra, 2003.

**Comentário:** I. O sentido da norma é o de que a diferença do género sexual dos cidadãos não pode constituir motivo de privilégio ou de discriminação em qualquer aspecto da vida social em sentido amplo. II. O preceito constitui uma concretização do princípio da igualdade (art. 24.º), no segmento da imposição da indiferenciação sexual quando à atribuição legal de direitos e à imposição legal de deveres. III. Avançando concretizações exemplificativas, o preceito proíbe à lei ordinária: (i) que reserve certos cargos de natureza política a homens; (ii) que imponha ou permita salário diverso para homens e mulheres que realizam o mesmo tipo de trabalho; (iii) que regule o contrato de trabalho doméstico na perspectiva de o reservar a mulheres; e (iv) que imponha ou permita a divulgação de obras do espírito ou execuções artísticas apenas a homens ou apenas a mulheres. IV. O preceito tem uma conexão próxima, quanto ao segmento da imposição da indiferenciação sexual no domínio social, com o do art. 26.º/3, podendo afirmar-se que este é uma concretização da parte do art. 25.º relativa à *vida social* e, nessa medida, uma subconcretização do princípio da igualdade. V. O princípio da igualdade não se opõe a diferenciações realizadas pela lei entre as situações jurídicas de homens e mulheres quando as mesmas se fundem na própria natureza das coisas: não padece, portanto, de inconstitucionalidade, por exemplo, a norma que considere faltas justificadas as dadas, por ocasião do parto, apenas a mulheres, não obstante tal solução poder ser complementada pela concessão de licenças parentais *ao pai*, por ocasião do nascimento do filho, mas notar-se-á que a previsão de ambas as normas será diversa. V. O atingir da finalidade da norma é, por vezes, lento, por contrariar mentalidades dominantes, cuja penetração nas sociedades é, muitas vezes, profunda; com o ensejo de materializar o princípio da igualdade, sobretudo no domínio da *vida política*, vários sistemas jurídico-políticos consagram sistemas legais de *quotas* de lugares reservados a mulheres no exercício de funções públicas; a norma em causa é compatível com o estabelecimento de sistemas legais de quotas para mulheres, na medida em que o tratamento legal da mulher com discriminação positiva tem um *contrapeso* na desigualdade material

verificada, para tal efeito, entre os cidadãos do sexo masculino, por um lado, e do sexo feminino, por outro.

## JOÃO ESPÍRITO SANTO

### ARTIGO 26.º

- 1. O Estado reconhece a constituição da família e assegura a sua protecção.**
- 2. Os filhos são iguais perante a lei, independentemente do estado civil dos progenitores.**
- 3. Os cônjuges têm iguais direitos e deveres quanto a capacidade civil e política e à manutenção e educação dos filhos.**

**Antecedentes:** Sem antecedente na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** Os números 1 e 2 correspondem, respectivamente, ao n.º 1e ao n.º 2 do originário art. 25.º. **II.** O n.º 3 foi aditado ao originário art. 25.º pela LC 1/93.

**Direito comparado:** CRA, art. 35.º; CRDCV, art. 46.º; CRDSTM, art. 26.º; CRDTL, art. 39.º; CRFB, arts. 226.º e 229.º; CRP, art. 36.º

**Remissões:** DUDH, arts. 12.º, 16.º e 26.º, n.ºs 2 e 3; PIDCP, arts. 17.º e 23.º; PIDESC, art. 10.º; CETFDCM, art. 16.º; CADHP: art. 18.º/3; Protocolo Adicional à CADHP, relativo aos Direitos das Mulheres em África, art. 6.º

CC, arts. 1576.º, L 1/73, 24-09; L 3/76, 3-05; L 4/76, 3-05;

**Bibliografia:** JOÃO ESPÍRITO SANTO, “Apontamentos sobre os regimes jurídicos guineenses de fonte legal do casamento e do divórcio”, em *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*, n.º 4, 1997; “Sociedade e cônjuges”, em *Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes*, Faculdade de Direito de Lisboa/Lex, [s.d.] [1994]; GUILHERME DE OLIVEIRA, “Estabelecimento da filiação”, Coimbra, 1979; cf. também a bibliografia indicada relativamente ao art. 25.º

**Comentário:** **I.** A Constituição dedica atenção à família no âmbito dos direitos fundamentais, o que não é incomum no contexto do constitucionalismo moderno. **II.** A norma do n.º 1 não define o que, para os seus efeitos, deva entender-se por *família*, no que está implícita uma remissão para os valores presentes na comunidade e para os padrões culturais que a guiam, podendo entender-se por tal, com esses vectores de concretização, uma instituição comum

dos povos, que constitui um modo de estruturação social. É essa dimensão institucional que está, fundamentalmente, em causa na parte final do n.º 1, na qual se acomete ao Estado a tarefa de assegurar a sua protecção. Ao Estado é, pois, imposto que desenvolva medidas, legislativas e administrativas, que traduzam essa mesma protecção. **III.** Determinando que o Estado *reconhece a constituição da família*, está em causa o reconhecimento de um direito dos cidadãos a constituí-la; nesta parte, a norma não se compromete com concepções particulares de família, que, de alguma forma, legitimassem, em termos infraconstitucionais, diferenciações quanto aos modos de constituição da mesma. Esta dimensão interpretativa tem de ser devidamente relevada, já que o sistema civil que vigorou no território da *Guiné Portuguesa* até à independência só considerava o casamento como forma *legítima* — isto é, conforme ao direito — de constituição da família, o que, se, por um lado, implicava a negação de que a união de facto pudesse ser uma causa constitutiva da família, no sentido de *instituição* juridicamente protegida, por outro lado, determinava uma diferenciação jurídica entre filhos nascidos do casamento (filhos legítimos) e filhos nascidos fora do casamento (filhos ilegítimos). No plano do direito ordinário, e ainda que sem uma concreta cobertura constitucional, um entendimento amplo dos modos de constituição da família, que se não encerrava no casamento como acto jurídico, cedo foi revelado pelo legislador guineense, que, com a L 3/76, reconheceu a união de facto (*casamento não formalizado*) como fonte de relações jurídicas familiares (art. 1.º: 1. *O casamento não formalizado é a união de facto, em comunhão plena de vida, entre um homem e uma mulher, com capacidade legal para contrair matrimónio.* /2. *O casamento não formalizado produzirá todos os efeitos próprios do casamento formalizado, quando for reconhecido judicialmente*). **IV.** Em termos histórico-culturais, a ideia de *família* liga-se, fundamentalmente, a agrupamentos de pessoas biologicamente conectadas, através da procriação, ou ligadas por vínculos assentes na vontade; as estruturas jurídicas das sociedades tendem ao reconhecimento, em maior ou menor medida, da procriação e de certos factos voluntários, que se traduzem em conceitos jurídicos como os de *parentesco*, *casamento*, *união de facto* e *adopção*. A norma do n.º 1, não se limitando a um sentido de *família* como resultado de um certo facto constitutivo (o casamento, por exemplo); admite, portanto, que o reconhecimento da família pelo Estado e a

sua protecção, assuma diversas formas, assentes em vínculos biológicos e vínculos originados na vontade. **V.** Da regra do n.º 1 pode extrair-se um direito fundamental à constituição da família, seja por ligação biológica (e, com isso, um direito fundamental a procriar e ao reconhecimento da maternidade e da paternidade, bem como um direito a converter a filiação biológica em filiação jurídica, estabelecendo das correspondentes relações de maternidade e de paternidade), seja por acto de vontade (e, com isso, por exemplo, um direito fundamental a celebrar casamento). **VI.** Num entendimento dinâmico da Constituição e num sistema aberto de interpretação, o n.º 1 do art. 26 não exclui que, para além da família conjugal e da família resultante da procriação, possam ser qualificadas, à luz da Constituição, como realidades familiares e beneficiar, em alguma medida, de protecção legal, novas formas de organização social, resultantes da evolução das próprias concepções sociais. **VII.** O reconhecimento constitucional da constituição da família implica a protecção da autonomia familiar perante o Estado, isto é, um direito à não intervenção do Estado nesse âmbito, naquilo que for compatível com outras determinações constitucionais; na família concentra-se um direito a viver a sua intimidade sem intervenção do Estado. A Constituição reconhece a família como unidade, que tem direito à convivência dos seus membros. **VIII.** A proclamação da igualdade dos filhos é, antes de mais, concretização do princípio da igualdade (art. 24.º), cuja autonomização assenta no contexto histórico anterior à constituição do Estado da Guiné-Bissau: o sistema civil que vigorou no território da *Guiné Portuguesa* até à independência, assentando no casamento como única forma legítima de constituição da família, estabelecia uma distinção entre filhos legítimos (nascidos do casamento) e ilegítimos (nascidos fora do casamento), sendo que que a tal distinção correspondia uma diferença de estatutos jurídicos, que implicava uma discriminação dos segundos relativamente aos primeiros, designadamente em termos de direitos sucessórios por morte dos progenitores. A distinção legal entre filhos legítimos e ilegítimos não foi abrangida na recepção material do direito português que havia vigorado no território da *Guiné Portuguesa*, uma vez que as normas civis em que se traduzia não cumpria a condição dessa recepção que era a compatibilidade com a CRGB73 (L 1/73): as referidas normas civis atentavam já contra o art. 13 da CRGB73 (princípio da igualdade). Não obstante isso, a L 4/76, aboliu expressamente a distinção entre

filhos legítimos e ilegítimos, revogando *as disposições da lei vigente que contrariem o presente diploma*. É, assim, proibido ao legislador infraconstitucional a criação de situações de tratamento discriminatório dos filhos, proibição que se apoia, expressamente, no critério do *estado civil dos progenitores*; a igualdade é garantida, assim, seja o progenitor solteiro, casado, viúvo ou divorciado, e, portanto, a norma constitucional não permite qualquer tratamento diferenciado dos filhos que o progenitor casado venha a ter de relação extramatrimonial. **IX.** A norma do n.º 3 pressupõe a existência de uma relação jurídica matrimonial entre duas pessoas. A proclamação da igualdade dos cônjuges *quanto à capacidade civil e política e à manutenção e educação dos filhos* é, antes de mais, concretização do princípio da igualdade (art. 24.º), cuja autonomização assenta, igualmente, no contexto histórico anterior à constituição do Estado da Guiné-Bissau: o sistema civil que vigorou no território da *Guiné Portuguesa* até à independência estruturava a organização da família conjugal sobre um princípio de autoridade, criador de uma posição de supremacia hierárquica do marido em relação à mulher (princípio do poder marital); essas normas, pressupondo discriminação dos cidadãos casados em razão do sexo, não foram abrangidas na recepção material do direito português que havia vigorado no território da *Guiné Portuguesa*, uma vez que não cumpriam a condição dessa recepção que era a compatibilidade com a CRGB73 (L 1/73): as referidas normas civis atentavam já contra o art. 13 da CRGB73 (princípio da igualdade). Não obstante isso, o legislador constitucional elevou à dignidade constitucional a igualdade dos cônjuges perante a lei (direitos e deveres) quanto à (i) capacidade civil e política e quanto (ii) à manutenção e educação dos filhos; no que respeita ao primeiro aspecto, impõe-se, assim, ao legislador ordinário, a abstenção da criação de regimes que determinem discriminação jurídica entre os cônjuges através da imposição de princípios de hierarquia, nos termos dos quais, um dos cônjuges possa interferir na autonomia civil do outro, designadamente em matéria de determinação autoritária do lugar da residência da família ou da possibilidade de impedir o outro de trabalhar, de impedir o outro de exercer certa profissão, de manter uma conta bancária ou de publicar uma obra literária; em definitivo, o que está em causa é a afirmação de que a situação jurídica do casamento não interfere com a capacidade civil dos cônjuges, não podendo, portanto, a lei ordinária limitar a capacidade civil, ou

condicioná-la em certos aspectos, da pessoa casada. *em razão do próprio casamento*; no plano histórico-jurídico, a norma constitui uma reacção constitucional a regimes jurídicos ordinários que limitavam a capacidade civil da mulher casada. No plano da *capacidade política*, a norma constitucional proíbe regimes jurídicos de direito ordinário que considerem a família como unidade de exercício de direitos políticos, designadamente o de voto, que, em última análise, teria de ser sempre estruturada segundo um princípio autoritário para garantia da unidade em caso de desacordo. **X.** As explicitações sobre a origem de uma concretização do princípio da igualdade conjugal quanto à capacidade civil e política servem, igualmente, para a explicitação da igualdade conjugal constitucionalmente garantida quanto à manutenção e educação dos filhos: não se reconhecendo princípio hierárquico no regime jurídico conjugal, mas antes igualdade, os cônjuges têm idênticos *poderes* quanto aos filhos, designadamente quanto à educação dos mesmos (mas a norma deve ser amplamente interpretada, abrangendo os diferentes aspectos da regência da pessoa dos filhos, pois só assim está garantido um padrão material de igualdade entre os progenitores que sejam casados entre si; veja-se o caso, por exemplo, do poder de autorizar o filho menor a trabalhar, nos termos do regime jurídico do trabalho de menores, não directamente abrangido pela referência à *educação*), mas têm, igualmente, idênticos deveres de os *manter*, isto é, de prover ao seu sustento, nos termos determinados pela lei ordinária. **XI.** O alheamento da norma do n.º 2, no que se refere à *manutenção e educação dos filhos* da situação dos pais que não sejam casado entre si tem explicação óbvia nos regimes matrimoniais ordinários que, expressamente, a Constituição pretendeu proibir; é, todavia, evidente, que se subordina, igualmente, a um princípio de igualdade, em tal domínio, a manutenção e educação dos filhos de progenitores que não sejam casados entre si, o que é, geralmente, imposto pelo art. 24.º.

## JOÃO ESPÍRITO SANTO

### ARTIGO 27.º

- 1. Todo o cidadão nacional que resida ou se encontre no estrangeiro goza dos mesmos direitos e está sujeito aos mesmos deveres que os demais cidadãos, salvo no que seja incompatível com a sua ausência do país.**

**2. Os cidadãos residentes no estrangeiro gozam do cuidado e da protecção do Estado.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73.

**Versões anteriores:** Corresponde ao originário art. 26.º.

**Direito comparado:** CRCB, art. 22.º/2; CRDSTM, art. 16.º; CRDTL, art. 3.º; CRP, art. 14.º.

**Remissões:** CC, art. 14.º

**Bibliografia:** AURELIA ALVAREZ RODRÍGUEZ, *Nacionalidad y emigración*, Madrid, La Ley, 1990

**Comentário:** **I.** O n.º 1 consagra o princípio da *pessoalidade* (em oposição ao princípio da *territorialidade*) dos direitos e deveres fundamentais dos cidadãos bissau-guineenses. Os cidadãos de uma nacionalidade podem *transportar* consigo, para lá das fronteiras do Estado da sua nacionalidade, o seu próprio estatuto jurídico, activo e passivo. Este princípio liga-se com o da equiparação, em termos de direitos e deveres fundamentais, dos estrangeiros aos nacionais (art. 28.º). **II.** A regra do n.º 1 tem como requisito essencial a cidadania bissau-guineense, contrapondo-se nisso ao art. 28.º/1, que respeita aos estrangeiros. Quanto a tal pressuposto, é, em princípio, indiferente se a cidadania bissau-guineense é originária ou derivada ou se é, ou não, exclusiva. Relativamente aos bissau-guineenses que tenham mais do que essa nacionalidade e que residam fora do território nacional, por regra será ainda irrelevante a circunstância de terem residência no país de que também são cidadãos ou num Estado terceiro. O disposto no n.º 1 não é incompatível com um tratamento legal do cidadão bissau-guineense que resida no seu outro Estado de nacionalidade, que seja, por lei ou convenção internacional, isento do cumprimento de alguns dos seus deveres fundamentais, a fim de evitar duplicação de cumprimento desses deveres, o que é particularmente relevante quanto aos deveres de cumprimento de serviço militar obrigatório e de carácter fiscal. **III.** A situação jurídica activa e passiva a que se reporta o n.º 1 exige, em termos *de minimis*, que o cidadão nacional *se encontre* no estrangeiro, independentemente de uma certa duração, o que inclui uma deslocação puramente ocasional ao estrangeiro, como, por exemplo, a que ocorre por motivo de realização de um tratamento. **IV.** A regra do n.º 2 tem em vista, particularmente, os cidadãos bissau-guineenses emigrados, mas a

protecção pela mesma conferida não depende da aquisição, no país de acolhimento, de um particular estatuto legal de emigrante, nem, tão-pouco da regularidade da entrada, permanência ou residência dos bissau-guineenses em território estrangeiro. O carácter ilegal da presença de um cidadão bissau-guineense num dado país não interfere com a questão da titularidade dos direitos e da vinculação aos deveres fundamentais, nem elimina o dever estadual de protecção que decorre do n.º 2. **V.** Da conjugação dos dois números do artigo resultam três posições jurídicas autónomas para o cidadão bissau-guineense no estrangeiro: (i) é titular de todos os direitos conferidos a nacionais que não sejam incompatíveis com a ausência do território nacional; (ii) está sujeito a todos os deveres a que estão sujeitos os nacionais em território nacional; (iii) se emigrantes — isto é, com residência no estrangeiro — gozam de um direito à protecção do Estado, que, nessa medida, deve fazer utilização dos institutos da protecção diplomática e da protecção consular, nos termos fixados pelo Direito Internacional, para garantir, na medida do possível, a efectividade dos direitos dos cidadãos que se encontrem fora do território nacional. **VI.** Quais sejam os direitos e deveres incompatíveis com a ausência do país não pode ser aferido em abstracto, devendo sê-lo direito-a-direito e dever-a-dever, atendendo ao conteúdo e à estrutura jurídica de cada um deles, sendo, todavia, intuitivo que, pelos conteúdo que encerram, o direito de ser eleito para certos cargos — por exemplo, Presidente da República ou deputado — é incompatível com a ausência correspondente à fixação de residência habitual no território de um outro Estado. **VII.** À indiferença de princípio, quanto ao facto de a nacionalidade ser originária ou derivada, escapa o direito dos cidadãos a serem nomeados dirigentes máximos dos partidos políticos (art. 4.º/6) e eleitos para o cargo de Presidente da República (art. 63.º/2).

### **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

#### **ARTIGO 28.º**

- 1. Os estrangeiros, na base da reciprocidade, e os apátridas, que residam ou se encontrem na Guiné-Bissau, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres que o cidadão guineense, excepto no que se refere aos direitos políticos, ao exercício de funções públicas e aos demais direitos e deveres expressamente reservados por lei ao cidadão nacional.**

**2. O exercício de funções públicas só poderá ser permitido aos estrangeiros desde que tenham carácter predominantemente técnico, salvo acordo ou convenção internacional.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** Corresponde ao originário art. 27.º

**Direito Comparado:** CRA, art. 25; CRDCV, art. 24.º; CRDSTM, art. 17.º; CRFB, art. 5.º, proémio; CRP, art. 15.º.

**Remissões:** PIDCP, art. art. 2.º; PIDESC, arts. 2.º e 3.º

**Bibliografia:** MOURA RAMOS, “Estrangeiro”, em *Polis*, II, 1215 e ss.; ANA VARGAS/JOAQUIM RUAS, *Direito dos Estrangeiros*, Lisboa, 1995; JORGE PEREIRA DA SILVA, *Direitos de cidadania e direito da cidadania*, Lisboa, 2004.

**Comentário:** **I.** O n.º 1 começa por equiparar os estrangeiros e os apátridas *que se encontrem ou residam na Guiné-Bissau* aos nacionais em matéria de gozo de direitos e de imposição de deveres, com duas limitações expressas: (i) a reciprocidade e (ii) os direitos políticos, o exercício de funções públicas e o gozo de direitos ou a adstrição a deveres que a lei expressamente reserve a nacionais bissau-guineenses. **II.** *Estrangeira(o)* é a pessoa que, tendo um ou mais vínculos de nacionalidade, nenhum deles se estabelece com o Estado da Guiné-Bissau; *apátrida* é *o que não tem pátria*, ou, em sentido técnico-jurídico, a pessoa que não tem qualquer vínculo de nacionalidade. **III.** O limite à equiparação constituído pela reciprocidade tem fundamentalmente em vista a atribuição de direitos a estrangeiros: a Constituição só os reconhece na medida em que o Estado da nacionalidade do estrangeiro forneça idêntico estatuto de equiparação dos cidadãos bissau-guineenses aos seus nacionais, que residam ou se encontrem no território desse Estado. **IV.** O segundo limite ao princípio da equiparação também parece reporta-se apenas a direitos e contém dois vectores: por um lado, o relativo aos direitos políticos, que, directamente, a Constituição recusa aos estrangeiros e aos apátridas, e, por outro lado, aqueles que lei (ainda que apenas no plano infraconstitucional) expressamente reserve aos cidadãos bissau-guineenses. Tais direitos são reservados a cidadãos nacionais, podendo, com propriedade, designar-se como *direitos de cidadania*. **V.** A reserva constitucional do exercício de funções públicas a nacionais (n.º 1) é, todavia, excepcionada (n.º 2) quanto a funções públicas de carácter predominantemente

técnico. **VI.** Para além das limitações expressa, o princípio da equiparação é susceptível de sofrer restrições em função da contraposição dos nacionais aos estrangeiros; é o caso das normas do art. 43.º, que, se, por um lado, proíbem a extradição de nacionais, por outro lado, permitem a extradição de estrangeiros, excepto por motivos políticos. Neste caso, é própria Constituição que aponta no sentido de se conformar o conteúdo dos direitos em apreço com o facto de os indivíduos em causa deterem, ou não, a qualidade de cidadãos. **VII.** As limitações ao princípio da equiparação relativas aos direitos políticos e ao exercício de funções públicas correspondem a auto-restrições constitucionais e, portanto, não são simples autorizações ao legislador ordinário para que as introduza no ordenamento; é, assim, clara a limitação da titularidade de direitos políticos e do exercício de funções públicas. **VIII.** Os direitos políticos são, fundamentalmente, os direitos, liberdades e garantias de participação política elencados no Título II, a que haverá que acrescentar, fora desse conjunto, o direito de constituir partidos políticos (art. 4.º/1), o direito de apresentar candidatura ao exercício de cargos políticos (arts. 63.º/1, 77.º e 115.º), **IX.** O carácter predominantemente técnico das funções públicas corresponde a uma cláusula geral que tem vindo a ser interpretada pela doutrina como contraposta a *funções em que predomina o exercício de prerrogativas de autoridade pública*; a não se entender assim, um professor universitário, por exemplo, poderia exercer funções da administração pública da Guiné-Bissau, mas um estrangeiro sem particulares qualificações técnicas não poderia obter um emprego na administração pública como assistente administrativo. O carácter predominantemente técnico das funções reservadas aos cidadãos nacionais exclui o exercício de funções públicas que *assumam uma componente política relevante*, que *impliquem participação activa no exercício de funções soberanas* ou que *exijam ligação de fidelidade ao Estado ou permitam o exercício autónomo de prerrogativas públicas*. Neste enquadramento, não têm carácter eminentemente técnico, por exemplo, as funções exercidas pelos magistrados, judiciais e do Ministério Público, pelos militares das Forças Armadas e pelos membros da carreira diplomática. **X.** De entre as normas que expressamente reservem direitos aos nacionais bissau-guineenses estão as disposições da própria Constituição e, assim, a do art. 4.º/6 (dirigente máximo de partido político), a do art. 27.º/1 (relativamente à protecção diplomática e consular por parte do Estado da Guiné-

Bissau), a do art. 43.º/1 (direito a não ser expulso do território nacional e o direito a não ser extraditado), bem como a do art. 63/2 (direito a ser eleito para o cargo de Presidente da República. **XI.** É complexa a questão de saber se certos direitos reportados na Constituição a *cidadãos* devem considera-se delimitados por uma condição de cidadania: estão nesse âmbito os direitos criados, expressa ou implicitamente, pelos arts. 17.º/2 (acesso à cultura e participação na sua criação e difusão), 32.º (recurso aos órgãos jurisdicionais contra actos violadores de direitos), 38.º/1 (inviolabilidade da pessoa), 39.º/3 (providência de *habeas corpus*), 41.º/6 (revisão de sentença em caso de condenação injusta), 48.º/1 (inviolabilidade do domicílio, correspondência e comunicações), 49.º/1 (educação), 53.º/1 (deslocação livre em qualquer parte do território nacional), 54.º/1 (reunião pacífica), 54.º/2 (manifestação) e 55.º/1 (constituição de associações). Uma interpretação maximalista do âmbito dos direitos e deveres reservados por lei ao cidadão nacional, que limitasse aos nacionais bissau-guineenses a titularidade de quaisquer direitos constitucionalmente reconhecidos aos cidadãos apenas com base na técnica de construção da norma é contrária ao princípio da equiparação entre nacionais e estrangeiros e apátridas que resulta do n.º 1, sendo que a referência legal à *reserva legal expressa* de direitos e deveres aos nacionais aponta para uma afirmação legal inequívoca da mesma, ou, pelo menos, quando tal reserva resulte da natureza das coisas. **XII.** A reserva de direitos e deveres a cidadãos nacionais é reportada, quanto à fonte, à *lei*; incluem-se no âmbito da restrição ao princípio da equiparação, naturalmente, as normas de reserva que resultem da própria Constituição, como é o caso da do art. 63.º/2, mas, referindo a *lei*, a Constituição emite uma autorização ao legislador ordinário [cf. o art. 100/1/d)] para produzir regras que reservem direitos e deveres a nacionais, excluindo a sua titularidade a estrangeiros. A permissão dada ao legislador ordinário tem de entender-se contida dentro de limites, sob pena de poder contrariar o próprio princípio da equiparação entre nacionais e estrangeiros para o efeito considerado. Um limite absoluto à exclusão de direitos a estrangeiros decorre do elenco de direitos, liberdades e garantias insusceptíveis de suspensão em estado de sítio (cf. o art. 31.º/2); mas ainda que formalmente dentro destes limites, a imanência do princípio constitucional da equiparação entre nacionais e estrangeiros determina a inconstitucionalidade de normas legais que reservem certos direitos a nacionais

sem que, subjacente à reserva, e por força do disposto no art. 30.º/3, se encontre um direito ou interesse constitucionalmente protegido que a postule e a que mesma seja guiada pelo princípio da proporcionalidade.

## JOÃO ESPÍRITO SANTO

### ARTIGO 29.º

- 1. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das demais leis da República e das regras aplicáveis de direito internacional.**
- 2. Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 11.º.

**Versões anteriores:** I. O texto do n.º 1 não é originário; o texto vigente foi introduzido, como art. 28.º, pela LC 1/93. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 29.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 26.º; CRDCV, art. 16.º/1/3; CRDSTM, art. 18.º/1; CRDSTM, art. 18.º/2, CRM, art. 43.º; CRFB, art. 5.º, §§ 2.º e 3.º; CRP, art. 16.º

**Remissões:** DUDH, PIDESC, CADHP

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, “A Declaração Universal dos Direitos do Homem”, em *Estudos sobre a Constituição*, I, 49 e ss.; VIEIRA DE ANDRADE, “A declaração Universal dos Direitos do Homem”, em *Polis*, III, 1984, 111 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direitos fundamentais atípicos*, Lisboa, 1995.

**Comentário:** I. A regra do n.º 1 reporta-se aos *direitos fundamentais* — qualificação que surge já na designação do Título II, a par das *liberdades, garantias e deveres* —, afirmando que os que Constituição consagra, não esgotam o âmbito dos direitos pela mesma reconhecidos, se constantes de leis ou do direito internacional. O n.º 1 constitui, pois, uma determinação de atipicidade quanto aos direitos fundamentais reconhecidos, *qua tale*, pela Constituição, entendida a atipicidade em sentido técnico-jurídico, isto é, como não

correspondência necessária, para efeitos de reconhecimento jusconstitucional, a um tipo ou modelo previamente identificado. **II.** A *cláusula aberta* dos direitos fundamentais permite a protecção da Constituição a direitos fundamentais que, de consagração historicamente posterior ao do *catálogo* constitucional, beneficiam do mesmo tipo de protecção, sem que para tal seja necessária a modificação, por aditamento, da Constituição. **III.** Não podem ser considerados direitos fundamentais quaisquer direitos provenientes de fontes internas ou internacionais: à luz da Constituição apenas podem ser nela incorporados, por via da *cláusula aberta*, os que sejam consignados em convenções internacionais, e em actos legislativos que surjam como exigência dos valores e princípios da Constituição material, designadamente do Estado de direito democrático (arts. 1.º a 3.º). **IV.** Um problema inerente à admissão como direitos fundamentais de posições jurídicas favoráveis criadas por convenção internacional ou por actos legislativos é o de saber se beneficiam do regime da Constituição formal; tratando-se de um direito fundamental, que reflecte o sentido próprio da Constituição material, e como a sua formulação pode representar um passo a mais na realização desta, a supressão de tal direito por acto normativo de valor, pelo menos, idêntico ao do que o criou, carece de uma motivação particularmente sólida, não podendo nunca tratar-se de uma medida arbitrária e desproporcionada; não é, naturalmente, de admitir que um direito fundamental criado por uma convenção internacional possa ser afectado por mero acto legislativo. Enquanto subsistirem no ordenamento, tais direitos fundamentais extraconstitucionais beneficiam dos princípios fundamentais sobre direitos fundamentais e, se tiverem natureza análoga à dos direitos do Título II, gozam do regime dos direitos, liberdades e garantias, o que, no mínimo, sempre implicará a proibição de que sejam objecto de restrições injustificadas ou desproporcionadas realizadas por actos normativos. **V.** No contexto infraconstitucional da Guiné-Bissau, podem assinalar-se (A) como direitos fundamentais ou mecanismos de protecção dos mesmos, a título de exemplo, (i) as garantias civis quanto a interdições por anomalia psíquica, surdez-mudez ou cegueira (arts. 138 e ss. do CC) e (ii) os direitos do arguido em processo disciplinar do trabalho e (B) como direito fundamental implícito o direito ao nome (art. 77.º do CC), que decorre do direito constitucional fundamental à identidade pessoal (art. 44.º/1). **VI.** O n.º 2 refere-se à declaração adoptada e

proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de Dezembro 1948. A interpretação das normas que consagram direitos fundamentais em conformidade com a DUDH justifica-se na medida em que esta constitui fonte dessas normas no âmbito constitucional, como é simples de reconhecer do confronto de teor de cada uma delas. Para além das proximidades de redacção entre normas de ambas, verifica-se que alguns preceitos da DUDH permitem ultrapassar dúvidas na interpretação de norma constitucionais e propiciam contextos interpretativos mais densas, aparentemente, do que os que dimanam do texto interno. É o que sucede, por exemplo, como art. 2.º, primeira parte, da DUDH, esclarecendo que as causas de discriminação indicadas o são a título exemplificativo e não taxativo (esclarecendo, nesse sentido, o preceito constitucional), com o art. 16.º/2 da DUDH, ao estipular que o casamento exige *o livre e pleno consentimento dos esposos* (o que só está implícito no art. 26.º/3 da Constituição), com o art. 18.º da DUDH, ao distinguir liberdade de *pensamento* e liberdade de *consciência*. **VII.** A Constituição não contém nenhuma cláusula geral sobre o exercício de direitos, em geral ou relativamente a direitos particulares. Na medida em que o n.º 2 manda interpretar os preceitos constitucionais e legais relativos a direitos fundamentais de harmonia com aquilo que consta da DUDH, é de entender que que a norma do seu art. 29.º, designadamente a do n.º 2 (*no exercício destes direitos e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática*) vale no ordenamento jurídico da Guiné-Bissau relativamente ao exercício de direitos fundamentais. É no contexto das possíveis restrições da *ordem pública* e da *sociedade democrática* que pode entender-se o disposto no art. 36.º da Constituição.

## **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

### **ARTIGO 30.º**

- 1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.**

2. **O exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais só poderá ser suspenso ou limitado em caso de estado de emergência, declarados nos termos da Constituição e da lei.**
3. **As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm carácter geral e abstracto, devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e não podem ter efeitos retractivos, nem diminuir o conteúdo essencial dos direitos.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo a redacção vigente sido introduzida, como art. 29.º, pela LC 1/93. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 30.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 57.º; CRDCV, art. 17.º; CRDSTM, art. 19.º; CRDTL, art. 24.º; CRFB, art. 5.º; CRP, art. 18.º.

**Remissões:** DUDH, art. 29.º/2; PIDESC, art. 4.º.

**Bibliografia:** JOÃO DE CASTRO MENDES, “Direitos, liberdades e garantias – alguns aspectos gerais”, em *Estudos sobre a Constituição*, AA VV, I, Lisboa, 1977, 93 e ss.; JORGE MIRANDA, *O regime dos direitos, liberdades e garantias*, em *Estudos sobre a Constituição*, AA VV, III, Lisboa, 1979, 43 e ss.; III, Lisboa, 1979, 43 e ss.; VIEIRA DA ANDRADE, *Os direitos fundamentais nas relações entre particulares*, Lisboa, 1981; VASCO PEREIRA DA SILVA, “A vinculação das entidades privadas pelas direitos, liberdades e garantias”, em RDES, 1987, 259 e ss.; BENEDITA MAC CROIRIE, *A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais*, Coimbra, 2005; PAULO MOTA PINTO, “A influência dos direitos fundamentais sobre o direito privado português”, em *Direitos fundamentais e Direito Privado*, Coimbra, 2007, 145 e ss.

**Comentário:** I. O conjunto de normas representado pelo art. 30.º, expressão consequente e exigente do Estado de democracia constitucionalmente constituída ou Estado de direito democrático (art. 3.º), contém as mais importantes regras e os mais relevantes princípios que integram o denominado *regime material dos direitos liberdade e garantias*, ao qual se refere também o art. 29.º. Desse regime fazem parte: (i) a aplicabilidade imediata dos preceitos constitucionais (n.º 1, primeira parte); (ii) a vinculação de todas as entidades

públicas (n.º 1, segunda parte); (iii) a vinculação de todas as entidades privadas (n.º 1, segunda parte); (iv); o carácter limitado das restrições (n.ºs 2 e 3); (v) a generalidade e abstracção da lei restritiva (n.º 3, primeira parte); (vi) a proibição da retroactividade da lei restritiva (n.º 3, segunda parte); (vii) a intangibilidade do conteúdo essencial do direito (n.º 3, terceira parte). **II.** Determinando a aplicabilidade directa das normas constitucionais relativas a direitos, liberdades e garantias superam-se as concepções que tornavam a sua efectivação dependente de mediação por lei ordinária e, portanto, da intervenção do legislador. Além disso, prescreve-se um âmbito alargado de vinculatividade, que abrange, positiva e negativamente, todos os sujeitos e poderes públicos, bem como os próprios sujeitos privados, nas relações que estabeleçam entre si. Tal representa a superação da clássica concepção dos direitos fundamentais concebidos como protegendo os indivíduos contra o Estado e, portanto, apenas exercitáveis perante o mesmo. **III.** A Constituição prevê explicitamente a possibilidade de os direitos, liberdades e garantias constitucionais serem restringidos (n.º 3); não obstante isso, a Constituição torna a validade das leis restritivas dos mesmos dependente de um conjunto de requisitos relativamente autónomos. **IV.** Os direitos liberdades e garantias conferem posições jurídicas aos seus titulares, que os mesmos podem invocar perante as autoridades públicas e fazer valer em juízo independentemente de lei ordinária concretizadora, na ausência, inadequação ou insuficiência da lei e mesmo contra o próprio texto da lei. Daí uma estrita sujeição do legislador aos meios e fins constitucionalmente estabelecidos e a importância do controlo da conformidade constitucional das normas pela função jurisdicional. **V.** A ideia da aplicabilidade directa assume-se estruturalmente como um princípio e, assim, como uma vocação das normas constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias, mas que não pode dispensar uma análise casuística, em função do diverso nível de autónoma exequibilidade. A lei infraconstitucional desempenha um papel muito relevante na conformação do conteúdo dos direitos, liberdades e garantia. Assim se comprehende que, pese embora a aplicabilidade directa seja uma determinação constitucional, muitos dos direitos constitucionais necessitem, para plena efectividade, da densificação de um regime: como efectivar com plenitude o direito de propriedade, o direito à herança e à capacidade civil sem que tais institutos tenham densificação no seu quadrante jurídico próprio, isto é o Direito Civil? A aplicabilidade directa é

condicionada pela tipologia das normas constitucionais, havendo que distinguir normas preceptivas e programáticas; no âmbito das normas preceptivas há que distinguir entre as que são imediatamente exequíveis e as que o não são. Quanto às normas, criadoras de direitos, liberdades ou garantias, que sejam directamente exequíveis, não carecendo de intervenções legislativas para as concretizar, o sentido específico da regra do n.º 1 consiste na possibilidade de imediata invocação das correspondentes posições jurídicas por força, tão-só, da Constituição. Os particulares poderão invocar esses direitos e essa invocação deverá, em princípio, ser atendida. Uma intervenção legislativa no âmbito dessas posições jurídicas nada acrescentará ao núcleo essencial das mesmas, embora possa ser útil pelas razões de certeza e de segurança que que pode criara quanto às condições de exercício dos direitos em causa ou quanto à sua delimitação perante outros direitos. Já no que respeita aos direitos, liberdades e garantias não imediatamente exequíveis, decorre da norma constitucional consagradora do direito um dever de actuação legislativa, sendo que a aplicabilidade directa reforça a vinculação do legislador a um dever de actuação legislativa de concretização ou de complementação; o incumprimento de qualquer um destes deveres faz incorrer o legislador em inconstitucionalidade por omissão. VI. Em directa conexão com o princípio da aplicabilidade directa, o n.º 1 do art. 30.º estabelece as entidades públicas como primeiras destinatárias das normas constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias. A referência a *entidades públicas* abrange a estrutura central do Estado, mas também aí recaem outras entidades publicas, seja qual for a sua forma jurídica, modo de actuação e âmbito de competência.

### **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

#### **ARTIGO 31.º**

- 1. O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efectiva ou eminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.**
- 2. A declaração do estado de sítio em caso algum pode afectar os direitos à vida, à integridade pessoal e à identidade pessoal, a capacidade civil e a**

**cidadania, a não retroactividade da lei penal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião.**

**3. A declaração do estado de emergência apenas pode determinar a suspensão parcial dos direitos, liberdades e garantias.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** Artigo aditado pela LC 1/93

**Direito comparado:** CRA, arts. 58.º e 205.º; CRDCV, arts. 26.º e 265.º a 271.º; CRDSTP, art. 19.º; CRDTL, art. 25.º; CRFB, arts. 136 e 137; CRM, arts. 72.º e 282.º a 290.º; CRP, arts. 19.º e 138.º.

**Remissões:** arts. 30.º/2, 68.º/v), 75.º/b, 85.º/1/i), 86.º/h, 94.º/1, 95.º/3/e) e 131.º; RANP, 48.º/e), 92.º/c, 117.º, 118.º e 119.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª ed., Coimbra, 2013, 1021 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014, 429 e ss.

**Comentário:** I. Este artigo, introduzido pela LC 93/1, estabelece os aspectos essenciais do regime do designado *estado de exceção ou de necessidade* constitucional, que resulta de perturbações, de maior ou menor vulto, de origem interna ou externa, que requer organização e providências de carácter excepcional. As situações de *estado de exceção ou de necessidade*, previstas na Constituição (no presente artigo) são o *estado de sítio* e o *estado de emergência*. Estas situações caracterizam-se pela verificação de perigos para a existência do Estado, a segurança e a organização da colectividade, que talvez possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição mas apenas através de medidas excepcionais, o que implica a suspensão de certos direitos fundamentais. No que diz respeito ao regime, importa salientar que tanto o *estado de sítio*, como o *estado de emergência* constituem os únicos fundamentos que podem justificar a suspensão ou limitação dos direitos, liberdades e garantias (30.º/2); são declarados pelo Presidente da República [68.º/v)], mediante prévia consulta e pronúncia do Conselho de Estado ([75.º/b)] e da ANP [85.º/1/i) e 95.º/3/e)], são matérias sobre as quais apenas a ANP pode

legislar [86.º/h)] e constituem limites circunstanciais da dissolução do parlamento [94.º/1)] e da revisão da constituição (131.º); ou seja, o não pode dissolver a ANP e não pode verificar-se revisão constitucional na pendência do estado de sítio ou de emergência. Todavia, são *estados* diferentes, pois, nos termos do n.º 3, a declaração do estado de emergência apenas pode determinar a suspensão parcial dos direitos, liberdades e garantias, o que indica que o estado de emergência é menos gravoso para os direitos fundamentais do que o estado de sítio, bem como que o estado de sítio exige uma situação de crise ou perturbação mais grave e intensa. **II.** O n.º 1 define os pressupostos materiais da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência: a agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou calamidade pública. **III.** O n.º 2 determina os direitos que não podem ser afectados pelos estados de excepção constitucional: direitos à vida, à integridade pessoal e à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, à não retroactividade da lei penal, de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião. A Constituição refere expressamente apenas o estado de sítio, mas, tendo presente que esta excepção constitucional é mais gravosa que o estado de emergência, entendemos que a interpretação deve ser no sentido de tanto no estado de sítio como no estado de emergência estes direitos não podem ser afectados.

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 32.º**

**Todo o cidadão tem o direito de recorrer aos órgãos jurisdicionais contra os actos que violem os seus direitos reconhecidos pela Constituição e pela lei, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** O texto do artigo corresponde ao do originário art. 30.º

**Direito comparado:** CRA, art. 29.º; CRDCV, art. 21.º; CRDSTP, art. 20.º; CRDTL, art. 26.º; CRFB, art. 5.º; CRM, arts. 62.º, 63.º, e 70.º; CRP, art. 20.º/1;

**Remissões:** DUDH, art. 8.º, art 10.º; PIDCP, arts. 2.º/3, 14/1; CADHP, art. 7.º.

**Bibliografia:** GUILHERME DA FONSECA, *A defesa dos direitos (princípio da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais)*, Lisboa, 1985; CARLOS ALEGRE, *Acesso*

*ao Direito e aos Tribunais*, Coimbra, 1989; LOPES DO REGO, “O direito fundamental do acesso aos tribunais e a reforma do processo civil”, em *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, I, Coimbra, 2001; BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*, Coimbra, 2002.

**Comentário:** **I.** Os direitos em geral e os direitos fundamentais podem ser afectados, de modos diferenciados, através da concreta conformação do regime processual do seu exercício. Compreende-se, assim, que a Constituição consagre, no âmbito dos direitos fundamentais, o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva. **II.** O direito de recurso aos órgãos jurisdicionais para defesa dos direitos reconhecidos pela Constituição, se bem que imponha à lei infraconstitucional um enquadramento do procedimento jurisdicional que não impeça ou limite excessiva ou desrazoavelmente aquele recurso, impõe, também, uma concretização material, assente nos vectores da *informação* e *consulta jurídicas* e do *apoio judiciário*. Com efeito, ninguém consegue fazer a defesa de direitos que lhe assistem mas que desconhece, razão pela qual, a efectivação material dos direitos, previstos na lei e na Constituição, só se alcança como um adequado sistema de informação jurídica, que assegure, para esse efeito e com meios económicos do Estado, aos cidadãos que careçam de recursos económicos para a alcançar pelos seus próprio meios, o que tem cobertura expressa na parte final da norma; já no que se refere ao apoio judiciário, trata-se de assegurar, através do Estado, que as pessoas cujos direitos sejam afectados por actos de entes públicos ou privados, que tal afectação possa ser apreciada pelos tribunais e, eventualmente, que estes decretem medidas conservatórias ou de reparação; nesse contexto, e para que o sistema jurídico infraconstitucional se conforme com o dos direitos fundamentais, torna-se necessário que o Estado assegure mecanismos de assistência judiciária aos cidadãos que careçam de meios económicos, de *patrocínio judiciário* por advogado (as mais das vezes, obrigatório, nos ternos das leis de processo) e de isenções ou reduções nas taxas cobradas pelo Estado pelo exercício da função jurisdicional (taxas de justiça). Quanto ao patrocínio judiciário, foi aprovado o DL 11/2010, que visa assegurar aos cidadãos condições eficazes de acesso ao direito e à justiça, que lhes garantam o exercício ou a defesa dos seus direitos (DL 11/2010, art. 1.º/1). Nos termos do art. 5.º do DL 11/2010, a assistência judiciária compreende as

seguintes modalidades: consulta jurídica, apoio judiciário sob a forma de dispensa, total ou parcial, de custas, de preparos e do prévio pagamento de taxa de justiça e apoio judiciário através do patrocínio oficioso. **III.** A *insuficiência de meios económicos* é conceito relativo, que não pode ser dissociado do valor das custas e dos encargos no acesso ao direito e aos tribunais. A incapacidade económica que justifica a concessão de apoio judiciário deve, concretamente, ser aferida tendo em conta os custos concretos de cada acção e a disponibilidade da parte que a solicita. **IV.** Quando refere que a justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos, a Constituição impõe a adopção de um conceito amplo de apoio ou de assistência judiciária. A protecção assim conferida vale em todas as jurisdições, compreendendo não apenas o pagamento de preparos e de custas, mas também os próprios encargos com o patrocínio judiciário. **V.** A Constituição não consagra neste artigo um direito gratuito de acesso aos tribunais, ou tendencialmente gratuito, sendo constitucionalmente justificado o estabelecimento da exigência de uma contrapartida pela prestação de serviços de administração da justiça. Pressupondo um sistema não gratuito, a Constituição limita-se a estabelecer que a justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos, impondo somente que às pessoas economicamente carenciadas sejam asseguradas formas de apoio que viabilizem a tutela dos seus direitos e interesses. **VI.** A lei ordinária não pode, no enquadramento desta norma constitucional, adoptar soluções de tal modo onerosas quanto aos custos do recurso a tribunal, que, na prática, impeçam o cidadão médio de aceder à justiça. Ou seja, salvaguardada a protecção jurídica para os mais carenciados, as custas não devem ser incomportáveis relativamente à capacidade contributiva do cidadão médio. **VII.** A garantia de acesso aos tribunais não admite a consagração, no plano legal, de exigências que consubstanciem, tão-somente condicionantes processuais desprovidas de fundamento racional e de conteúdo útil ou excessivas, não sendo em particular admissível o estabelecimento de ónus desinseridos da teleologia própria da tramitação processual e cuja consagração, nessa medida, não prossegue quaisquer interesses dignos de tutela. **VIII.** A igualdade dos cidadãos importa, no âmbito jurisdicional, não apenas a igualdade de acesso aos tribunais, mas também a igualdade perante os tribunais, isto é, no decorrer do processo: igualdade de armas ou igualdade processual. O princípio

da igualdade de armas postula a equilíbrio entre as partes, na perspectiva dos meios processuais de que, para o efeito dispõem, e, embora não implique uma identidade formal e absoluta de meios, exige que o autor e o réu tenham direitos processuais idênticos e estejam sujeitos também a ónus e cominações idênticos, sempre que a sua posição no processo seja equiparável. **IX.** A plenitude do acesso aos tribunais e o princípio da igualdade postulam um sistema que assegure a protecção dos interessados contra os próprios actos jurisdicionais, incluindo um direito de recurso, mas a Constituição não exige a consagração de um sistema de recursos sem limites ou *ad infinitum*. **X.** Um Estado de Direito postula a consagração legal de um direito à reparação dos danos decorrentes de erro judiciário ou da anormal administração da justiça; a garantia do acesso aos tribunais implica a possibilidade de reacção contra determinados vícios da decisão jurisdicional.

**JOÃO ESPÍRITO SANTO/HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 33.º**

**O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, de forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções, e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias, ou prejuízo para outrem.**

**Antecedentes:** Sem antecedente na CRGB73

**Versões anteriores:** O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93, como art. 30-A. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 33.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 75.º; CRDCV, art. 16.º; CRM, art. 56.º; CRP, art. 22.º.

**Remissões:** CC, art. 500

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO, *O problema da responsabilidade do Estado por actos ilícitos*, Coimbra, 1974; RUI MEDEIROS, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Coimbra, 1992; MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, Lisboa, 1997; PAULO OTERO, “Responsabilidade civil

pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes da administração do Estado”, em *La responsabilidad patrimonial de los poderes publicos*, Madrid/Barcelona, 1999; JOÃO AVEIRO PEREIRA, *A responsabilidade civil por actos jurisdicionais*, Coimbra, 2001; MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade civil administrativa*, Lisboa, 2008.

**Comentário:** **I.** O art. 33.º, a propósito da matéria dos direitos fundamentais, consagra um princípio de responsabilidade directa do Estado e das entidades públicas. O princípio é assumido pela Constituição como meio fundamental de protecção dos particulares num Estado de Direito. A principal função do princípio é reparadora da lesão jurídica de direitos, liberdades e garantias, das quais resulte dano para o lesado; na medida, porém, em que sanciona o anormal funcionamento dos serviços públicos, o princípio cumpre ainda uma função preventiva e de controlo do bom funcionamento dos mesmos. **II.** No art. 33.º, o legislador tem em vista todas as funções estaduais: administrativas, político-legislativas e jurisdicionais, não obstante a referência, no art. 87.º, b), à competência exclusiva da ANP em matéria de responsabilidade civil “da Administração”. Com efeito, não apenas a construção literal da norma aponta para tal resultado, como o atingimento material da sua teleologia só se alcança com uma consideração ampla de todas as funções cujo exercício possa, abstractamente, prejudicar os direitos, liberdades e garantias constitucionalmente reconhecidos. **III.** O art. 33.º fornece a base constitucional para que se possa afirmar o direito dos particulares lesados por acção ou omissão legislativas ilícitas e culposas, a obter a reparação dos danos sofridos. O art. 33.º permite ainda fundamentar pretensões de indemnização por erros judiciários, actos políticos (nos quais dificilmente se verifica a plenitude dos pressuposto da responsabilidade civil extracontratual), não estando, todavia, excluída a possibilidade de firmar uma pretensão de indemnização contra o Estado, por exemplo, em razão das declarações de estado de sítio ou de emergência com violação dos seus condicionalismos constitucionais (art. 31.º). **IV.** Não é passível de contestação que o princípio disposto no art. 33.º se refira à responsabilidade extracontratual por facto ilícito; mais duvidoso é se tal princípio pode sustentar pretensões indemnizatórias de responsabilidade resultante do risco ou do sacrifício (responsabilidade objectiva), já que os elementos literais da norma o não excluem *a se*; a construção de uma hipótese constitucional de responsabilidade

objectiva (privação de liberdade em processo penal, art. 39.º, 2) permite pensar que o âmbito do princípio firmado no art. 33.º se limita à responsabilidade civil por facto ilícito, que apenas obriga a indemnizar o dano causado com culpa em sentido amplo (dolo ou negligência).

## **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

### **ARTIGO 34.º**

**Todos têm direito à informação e à protecção jurídica, nos termos da lei.**

**Antecedentes:** Sem antecedente na CRGB73

**Versões anteriores:** O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93, como art. 30-B. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 34.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 29.º; CRDCV, art. 21.º; CRDSTM, art. 20.º; CRDTL, art. 26.º; CRFB, art.º 5.º, LXXIV; CRM, arts. 62.º, 63.º e 70.º; CRP, art. 20.º/2.

**Remissões:** DUDH, arts. 8.º e 10.º; PIDCP, arts. 2.º/3 e 14.º.

**Bibliografia:** SALVADOR DA COSTA, *Apoio judiciário*, Lisboa, 1990; MÁRIO DE BRITO, “Acesso ao direito e aos tribunais”, em *O Direito*, ano 126.º, I-II, 1994; “Apoio Judiciário”, em *O acesso ao direito e aos tribunais e protecção jurídica*, AA VV, Lisboa, 2001; GERMANO MARQUES DA SILVA, “O direito a não estar só ou o direito a acompanhamento por advogado”, em *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, AAFDL, Lisboa, 1976.

**Comentário:** **I.** O direito de informação e protecção jurídicas não está delimitado na Constituição, sendo a respectiva concretização remetida para a lei ordinária. Cabe, assim, ao legislador determinar as condições de concretização desse direito. Na medida em que a norma constitucional obriga o Estado a proporcionar a todos, ainda que para tanto disponha de escassos meios económicos, a informação e a protecção jurídicas, assegurando, designadamente, a existência de centros de apoio jurídico gratuito em todo o território nacional, o direito à informação e protecção jurídicas constitui um direito a prestações. **II.** No amplo direito à protecção jurídica compreende-se o direito ao patrocínio judiciário, isto é, de, em juízo, ter o acompanhamento profissional de advogado;

o direito ao patrocínio judiciário constitui um elemento essencial da garantia constitucional de acesso ao direito e aos tribunais (cf. art. 32.º), já que confere aos particulares o direito a um acompanhamento e aconselhamento técnico-jurídico com vista à realização concreta da defesa dos seus direitos e interesses juridicamente protegidos, assim lhes permitindo a defesa cabal das suas posições jurídicas subjectivas. **III.** Para que o direito constitucionalmente assegurado seja efectivo é imprescindível que a lei preveja, efectivamente, mecanismos que assegurem a possibilidade de recurso em termos não demasiado onerosos aos serviços prestadores de informações e patrocínio jurídicos. **IV.** Embora caiba à lei a definição do modo de exercício e as formas do direito ao patrocínio judiciário, a instrumentalidade de tal direito à plena defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares impede o legislador de estabelecer requisitos tais que dificultem ou tornem excessivamente oneroso o exercício daquele direito, comprometendo, em última análise, o próprio direito de acesso aos tribunais. **V.** Da dimensão de direito fundamental que tem o patrocínio judiciário resulta que todos têm o direito à nomeação no processo de um representante que assegure a condução técnico-jurídica do mesmo, sendo inconstitucionais as normas que proíbam a intervenção de mandatário judicial, em qualquer fase do processo. **VI.** A norma constitucional, que tem implícito o direito ao patrocínio judiciário no que respeita à protecção jurídica, não impõe, inversamente, o dever de constituir mandatário em qualquer processo judicial. O legislador está, todavia, habilitado à imposição da constituição de advogado sempre quem, por razões de disciplina processual e por exigências de eficácia de organização, ponderada de defesa dos direitos e interesses das partes. O legislador, democraticamente legitimado, dispõe, mesmo, de uma prerrogativa de avaliação na delimitação entre os casos em que as próprias partes devem ser admitidas a pleitear por si próprias e as situações em que é obrigatória a constituição de advogado. **VII.** O direito ao patrocínio judiciário é conferido a todos, devendo o legislador tornar acessível aos particulares o recurso ao patrocínio oficioso, visto que, de outro modo, a garantia de acesso aos tribunais de pessoas mais carenciadas tonar-se-ia numa garantia puramente formal.

**JOÃO ESPÍRITO SANTO**

## ARTIGO 35.º

**Nenhum dos direitos e liberdades garantidos aos cidadãos pode ser exercido contra a independência da Nação, a integridade do território, a unidade nacional, as instituições da República e os princípios e objectivos consagrados na presente Constituição.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** O artigo corresponde ao texto originário da CRGB84, como art. 31.º **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 35.º.

**Bibliografia:** FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005, 56 e ss.

**Comentário:** **I.** O presente artigo constitui uma herança do texto originário da Constituição de 1984; cf. o art. 31.º, que estabelece certos limites ao exercício dos direitos e liberdades: a independência da Nação, a integridade do território, a unidade nacional, as instituições da República e os princípios e objectivos consagrados na presente Constituição. Alguns destes limites parecem evidentes, como os *princípios e objectivos consagrados na Constituição*. Mas, quando o preceito estabelece a *unidade nacional* e as *instituições da República* como limites, o legislador constituinte evidencia uma inspiração marxista que, por sua vez, transita da Constituição de 1973. **II.** De facto, o enunciado normativo deste artigo permanece, desde então, inalterado, apesar de sucessivas revisões constitucionais (empreendidas na década de 90). Porém, essas vicissitudes, sobretudo as de 9-05 e de 4-12 de 1991, bem como a de 21-02 de 1993, operaram, de forma progressiva, a substituição do modelo marxista para o modelo de Estado de Direito democrático. **III.** Aquela *ascendência* afecta, evidentemente, o artigo 35.º, porque ele sofre uma revisão indirecta, ou seja, as alterações parciais da Constituição, acima referenciadas, afectaram a norma deste artigo, o que se repercutiu na sua interpretação e, consequentemente, na sua aplicação. Os princípios e objectivos da presente Constituição deixaram de ser de cariz marxista, razão pela qual esta disposição deve ser interpretada restritivamente, por forma a salvaguardar e a não diminuir o conteúdo dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos constitucionalmente consagrados, na lógica e segundo os cânones de um Estado de Direito democrático, atento o

respeito pela posição subjectiva dos cidadãos perante os poderes públicos.

**HÉLDER PIRES/DOMINGOS PEREIRA**

### **ARTIGO 36.º**

- 1. Na República da Guiné-Bissau em caso algum haverá pena de morte.**
- 2. Haverá pena de prisão perpétua para os crimes a definir por lei.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** O texto não é originário, tendo sido introduzido pela LC 1/93, como art. 32.º; na renumeração resultante da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, estas duas normas surgem como art. 36.º.

**Direito comparado:** CRA, arts 30.º e 59.º; CRDCV, art. 27; CRFB, art. 5.º XLVII, a); CRM; art. 40; CRDSTM, art. 22.º; CRDTL, art. 29.º; CRP, art. 24.º/2.

**Remissões:** DUDH, art. 3.º; Segundo Protocolo Adicional ao PIDCP, art. 1.º; CADHP, art. 4.º.

**Bibliografia:** FARIA COSTA, “O fim da vida e o direito Pena”, em *Liber Discipolorum para Figueiredo Dias*, Coimbra, 2003

**Comentário:** **I.** Muito embora a norma do n.º 1 só tenha sido introduzida com a revisão constitucional de 1993, a Constituição passou a consagrar o direito à vida das pessoas no art. 32.º/1, na versão resultante da revisão constitucional de 1991 (LC 1/91), pelo que, em rigor, já desde essa revisão constitucional se deve considerar ter sido abolida a pena de morte na Guiné-Bissau. **II.** As duas normas do preceito constitucional têm uma dimensão de estruturação jurídico-penal. Da norma do n.º resulta a proibição absoluta da consagração da pena de morte no ordenamento criminal bissau-guineense. **III.** Por maioria de razão, a proibição de provocar a morte como conclusão de um processo, implica, ainda, a proibição de qualquer forma de execução, sumária ou precedida de processo, de qualquer indivíduo, nacional, estrangeiro ou apátrida. E assim é independentemente de a prática dos actos em causa ter ocorrido em território nacional ou no estrangeiro, em tempo de guerra ou em tempo de paz, em estado de sítio ou em estado de normalidade constitucional. **IV.** Na Guiné-Bissau não há tipificações criminais às quais corresponda pena de prisão perpétua.

## JOÃO ESPÍRITO SANTO

### ARTIGO 37.º

1. **A integridade moral e física dos cidadãos é inviolável.**
2. **Ninguém pode ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas cruéis, desumanos e degradantes.**
3. **Em caso algum haverá trabalhos forçados, nem medidas de segurança privativas de liberdade de duração ilimitada ou indefinida.**
4. **A responsabilidade criminal é pessoal e intransmissível.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** A redacção actual deste artigo foi consagrada pela LC 1/93. **II.** O conteúdo dos números 1 e 2 não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/91, como art. 32.º. **III.** O n.º 3 corresponde ao art. 32.º/4 do texto originário e art. 33.º/4 da LC 1/91, mas estes não referiam “trabalho forçado” e estabeleciam uma excepção: “salvo as justificadas por perigosidade baseada em grave anomalia psíquica”.

**Direito comparado:** CRA, arts. 31.º/1, 36.º/3/a) e b), 60.º e 65.º/1; CRCV, art. 27.º; CRDSTP, art. 23.º; CRDTL, art. 30.º/4. CRFB, art. 5/III, XLVII; CRM, arts. 40.º; CRP, arts. 25.º e 30.º/1/3.

**Remissões:** CRGB84, arts. 31.º/2, 42.º/6; CP, arts. 38.º, 103.º, 104.º; 114.º e ss., 124.º/2; CC, 340.º; PIDCP, art. 7.º; CADHP, arts. 4.º e 5.º; DUDH, art. 5.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, 5.ª ed., Coimbra, 2013; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, tomo. IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014;

**Comentário:** **I.** Este artigo estabelece o direito à integridade pessoal, que consiste no direito a não ser agredido ou ofendido, no corpo ou no espírito, por meios físicos ou morais. Este direito implica a proibição de actos que podem consistir em ofensas à integridade física das pessoas, tais como as agressões (componente física) e à integridade moral, como nos casos de exposição à

excitação ou ao enxovalho público, humilhação racial (componente moral), bem como as acções que ofendem as duas componentes (mistas). **II.** O n.º 1 estabelece que a integridade moral e física “é *inviolável*”, o que constitui um dos indícios do reconhecimento e da tutela da dignidade humana e um dos aspectos que merece protecção absoluta, não podendo ser afectado mesmo na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência (CRGB84, 31.º/2). Quanto aos destinatários desta norma, temos, por um lado, as pessoas protegidas e, por outro, o Estado e as demais pessoas colectivas públicas, bem como os particulares. No que diz respeito aos primeiros – *as pessoas protegidas* –, é de observar que a referência à inviolabilidade da integridade moral e física “*dos cidadãos*” não deve levar a uma interpretação no sentido de excluir os estrangeiros e apátridas do direito à integridade pessoal (cf. art. 28.º). Na verdade, está em causa um direito inerente à dignidade da pessoa humana (como o direito à vida e à liberdade), pelo que, não podem deixar de ser reconhecidos a todas as pessoas, independentemente da cidadania. Importa lembrar ainda que a Constituição guineense determina a recepção formal da DUDH uma vez que a toma como pauta interpretativa dos preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais (CRGB, 29.º/2, cfr. os comentários a este artigo). A DUDH aponta para uma interpretação alargada do princípio da universalidade, referindo claramente que “*todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos...*” e, como tal, “*podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, ... de origem nacional ou social*” (DUDH, 1.º e 2.º) e, segundo o artigo 4.º da CADHP (ratificada desde Dezembro de 1985, pela Resolução da ANP nº 20/85), “*todo o ser humano tem direito ao respeito da sua vida e à integridade física e moral da sua pessoa*”. Por outro lado, observa-se que tanto o n.º 2, como o n.º 3 deste mesmo artigo estabelecem proibições de prática de actos que põe em causa o direito à integridade pessoal, não efectuaram qualquer limitação do âmbito subjectivo. Pelo contrário, utilizam expressões universalistas como “*ninguém pode...*” e “*em caso algum haverá...*”. Entende-se ainda que este direito protege também os nascituros (contra comportamentos que causem danos ao seu corpo e a sua saúde durante o período de gestação intra-uterina). **III.** Os n.ºs 2 e 3 deste

artigo estabelecem importantes limites às acções das entidades públicas e privadas, proibindo, *categoricamente*, a tortura e os tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes, bem como os trabalhos forçados e as medidas de segurança privativas de liberdade de duração ilimitada ou indefinida. Assim, por um lado, o Estado e as demais pessoas colectivas públicas não podem, através da lei penal, determinar qualquer pena cruel, degradante ou desumana nem, no plano da investigação criminal, torturar ou aplicar quaisquer medidas degradantes ou desumanas (n.º 2). Nos termos do art. 103.º/3 do CP, “*considera-se tortura, tratamento cruel, degradante ou desumano o acto que consista em infringir sofrimento físico ou psicológico agudo, cansaço físico ou psicológico grave ou no emprego de produtos químicos, drogas ou outros meios, naturais ou artificiais, com intenção de perturbar a capacidade de determinação ou a livre manifestação de vontade da vítima*”. Por outro lado, são ainda proibidas as decisões que impliquem trabalhos forçados ou a aplicação de medidas de segurança privativas de liberdade de duração ilimitada ou indefinida. Estas limitações constituem manifestações do princípio constitucional da necessidade e da proporcionalidade das penas – mais concretamente em relação aos aspectos que têm que ver com a natureza temporária, limitada e definida das penas e medidas de segurança privativas da liberdade –, que proíbe a previsão de sanções manifestamente excessivas ou desadequadas (n.º 3). No que diz respeito às relações privadas, estas limitações têm relevância ao nível dos direitos de personalidade, nos crimes de ofensas corporais e nos crimes contra a honra, difamação, calúnia ou injúria. Em termos gerais, estes preceitos proíbem qualquer acto originador de dor ou sofrimentos agudos, com consequências ao nível físico ou mental, intencionalmente infligidos a uma pessoa para dela obter informações, a intimidar ou a punir. **IV.** Apesar de o direito à integridade pessoal ser inerente à dignidade da pessoa humana pode ser objecto de autolimitações voluntárias, através de consentimento. O direito internacional e o legislador ordinário nacional admitem uma certa margem de disponibilidade voluntária lícita por parte do titular do direito, quando não contraria uma disposição legal, as “*legis artis*” ou bons costumes (PIDCP, art. 7.º; CC, art. 340.º; CP, art. 115.º/2). Entende-se que o consentimento em causa tem como limite a dignidade da pessoa em causa. **V.** O n.º 4.º consagra o *princípio da pessoalidade e da intransmissibilidade da responsabilidade criminal*, que tem

como consequência a extinção da pena e do procedimento criminal com a morte do agente e a proibição da transmissão da pena para familiares, parentes ou terceiros, nem por força de vontade destes e nem através da lei.

## ARTIGO 38.º

1. **Todo o cidadão goza da inviolabilidade da sua pessoa.**
2. **Ninguém pode ser total ou parcialmente privado de liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido pela lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança.**
3. **Exceptua-se deste princípio a privação de liberdade pelo tempo e nas condições que a lei determinar.**
4. **A lei não pode ter efeito retroactivo, salvo quando possa beneficiar o arguido.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** Redacção dada pela LC 1/93, correspondendo seu art. 33.º (art. 38.º, na renumeração resultante da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93). **II.** A norma do n.º 1 constava da primeira parte do n.º 2 do artigo 32.º do texto originário, que foi mantido pela LC 1/91 (na primeira parte do n.º 1 do artigo 33.º). **III.** O n.º 2 parece ter origem na segunda parte do n.º 2 do artigo 32.º da versão originária, na qual se refere “*não podendo ser preso nem sofrer qualquer sanção, senão nos casos, pelas formas e com as garantias previstas na lei*”. **IV.** A norma do n.º 4 já constava da versão originária (na altura, do n.º 2 do artigo 33.º).

**Direito comparado:** CRA, art. 36.º; CRCV, art. 29.º; CRDSTP, arts. 36.º e 37.º; CRDTL, arts. 30.º e 31.º; CRFB, art. 5/ LVII e XL; CRM, arts. 56.º/4, 57.º e 60.º; CRP, art. 29.º.

**Remissões:** DUDH, arts. 3.º, 9.º e 11.º; PIDCP, arts. 9.º/1 e 14.º; CADHP, arts. 6.º; DL 10/2010, que aprova o Regulamento dos Centros de Detenção.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE

BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª ed., Coimbra, 2013; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014.

**Comentário:** **I.** Na linha do artigo anterior, este começa (no seu n.º 1) por reafirmar a consagração do princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana. Cf. os Comentários I e II a esse artigo, inclusive a crítica à referência ao “*cidadão*”, que pode parecer uma limitação subjectiva do âmbito das pessoas protegidas. A “*inviolabilidade da pessoa humana*” implica o direito à liberdade e o direito à segurança. Estes direitos abrangem: o direito de não ser detido, preso, ou de qualquer modo fisicamente constrangido ou impedido de movimentar-se; a garantia de exercer os direitos de forma segura e tranquila, sem ameaças ou agressões; bem como o direito à protecção estadual contra os atentados de outrem à própria liberdade e segurança. As restrições ao direito à liberdade, total ou parcial, só podem ter lugar nos termos dos números 2 e 3. **II.** O n.º 2 estabelece que a privação da liberdade, seja total ou parcial, só é possível através de condenação de acto punido com pena de prisão ou de aplicação de medida de segurança. Consequentemente, as medidas privativas (ou restritivas) de liberdade estão sujeitas a reserva de lei e a reserva de decisão judicial. A *reserva de lei* impõe que a medida restritiva da liberdade seja aplicada apenas quando é praticado um “*acto punido pela lei*” da ANP [arts. 38.º/2 e 86.º/g)], isto é, deverá existir uma lei (não regulamentos, nem direito consuetudinário) que declara que a acção ou omissão em causa é criminalmente punível e preveja a respectiva pena: compete apenas à lei definir crimes e as respectivas penas, bem como os pressupostos para a aplicação das medidas de segurança e as respectivas medidas. A *reserva de decisão judicial* impõe que o acto privativo de liberdade seja uma “*sentença judicial condenatória*” e não de uma mera medida administrativa. **III.** O n.º 3 estabelece a possibilidade de admitir restrições ao princípio da liberdade durante um certo “*tempo*” e nas “*condições*” que a lei determinar. A Constituição não elenca os casos em que tal é possível, mas normalmente estão em causa as situações de detenção (CPP, 183.º e ss.), prisão preventiva em flagrante delito ou por sérias provas de prática dolosa de crime grave (art. 40.º), prisão disciplinar imposta a militares [L 4/2015 (aprova o Regulamento da Disciplina Militar), de BO. 5-12-2017, art. 27.º) e internamento de portador de anomalia psíquica. **IV.** O n.º 4 estabelece o *princípio da não*

*retroactividade da lei criminal posterior penalizadora*, que abrange o princípio da não retroactividade da lei penal e o princípio da aplicação retroactiva da lei penal mais favorável. Nos termos do primeiro princípio, a lei só pode ter efeitos retroactivos quando possa beneficiar o arguido. Consequentemente, a lei não pode determinar que os factos praticados no passado sejam crime, nem pode punir com mais severidade (do que consta da lei anterior à prática do facto) os crimes anteriormente praticados, nem pode ter em consideração estes crimes (anteriores) para efeitos de determinação de medida de segurança, ou aplicar medidas de segurança mais gravosas a pressupostos anteriormente verificados. Por outro lado, segundo o *princípio da aplicação retroactiva da lei penal mais favorável*, deixa de ser crime o facto que a lei posterior venha a despenalizar e, igualmente, passa a ser menos severamente penalizado o facto que a lei posterior venha a sancionar com uma pena mais leve. V. Resta referir que a *não retroactividade da lei criminal posterior penalizadora* prevalece mesmo nas situações excepcionais que implicam restrições a direitos, liberdades e garantias (arts. 30.º/3 e 31.º/2).

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 39.º**

- 1. Toda a pessoa privada de liberdade deve ser informada imediatamente das razões da sua detenção e esta comunicada a parente ou pessoa de confiança do detido, por este indicada.**
- 2. A privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei constitui o Estado no dever de indemnizar o lesado, nos termos que a lei estabelecer.**
- 3. A prisão ou detenção ilegal resultante de abuso de poder confere ao cidadão o direito de recorrer à providência do *habeas corpus*.**
- 4. A providência do *habeas corpus* é interposta no Supremo Tribunal de Justiça, nos termos da lei.**
- 5. Em caso de dificuldade de recurso ao Supremo Tribunal de Justiça, a providência poderá ser requerida no tribunal regional mais próximo.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73.

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93, como art. 33.º-A. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 39.º

**Direito comparado:** CRA, arts. 65.º/6 e 68.º; CRCV, arts. 29.º/4/7 e 35.º; CRDSTP, art. 39.º; CRDTL, arts. 30.º/3, 31.º/6 e 33.º; CRFB, art. 5/LXII, LXIV, LXVIII, LXIX; CRM, arts. 64.º/3 e 66.º; CRP, arts. 27.º/4 e 5, 28.º/3, 29.º/6 e 31.º.

**Remissões:** CPP, art. 327.º; PIDCP, art. 9.º/3 e 4; CPP, arts. 171.º, 172.º e 173.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª ed., Coimbra, 2013; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014;

**Comentário:** I. Este artigo estabelece as regras básicas a observar na situação de privação da liberdade — detenção e prisão preventiva. Observa-se que se trata da situação excepcional prevista no artigo 38.º/3. O n.º 1 estabelece o dever de informação imediata das razões da detenção e a de comunicação do facto a parente ou pessoa de confiança indicada pelo detido. O dever de comunicação das razões da privação de liberdade é uma garantia da proibição de prisões ou detenções arbitrárias e, por um lado, auxilia a que pessoa detida ou presa preventivamente na organização da sua defesa; por outro lado, o dever de comunicação da situação a parente ou pessoa da confiança visa assegurar que os familiares e amigos saibam do paradeiro do detido e que este beneficie de assistência e o apoio de que necessite. A Constituição refere expressamente que estes deveres devem ser cumpridos “*imediatamente*”, pelo que não restam dúvidas de que a informação deve ser prestada logo que consumado o acto restritivo de liberdade, sem mediação temporal. Apesar de este preceito não referir expressamente que a informação deve ser prestada de forma “*clara*”, “*precisa*” ou “*compreensível*” (cf. CRCV, 29.º/4; CRDTL, art. 30.º/3; CRM, art. 64.º/3; CRP, art. 27.º/4; e), considera-se que esta exigência está abrangida do espírito da norma; consequentemente, o agente ou entidade que executa o acto privativo de liberdade tem a obrigação de prestar essa informação de forma clara e comprehensível. Caso contrário, o acto pode ser considerado inconstitucional,

por falta de informação. **II.** O n.º 2 consagra o princípio da indemnização de danos nos casos de privação inconstitucional ou ilegal da liberdade. Apesar desta consagração, o legislador constituinte não determinou (ao nível constitucional) os pressupostos e o conteúdo da obrigação de indemnizar e o correspondente direito de ser indemnizado. Pelo contrário, remete-o para o legislador comum, referindo que este princípio (e o direito) é concretizado “*nos termos que a lei estabelecer*”. Este facto não pode impedir a aplicabilidade directa e imediata deste preceito (art. 30.º/1). Mesmo na falta de lei, o lesado deve ser protegido. Ao nível infraconstitucional, o art. 327.º do CCP veio a disciplinar a matéria, estendendo a aplicação do princípio às situações de “*privação de liberdade que, embora legal, se revele injustificada por erro grosseiro na apreciação dos factos de que dependia, haverá lugar à indemnização pelos prejuízos anómalos e de particular gravidade que vierem a ser sofridos*”.

**III.** Os três últimos números (3, 4 e 5) consagram o instituto do *habeas corpus*, enquanto providência destinada à protecção da violação ilegal do direito à liberdade e o CPP desenvolve-o nos arts. 171.º a 173.º. Nos termos do art. 171.º/2 do CPP, a ilegalidade da prisão funda-se no facto de ser efectuada ou ordenada por autoridade incompetente ou de forma irregular, quando motivada por facto pelo qual a lei não permita a sua aplicação ou quando tenham sido ultrapassados os prazos máximos de duração da prisão preventiva. Esta figura caracteriza-se por possuir um regime de tramitação célere e amigo da liberdade: além do interessado, qualquer cidadão no gozo de direitos políticos pode requerer a providência em favor do detido ou preso (CPP, art. 171.º/2); a providência pode ser interposta no STJ ou, em caso de dificuldades, no Tribunal Regional mais próximo (cf. os números 4 e 5), procurando pôr termo à situação de privação ilegal da liberdade o mais rápido quanto possível, obrigando o tribunal competente a decidir num prazo máximo de sete dias a contar da recepção do requerimento, e, no caso de a decisão decretar a ilegalidade da prisão, o facto é comunicado imediatamente à entidade à ordem de quem se encontrar o preso, devendo esta libertar o interessado de imediato, sob pena de responsabilidade criminal (CPP, arts. 172.º/3 e 173.º).

**HÉLDER PIRES**

## **ARTIGO 40.º**

1. A prisão sem culpa formada será submetida, no prazo máximo de quarenta e oito horas, a decisão judicial de validação ou manutenção, devendo o juiz conhecer das causas da detenção e comunicá-las ao detido, interrogá-lo e dar-lhe oportunidade de defesa.
2. A prisão preventiva não se mantém sempre que possa ser substituída por caução ou por medidas de liberdade provisória previstas na lei.
3. A prisão preventiva, antes e depois da formação da culpa, está sujeita aos prazos estabelecidos na lei.

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93, como art. 33.º-B. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 40.º

**Direito comparado:** CRA, art. 67.º/1.º; CRCV, art. 34.º/5; CRDTL, art. 34.º/3; CRFB, art. 5/LXII, LXVI; CRM, art. 64.º/2; CRP, art. 28.º

**Remissões:** CPP, arts. 150.º e ss; CADHP, art. 7.º

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª ed., Coimbra, 2013; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014;

**Jurisprudência:** Ac. n.º 78/2001, STJ, de 12-05-2001; Ac. n.º 11/2006, STJ, de 17-08-2006.

**Comentário:** I. Este artigo trata da prisão preventiva, estabelecendo os princípios essenciais no que diz respeito à dimensão processual. Logo no n.º 1 são estabelecidas as exigências relativas à validação judicial da prisão preventiva, ao direito de defesa e ao respeito pelo prazo. Quanto às exigências de validação judicial da prisão preventiva, importa observar que qualquer prisão preventiva precisa sempre de ser validada ou confirmada por juiz, competindo-lhe exclusivamente pronunciar-se sobre a pertinência e a necessidade da prisão, confirmando-a, substituindo-a por outra medida ou fazendo libertar o detido (cf. n.º 2 e CPP, art. 151.º/2). O n.º 1 refere ainda que o juiz deve dar ao detido a oportunidade de se defender, contraditando os pressupostos da referida medida

(cf. também CPP, art. 160.º/3) e esta submissão à apreciação judicial deve ocorrer no “*prazo máximo de quarenta e oito horas*”. Este prazo tem sido entendido como o limite máximo para a apresentação ao juiz e não para a decisão deste, nem mesmo para concluir o interrogatório (Ac. n.º 78/2001, STJ, 12-05-2001). Entende-se que a apresentação ao juiz de instrução é suficiente para alcançar o objectivo da norma, que é a cessação da situação legal de poder administrativo sobre a pessoa cuja liberdade é restringida — a detenção administrativa. Todavia, não é de admitir que, por força desta interpretação, o juiz actue sem quaisquer preocupações quanto ao tempo. Assim, por força do direito e garantia fundamental da liberdade (arts. 37.º e 38.º), o prazo de 48 horas constitui um limite temporal para o início do interrogatório judicial do detido, findo o qual este terá de ser libertado, ainda que não se tenha conseguido a sua apresentação judicial e, uma vez apresentado, o juiz deve assegurar que o interrogatório e o inquérito necessário decorram sem demora, por forma a decidir dentro de um prazo razoável. **II.** A natureza excepcional e carácter subsidiário da prisão preventiva retira-se do n.º 2 (confirmado pelo Ac. n.º 11/2006, STJ, de 17-08-2006), nos termos do qual, a prisão preventiva só se mantém se e na medida em que seja necessária para satisfazer os interesses da justiça penal; sempre que seja possível, deve ser substituída por medida mais favorável (não privativa de liberdade). Esta ponderação (da proporcionalidade e necessidade) não é feita apenas no momento da validação ou confirmação da prisão preventiva, mas também para toda a duração dela, devendo ser revogada ou suspensa quando se venha a revelar desnecessária [CPP, arts. 160.º/1/b), 162.º e 163.º]. **III.** O n.º 3 remete o estabelecimento de prazos para a lei comum. A legislação, CPP, art. 161.º, determina vários prazos que a prisão preventiva não deva exceder. Por força do direito de liberdade e da presunção da inocência, o tempo tolerável para que se mantenha uma pessoa privada da liberdade tem, necessariamente, de ser curto.

## **HÉLDER PIRES**

### **ARTIGO 41.º**

- 1. Ninguém pode ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a acção ou a omissão, nem sofrer medidas de segurança cujos pressupostos não estejam fixados em lei anterior.**

2. **Não podem ser aplicadas penas ou medidas de segurança que não estejam expressamente cominadas em lei anterior.**
3. **Ninguém pode sofrer penas ou medidas de segurança mais grave do que as previstas no momento da correspondente conduta ou de verificação dos respectivos pressupostos.**
4. **Ninguém pode ser julgado mais de uma vez pela prática do mesmo crime.**
5. **Nenhuma pena envolve, como efeito necessário, a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos.**
6. **Os cidadãos injustamente condenados têm direito, nas condições prescritas na lei, a revisão da sentença e a indemnização pelos danos sofridos.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 18.º.

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93, como art. 33.º-C. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 1.º

**Direito comparado:** CRA, art. 65.º; CRCV, art. 31.º; CRDSTP, arts. 36.º/2, 37.º/1 e 38.º/3; CRDTL, art. 31.º; CRFB, art. 5/LIII, LIV e LXXV; CRM, arts. 60.º e 61.º/3; CRP, arts. 29.º, 30.º/4.

**Remissões:** DUDH, art. 11.º; PIDCP, arts. 14.º e 15.º; CP, arts. 2.º, 3.º e 4.º; CPP, arts. 288.º e ss.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª ed., Coimbra, 2013; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014.

**Comentário:** I. Este artigo consagra o *princípio da legalidade penal* ou *criminal* e encerra os aspectos essenciais do regime constitucional da *lei criminal*, ou seja, da lei que qualifica uma determinada conduta (acção ou omissão) como crime e prevê a respectiva pena. O n.º 1 começa por estabelecer a proibição da retroactividade da lei criminal, por outras palavras, *nullum crimen sine lege praevia*. Segundo este preceito, nenhuma pena ou medida de segurança pode ser aplicada quando o facto que se quer sancionar seja anterior à respectiva

criminalização. Resumindo, a sanção criminal ou aplicação de medida de segurança exige o respeito pelo *princípio da legalidade* criminal, pelo *princípio da tipicidade* e pelo *princípio da não retroactividade*. O primeiro princípio exige que a lei sobre crimes, penas, medidas de segurança e seus pressupostos seja emitida pela ANP [86.º/g)] — *princípio da legalidade*. Está em causa uma matéria da reserva absoluta da ANP, o órgão político-legislativo por excelência. Apesar de a Constituição deixar a tarefa de criminalizar a cargo do legislador ordinário, entende-se que este não tem o poder de criminalizar livremente, sem qualquer limite. Uma vez que as penas criminais são “restritivas de direitos, liberdades e garantias”, “devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos” (30.º/3). O *princípio da tipicidade* exige a especificação suficientemente dos factos que constituem o tipo legal de crime ou os pressupostos para aplicação de medida de segurança — *nullum crimen sine lege certa*. Este princípio tem como corolário a proibição da aplicação analógica da lei criminal — *nullum crimen sine lege stricta* (n.º 2 e CP, art. 2.º/3). O *princípio da não retroactividade da penalização* impede a lei comum de criminalizar ou punir mais severamente os factos passados e, por outro, impõe que deixe de ser considerado crime ou que passe a ser menos severamente penalizado o facto que lei posterior venha a, respectivamente, despenalizar ou sancionar com pena mais leve (princípio da aplicação retroactiva da lei penal mais favorável — CP, art. 3.º). Para efeitos de considerar que a lei é anterior ou posterior, importa precisar o *tempus delicti*, ou seja, o momento em que se considera ter sido praticado o crime. Esta questão é relevante quando estamos perante um crime em que existe um lapso temporal entre a conduta (acção ou omissão) e o respectivo resultado. No caso de, neste lapso temporal, ter entrado em vigor uma lei criminalizadora (desfavorável) será esta, ou não, aplicável? Por força da ideia de protecção do cidadão face ao poder punitivo do Estado, a resposta é negativa. De facto, nos termos do n.º 3 e do art. 4.º do CP, o *tempus delicti* é o “momento em que o agente actuou ou, no caso de omissão, deveria ter actuado, independentemente do momento em que o resultado típico se tenha produzido”. O *princípio da não retroactividade da lei penal* figura entre os poucos que não podem ser suspensos mesmo na vigência de estado de sítio (art. 31.º/2). **II.** O n.º 4 consagra o princípio *non bis in idem*, que proíbe o duplo julgamento pela prática do mesmo crime, garantindo ao

cidadão o direito de não ser julgado mais do que uma vez pelo mesmo facto e a possibilidade de se defender contra actos estaduais violadores deste direito. Apesar de a Constituição ter referido expressamente apenas a proibição do duplo julgamento e não ter feito referência à dupla penalização, entende-se que a proibição referida engloba a segunda, que tem, igualmente, como finalidade evitar a dupla penalização. **III.** O n.º 5 (inspirado na CRP, art. 30.º/4) coloca dificuldades em termos de interpretação (pelo que, no ordenamento jurídico português, tem suscitado várias intervenções do Tribunal Constitucional). Uma das grandes dúvidas suscitadas é, quanto à letra do n.º 4, se se pode concluir que o conteúdo da pena criminal não envolve necessariamente a “perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos” ou se significa que, conjuntamente com a aplicação de uma pena, não devem existir efeitos que impliquem, de forma automática, a perda de direitos civis, políticos ou profissionais. A doutrina e a jurisprudência portuguesa têm defendido esta segunda alternativa. Sustentamos, igualmente, que está em causa a proibição dos efeitos automáticos/necessários das penas, ou seja, de proibir que a condenação (judicial) numa pena possa justificar uma outra sanção, de forma automática, mecanicamente, independentemente de decisão judicial. Não está em causa a proibição das penas que consistam elas mesmas na perda desses direitos. Os “direitos civis, profissionais ou políticos” são, nomeadamente, os direitos à identidade pessoal, à capacidade civil, à cidadania, ao bom-nome e reputação, à imagem, à palavra e à reserva da intimidade da vida privada e familiar (art. 44.º/1), o direito à condução de veículos automóveis, os direitos relativos ao exercício de profissão e ao trabalho (arts. 46.º e 47.º) e os direitos atinentes à participação política, tais como o de eleger, ser eleito e ter acesso a cargos públicos. **IV.** O n.º 6 estabelece garantias para as situações de condenações injustas: o direito à revisão de sentença e o direito à indemnização dos danos sofridos. Está em causa a responsabilidade do Estado pelo facto praticada no exercício da função jurisdicional. O CPP, nos arts. 288.º e ss., prevê o processo de revisão da sentença, o direito à indemnização por danos (patrimoniais ou não patrimoniais) no caso da absolvição e, igualmente, o direito à restituição das “quantias pagas a título de multa, imposto de justiça e custas”. Resta referir que, apesar de o n.º 6 apenas referir expressamente as situações de sentenças penais condenatórias (injustas), entende-se que o direito à indemnização é extensivo às situações de

prisão preventiva, ou obrigação de permanência na habitação, ilegal ou injustificada, uma vez que estes casos também são susceptíveis de provocar graves danos morais e materiais. V. Os princípios consagrados neste artigo possuem simultaneamente duas dimensões: subjectiva e objectiva; em termos subjectivos, conferem aos cidadãos uma série de direitos subjectivos e garantias de defesa contra as autoridades públicas; por outro lado, impõem ao Estado uma obrigação de conformação legislativa do direito e do processo penal de acordo com os princípios consagrados.

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 42.º**

- 1. O processo criminal assegurará todas as garantias de defesa.**
- 2. Todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa.**
- 3. O arguido tem direito a escolher defensor e a ser por ele assistido em todos os actos do processo, especificando a lei os casos e as fases em que essa assistência é obrigatória.**
- 4. A instrução é da competência do juiz, o qual pode, nos termos da lei, delegar noutras entidades a prática dos actos de instrução que não se prendam directamente com os direitos fundamentais.**
- 5. O processo criminal tem estrutura acusatória, estando a audiência de julgamento e os actos de instrução que a lei determina subordinados ao princípio contraditório.**
- 6. São nulas todas as provas obtidas mediante torturas, coacção, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 18.º

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93, como art. 33.º-D. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 42.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 67.º; CRCV, art. 34.º; CRDSTP, art. 40.º; CRDTL, art. 34.º; CRFB, art. 5/LXVI, LVI e LVII; CRM, arts. 59.º e 65.º/6; CRP, art. 32.º;

**Remissões:** DUDH, art. 11.º; PIDCP, arts. 9.º/§ 3, 14.º e 15.º; CADHP, 7.º; CPP, art. 113.º, 60.º e ss e ss; DL 11/2010, 14-06.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 2.ª ed. Coimbra, 2001.

**Comentário:** **I.** Este artigo encerra importantes princípios constitucionais materiais do processo criminal, o que inculca a grande importância que as normas relativas ao processo penal assumem perante a Constituição. De facto, este é um dos artigos que mais suporta a afirmação de que o *direito processual penal é direito constitucional aplicado*. **II.** O n.º 1 condensa as normas restantes e constitui o que pode designar-se por *princípio da protecção global e completa dos direitos de defesa do arguido em processo criminal*. Estamos perante uma espécie de cláusula, ou princípio geral, que engloba “todas as garantias de defesa”, todos os direitos e instrumentos necessários e adequados para o arguido defender a sua posição e contrariar a acusação, incluindo as não explicitadas nos números seguintes; na verdade, estes números (3 a 6) limitam-se a concretizar a cláusula ou princípio geral (n.º 1) através de uma enumeração exemplificativa. Assim, a norma (geral) do n.º 1 pode ser fonte autónoma de garantias de defesa. Este princípio visa atenuar a desigualdade de armas entre a acusação e a defesa, tendo presente que, na maioria das vezes o Estado situa-se do lado da acusação. As garantias de defesa podem ser invocadas no âmbito do processo criminal a partir do momento em que o sujeito assume a qualidade de *arguido* (n.º 2 e 3) ou é declarado *suspeito* (usando a expressão preferida pelo CPP, art. 60.º). **III.** O n.º 2 consagra o *princípio da presunção de inocência* e o *direito de ser julgado no mais curto prazo* compatível com as garantias de defesa. Este *princípio da presunção de inocência* (com acolhimento nos textos do direito internacional [DUDH, art. 11.º; PIDCP, art. 14.º/§2; CADHP, 7.º/1/a]) surgiu como reacção contra os abusos no passado, no qual foi comum a presunção da culpa e, actualmente, constitui também uma proclamação de fé no valor ético da pessoa.

A presunção de inocência impõe que o arguido/suspeito seja tratado como inocente enquanto não for julgado culpado por sentença transitada em julgado, proibindo qualquer espécie de “culpabilidade por associação” ou “colectiva”. Este princípio tem consequências para toda a estrutura do processo penal: atribui ao acusado o direito de exigir provas da sua culpabilidade; proíbe a inversão do ónus da prova em detrimento do arguido; implica a atribuição ao arguido/suspeito do direito de ser informado, em tempo útil e com a concretização necessária, dos actos que se lhe imputam e dos direitos que lhe assistem, para que possa ficar ciente dos factos que lhe são imputados e da sua relevância jurídico-criminal, para que possa defender-se adequadamente; privilegia a sentença de absolvição contra o arquivamento do processo, bem como a exclusão da fixação de culpa em despachos de arquivamento; não incidência de custas sobre arguido não condenado; proíbe a antecipação de verdadeiras penas a título de medidas cautelares, impondo uma estreita legalidade, subsidiariedade e excepcionalidade das medidas de coacção privativas ou restritivas da liberdade. No âmbito da apreciação de prova, o *princípio da presunção de inocência* surge associado ao princípio *in dubio pro reo*, no sentido de que nas situações de dúvida, na questão de prova o juiz deve pronunciar de forma favorável ao réu e, consequentemente, o acusado deve ser absorvido. Este princípio considera-se também relacionado com o princípio *nulla poena sine culpa*, no sentido de que o juiz só pode pronunciar uma sentença de condenação quando está convencido sobre a existência dos pressupostos de facto tipificado na norma incriminadora. **IV.** Como referimos antes, o n.º 2 (*in fine*) consagra ainda o direito de ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa (no mesmo sentido, PIDCP, art. 9.º/§3 e CADHP, 7.º/d), o que constitui um dos corolários do *princípio da inocência*. De facto, a demora do processo penal por tempo superior ao necessário esvazia o sentido e retira conteúdo útil ao princípio da presunção de inocência, na medida em que se constitui, frequentemente, em períodos de sofrimento insuportável para o acusado, ocasionados pela incerteza da decisão, pela ameaça de condenação que paira sobre ele e que, em certa medida, podem condicionar e comprometer a sua vida pessoal e profissional, bem como a sua liberdade. **V.** O n.º 3 [igualmente, PIDCP, arts. 14.º/§3/2 e CADHP, 7.º/1/c)] atribui ao arguido o direito à escolha de defensor e de ser por ele assistido em todos os actos do

processo e remete para a legislação ordinária a concretização dos casos e fases em que a assistência por advogado é obrigatória. O direito à assistência de um defensor abrange a possibilidade de designação de um defensor oficioso. O direito à assistência consiste no direito ao apoio e à consulta do defensor em todos os actos processuais, o que implica o direito de comunicação com ele. Para a concretização deste direito foi aprovado o DL 11/2010 (cf. a anotação ao art. 32.º). **VI.** O n.º 4 (primeira parte) estabelece o princípio da judicialização da instrução, atribuindo ao juiz de instrução a competência para a realização dos actos instrutórios; pela segunda parte deste mesmo número, é permitida a delegação pelo juiz da prática de certos actos de instrução noutras entidades. **VII.** O n.º 5, primeira parte, prevê o *princípio acusatório*, uma garantia essencial do julgamento independente e imparcial, que reconhece o *arguido* como sujeito processual com efectiva liberdade de actuação para exercer a sua defesa face à acusação, que fixa o objecto do processo e é deduzida por entidade independente do tribunal que decide a causa. Este princípio garante, por um lado a separação entre as funções de acusação e julgamento (o arguido só pode ser julgado por um crime cuja acusação é feita por parte de um órgão distinto do julgador) e, por outro, garante a independência e a imparcialidade do julgador. A segunda parte do n.º 5 estabelece o *princípio do contraditório*, que abrange o dever e o direito de o juiz ouvir as razões da acusação e as da defesa, o direito de audiência de todos os sujeitos processuais que possam vir a ser afectados pela decisão e o direito do arguido de intervir no processo e de se pronunciar e contraditar todas as informações susceptíveis de afectar a sua posição. **VIII.** O n.º 6 (bem como os arts. 114.º, 115.º e 116.º do CPP) determina a nulidade das provas obtidas com ofensa da integridade pessoal, da reserva da intimidade da vida privada, da inviolabilidade do domicílio e da correspondência. Com efeito, o interesse na realização da justiça do caso, apesar de ser um valor constitucional, não pode prevalecer em detrimento das normas constitucionais que protegem os direitos fundamentais básicos. As provas obtidas ilicitamente “são ineficazes sob o ponto de vista processual e apenas podem ser utilizadas para se proceder criminal ou disciplinarmente contra os seus autores” (CPP, art. 116.º/1).

**HÉLDER PIRES**

## **ARTIGO 43.º**

1. **Em caso algum é admissível a extradição ou expulsão do País do cidadão nacional.**
2. **Não é admitida a extradição de cidadãos estrangeiros por motivos políticos.**
3. **A extradição e a expulsão só podem ser decididas por autoridade judicial.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O n.º 1 corresponde ao artigo 34.º da versão originária.

II. Os números 2 e 3 foram aditados pela LC 1/93. III. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 43.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 70.º; CRCV, arts. 36.º e 37.º; CRDSTP, art. 41.º/1/2/3; CRDTL, art. 35.º; CRFB, art. 5/LI e LII; CRM, art. 67.º; CRP, arts. 33.º/1 a 7.

**Remissões:** DUDH, arts. 13.º e 14.º; PIDCP, 13.º; CADHP, art. 12.º/5; ERTPI; ACJPGB; CJGBS; ACJACVGBMSTP.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; PEDRO CAEIRO: “O procedimento de entrega previsto no Estatuto de Roma e a sua incorporação no direito português”, *O TPI e a Ordem Jurídica Portuguesa*, AA. VV., Coimbra: Coimbra Editora, 2004, 69-157.

**Comentário:** I. Este preceito ocupa-se da protecção dos residentes (nacionais e estrangeiros) no território nacional e constitui um importante limite da actuação do Estado face aos direitos fundamentais do residente. Logo no n.º 1 temos uma expressiva proibição: *em caso algum* é admissível a extradição ou expulsão do país do cidadão nacional. Na verdade, o estatuto de cidadão implica uma situação jurídica subjectiva, que comporta um complexo de direitos, incluindo o direito à residência em território nacional, garantido em termos absolutos pelo direito de não ser expulso nem extraditado (*em caso algum*). Neste número, quando a Constituição refere que em caso algum é admissível a *extradição ou expulsão* deve entender-se que o legislador constituinte está a proibir qualquer acto das autoridades nacionais que (i) vise a transferência de um cidadão que se encontra no território nacional para a esfera da autoridade de um outro Estado ou

que (ii) consubstancie uma ordem de saída do território nacional para um outro país, independentemente de qualquer pedido das autoridades desse país, designadamente de entrega do indivíduo a tais autoridades. **II.** O n.º 2 estatui dispõe quanto a estrangeiros, proibindo a extradição de cidadãos estrangeiros por motivos políticos. Comparando os dois primeiros números, parece evidente a diferença do nível da protecção de cidadãos nacionais em comparação com os estrangeiros. Os estrangeiros não gozam de um direito absoluto de entrar e permanecer em território nacional, uma vez que, verificadas certas condições, podem ser extraditados apenas não podem ser extraditados por motivos políticos. **III.** Do regime constante dos números 1 e 2, retira-se que, pelo menos sob certas condições, são admissíveis a extradição e a expulsão. O n.º 3 estatui que, tanto a extradição como a expulsão só podem ser decididas por autoridade judicial, ou seja, por um tribunal. Nos termos do art. 102.º/b do ERTPI, a “extradição” é a *entrega de uma pessoa por um Estado a outro Estado, conforme previsto num tratado, numa convenção ou no direito interno*. Está em causa uma matéria que envolve interesses de outros Estados. Em consequência, a concretização da extradição requer uma relação entre dois ou mais Estados. Assim, para facilitar eventual extradição, a Guiné-Bissau assinou o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional e celebrou vários acordos de cooperação judiciária: com Portugal (ACJPGB); com Senegal (CJGBS) e com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe (ACJACVGBMSTP). Destes acordos consta normalmente que *os Estados Contratantes obrigam-se a entregar um ao outro, nos termos previstos*” no acordo em causa, *as pessoas que se encontrem nos seus territórios* (cf. ACJPGB, art. 45.º).

## HÉLDER PIRES

### ARTIGO 44.º

- 1. A todos é reconhecido o direito à identidade pessoal, à capacidade civil, à cidadania, ao bom-nome e reputação, à imagem, à palavra e à reserva da intimidade da vida privada e familiar.**
- 2. A privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efectuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O texto não é originário. **II.** O n.º 1 foi introduzido pela LC 1/91, como art. 34.º-A. **III.** O n.º 2 foi introduzido pela LC 1/93 no art. 34.º-A. **IV.** Na renumeração resultante da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, as duas normas surgem como art. 44.º

**Direito comparado:** CRA, art. 32.º; CRDCV, art. 40.º; CRDSTM, art. 24.º; CRDTL, art. 36.º; CRFB, art. 5.º; CRM, art. 41.º; CRP, art. 26/1 e 4.

**Remissões:** DUDH, arts. 1.º, 7.º, 15.º e 16.º; PIDC, arts. 16.º, 17.º e 24.º/3; CADHP, art. 5.º CC, arts. 70-8; L 2/92, 06-04 (L da Cidadania).

**Bibliografia:** RABINDRANATH CAPELO DE SOUSA, *O direito geral da personalidade*, Coimbra, 1995; RITA AMARAL CABRAL, “O direito à intimidade da vida privada (Breve reflexão acerca do artigo 80.º do Código Civil”, em *Estudos em memória do Professor Doutor Paulo Cunha*, Lisboa, 1988; RICARDO PINTO LEITE, “Liberdade de imprensa e vida privada”, em *ROA*, 1994; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Os direitos da personalidade na civilística portuguesa”, em *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*, I, Coimbra, 2002; JORGE PEREIRA DA SILVA, *Direitos de cidadania e direito à cidadania*, ACIME, 2004; JORGE MIRANDA, “Processo penal e direito à palavra”, em *Escritos vários sobre direitos fundamentais*, Estoril, 2006.

**Comentário:** **I.** a disposição do n.º 1 constitui a sede dos direitos constitucionais da personalidade, que, neste patamar do sistema jurídico estadual, constituem fronteiras de outros direitos constitucionalmente consagrados, como o da liberdade de expressão e de informação, a liberdade de imprensa e a própria liberdade de criação literária e artística. Estas liberdades não poderão ser interpretadas sem que se tenha em conta os direitos de personalidade consignados neste artigo, em especial o direito ao bom nome e à reputação, o direito à imagem, o direito à palavra e o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar. **II.** O direito à identidade pessoal assenta no reconhecimento de um princípio de diferenciação entre indivíduos, que a ordem constitucional legitima. Desse princípio desprende-se a fundamental consequência de que os indivíduos não podem ter um tratamento legal que, generalizadamente, ignore a sua particularização, como seria o caso — historicamente conhecido — de se lhe negar direitos subjectivos em função da integração social num grupo (por exemplo, a família). Inerente à identidade pessoal é, também, a orientação ao

legislador comum para que estabeleça regimes jurídicos que propiciem a diferenciação entre indivíduos, designadamente através de *símbolos linguísticos*, como o nome e o pseudónimo, mas também de outros elementos eficazes perante o Estado, como um número de cidadão que seja único de cada pessoa; a verificação de um direito à identidade pessoal determina, pelo menos, a obrigatoriedade de que a cada pessoa seja atribuído um nome, como *símbolo* da sua individualidade. **III.** O direito à capacidade civil significa o necessário reconhecimento, pela lei comum, da possibilidade de, através de acto de vontade de cada um, serem produzidos efeitos na respectiva esfera jurídica; são, portanto, constitucionalmente proibidas soluções que, sem qualquer critério, privem os indivíduos daquela possibilidade, como foram os exemplos históricos da escravatura e da *morte civil*. Não obstante isso, o reconhecimento constitucional da capacidade civil não tem o significado de que a mesma tenha que ser atribuída pela lei comum sem qualquer restrição, designadamente originada em razões de protecção do próprio individuo, como a da idade (que pode constituir causa de natural inexperiência), a situação física ou psíquica e certos hábitos de vida (como o habitual abuso de bebidas alcoólicas ou de estupefacientes). De qualquer forma, as restrições à capacidade civil que se fundem em tais causas atendem ao exercício de direitos e não à titularidade dos mesmos, admitindo-se, portanto, que tais direitos possam ser adquiridos para tais pessoas através de esquemas jurídicos de substituição ou de condicionamento da sua vontade (representação e autorização, respectivamente). **IV.** O direito à cidadania em causa no n.º 1 é, naturalmente, à cidadania do Estado da Guiné-Bissau, que, na presença das condições estabelecidas pela L 2/92 (Lei da Cidadania), 06-04, para a sua atribuição, originária ou derivada, não pode ser negada. Não obstante isso, o n.º 2 admite à lei ordinária que estabeleça casos e termos de perda da cidadania, o que, em qualquer caso, só deve admitir-se, atenta a consagração do direito fundamental à cidadania, em termos muito restritos e, em particular, para casos que atentem contra o próprio vínculo da nacionalidade, como por exemplo, o exercício funções de soberania a favor do Estado estrangeiro [cf. o art. 6.º, 1, b) da L 2/92]. **V.** O direito ao bom-nome é, naturalmente, diverso do direito ao nome, elemento essencial da identidade pessoal; *bom-nome* e *reputação* distinguem-se, fundamentalmente, no modo de perspectivação; o *bom-nome* considera uma perspectiva subjectiva/interna e, a reputação, uma

perspectiva objectiva/externa-social. A protecção constitucional do direito ao bom-nome e reputação implica o estabelecimento de regimes jurídicos infraconstitucionais que determinem a ilicitude, civil ou criminal, de actos que visem ou tenham por efeito atingir a consideração, pessoal ou social das pessoas; numa sociedade aberta e democrática, a lesão do direito ao bom-nome e reputação admite-se como lícita em consequência do exercício de outros direitos constitucionalmente reconhecidos, como o da liberdade de informação. **VI.** O *direito à imagem* e o *direito à palavra* configuram uma possibilidade negativa de o individuo se opor a uma qualquer representação sua, técnica ou artística (por exemplo, fotografia ou desenho) ou gravação da voz, respectivamente, sejam, sem autorização sua, lançadas, no comércio jurídico; mas a Constituição não impõe uma protecção irrestrita da imagem e da voz, que conflitue, por exemplo, com a liberdade de informar, o interesse público na divulgação da imagem ou da gravação, o contexto público da sua captação, etc. A protecção constitucional do direito à imagem e à voz implica o estabelecimento de regimes jurídicos infraconstitucionais que determinem a ilicitude, civil ou criminal, do lançamento do retrato de alguém ou da gravação da sua voz no comércio jurídico sem a respectiva autorização. **VI.** O *direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar*, à semelhança do direito à imagem, configura uma possibilidade negativa de o individuo se opor a outrem divulgue factos relativos à sua vida privada e familiar (por exemplo, relativos à saúde, à sexualidade ou ao património) dos quais tomou conhecimento, independentemente da casualidade ou da intencionalidade da tomada desse conhecimento; mas, também neste domínio, a Constituição não impõe uma protecção irrestrita da privacidade, que conflitue, por exemplo, com a liberdade de informar ou o interesse público da divulgação do facto. A protecção constitucional do direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar implica o estabelecimento de regimes jurídicos infraconstitucionais que determinem a ilicitude, civil ou criminal, da revelação a terceiros e factos relativos à intimidade da vida privada e familiar alheia. A delimitação do âmbito da reserva constitui a fonte de esforços de alguma doutrina civilista no sentido de determinar *esferas* de vida pública e privada dos indivíduos, mas tais tentativas são de rejeitar, uma vez que rigidificam uma realidade fluída, variável de indivíduo para indivíduo; com efeito, aquilo que para uns pode situar-se no âmbito da esfera da sua vida

pública, para outros poderá ser de âmbito privado. VII. O n.º 2 remete para a lei ordinária a definição dos casos e dos termos em que uma pessoa pode ser privada da cidadania bissau-guineense, bem como daqueles em que pode ter a sua capacidade civil limitada, o que mostra que tais direitos não têm *a se* um valor constitucional absoluto; de qualquer maneira, os critérios a fixar para a privação e limitação, respectivamente, não podem ter motivos políticos como fundamento, devendo, aliás, interpretar-se amplamente essa exigência, no sentido de que tais critérios não podem ser arbitrários, numa interpretação conforme com o que se sustentou para o sentido a atribuir ao princípio da igualdade entre os cidadãos.

### **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

#### **ARTIGO 45.º**

- 1. É reconhecida aos trabalhadores a liberdade sindical como forma de promover a unidade, defender os seus direitos e proteger os seus interesses.**
- 2. No exercício da liberdade sindical é garantido aos trabalhadores, sem qualquer discriminação, designadamente:**
  - a) A liberdade de constituição, de organização e de regulamentação interna das associações;**
  - b) O direito de exercício da actividade sindical nas empresas, nos termos previstos na lei.**
- 3. As associações sindicais são independentes do Estado, do patronato, das confissões religiosas, dos partidos e outras associações políticas.**
- 4. A lei assegura a protecção adequada aos representantes dos trabalhadores contra quaisquer formas de limitações do exercício legítimo das suas funções.**
- 5. As associações sindicais devem reger-se pelos princípios da organização e da gestão democráticas, baseados na eleição periódica e por escrutínio secreto dos órgãos dirigentes, sem sujeição a qualquer autorização ou homologação, e assentes na participação dos trabalhadores em todos os domínios da actividade sindical.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** Os números 1 a 4 foram introduzidos pela LC 1/91 como conteúdo do art. 36-A. **II.** O número 5 foi aditado pela LC 1/93. **III.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 45.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 50.º; CRCV, arts. 63.º, 64.º e 65.º; CRDSTP, art. 43.º/b); CRDTL, art. 52.º; CRFB, art. 8; CRM, art. 86.º; CRP, arts. 55.º e 56.º.

**Remissões:** DUDH, art. 23.º/4; PIDCP, art. 22.º; PIDESC, art. 8.º; LLS.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; EDUARDO PAZ FERREIRA, “O aval do Estado”, em *Estudos em homenagem ao Prof. Raúl Ventura*, II, Coimbra, 2003.

**Comentário:** **I.** Este artigo introduz uma modalidade especial e autónoma da liberdade de associação (art. 55.º): a *liberdade sindical*. Está em causa uma liberdade de associação reconhecida aos trabalhadores (assalariados ou equiparados) para defesa dos seus direitos e interesses (de classe) perante o patronato. A liberdade sindical corresponde, igualmente, a um verdadeiro *direito à actividade sindical* perante o empregador, pelo que um dirigente de uma associação de trabalhadores não pode ser prejudicado pelo exercício de direitos sindicais; pelo contrário, tem o direito a que lhe seja proporcionado um ambiente favorável ao exercício da actividade sindical (LLS, arts. 39.º/1 e 40.º). Sublinhe-se que o preceito constitucional não confere qualquer protecção especial às associações de empregadores. **II.** Nos termos do n.º 1, a liberdade sindical é reconhecida como forma de *promover a unidade* dos trabalhadores, de *defender os seus direitos e proteger os seus interesses*. Assim, a unidade dos trabalhadores é considerada tarefa dos próprios. Cada trabalhador tem o direito de decidir se integra, ou não, um sindicato e pode ainda optar pelo sindicato *X* ou *Y*. Estes direitos implicam a possibilidade de existência de diferentes correntes sindicais. **III.** O n.º 2 garante certos direitos e liberdades sindicais aos trabalhadores *sem qualquer discriminação*. Estamos, aqui, perante uma reafirmação do princípio constitucional da igualdade (art. 24.º), nos termos da qual todos os trabalhadores (de instituição pública ou privada) gozam dos direitos e liberdades sindicais e não é lícita qualquer interdição legal. A al. *a*) do n.º 2 prevê a liberdade de constituição de associações sindicais; esta liberdade é

limitada pelos princípios da organização e da gestão democráticas, que alberga quatro subprincípios: (i) o da realização das eleições periodicamente; (ii) o do sufrágio secreto para a eleição dos órgãos dirigentes; (iii) o da não sujeição dos órgãos eleitos a qualquer autorização ou homologação administrativa (no mesmo sentido, a LLS, art. 4.º); e, (iv) o da participação dos trabalhadores em todos os domínios da actividade sindical. Para além dos limites constitucionalmente consagrados no n.º 5, a lei ordinária não pode estabelecer limites à liberdade de organização e de regulamentação dos sindicatos. Por seu turno, a alínea *b*) do n.º 2 consagra o *direito de exercício de actividade sindical* na empresa. Este preceito demonstra que está em causa um verdadeiro direito e não uma simples liberdade perante a entidade patronal. A Constituição refere apenas a actividade sindical *na empresa*, no entanto, entende-se que a lei pode, igualmente, reconhecer este direito relativamente a todas as pessoas colectivas públicas e nas instituições privadas sem carácter empresarial. Um outro aspecto a referir é o facto de a Constituição ter mencionado que este direito é exercido *nos termos previstos na lei*, o que significa que a Constituição aceita as restrições ao exercício deste direito impostas pela lei, como por exemplo as relativas aos militares e agentes militarizados: não podem convocar ou participar em qualquer reunião ou manifestações de carácter sindical, não podem filiar-se em associações de natureza sindical (LDNFA, 31.º/1, 4 e 5) e são proibidos a greve (L da Greve, art. 5.º). **IV.** O n.º 3 consagra o *princípio da independência e autonomia dos sindicatos* perante o patronato, o Estado, as confissões religiosas, os partidos e outras associações políticas. Este princípio constitui uma garantia da própria liberdade sindical, podendo implicar, por exemplo, a incompatibilidade entre cargos de direcção sindical e de direcção partidária, bem como a proibição legal de financiamento das organizações sindicais pelo patronato, pelas confissões religiosas, pelos partidos políticos e por outras associações políticas. Apesar de tudo, importa sublinhar que esta não é uma interdição absoluta de qualquer forma de financiamento. Por exemplo, admite-se a possibilidade de os sindicatos beneficiarem, nos termos da lei, de isenção fiscal em condição de igualdade relativamente a todas as associações sindicais ou, enquanto agentes económicos a que desempenham uma actividade de interesse público, serem financiados no âmbito da formação profissional (no mesmo sentido, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*,

comentários ao art. 55.º e EDUARDO PAZ FERREIRA, *O aval do Estado*, em *Estudos em homenagem ao Prof. Raúl Ventura*, II, Coimbra, 2003). V. O n.º 4 consagra o *direito de protecção especial dos representantes eleitos dos trabalhadores*, legitimando um tratamento específico e diferenciado destes em relação aos demais trabalhadores. Esta protecção especial decorre da situação de particular “exposição” dos representantes dos trabalhadores perante as entidades patronais. Como refere expressamente a parte inicial deste número, compete ao legislador concretizar a *protecção adequada*, ou seja, há uma imposição constitucional dirigida ao legislador no sentido de este concretizar as formas de protecção adequadas. Efectivamente, o art. 39.º/1 da LLS elenca uma serie de garantias dos dirigentes dos sindicatos: proibição de transferência sem acordo; não serem despedidos, salvo na situação de falta disciplinar grave apurada em processo disciplinar; ter preferência na manutenção do emprego em caso de despedimento por motivo económico; não sofrerem discriminação na remuneração, na carreira profissional e nas condições de trabalho, por causa das funções exercidas; terem facilidades de horário para o desempenho das suas funções sindicais.

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 46.º**

1. **Aquele que trabalha tem direito à protecção, segurança e higiene no trabalho.**
2. **O trabalhador só pode ser despedido nos casos e termos previstos na lei, sendo proibidos os despedimentos por motivos políticos ou ideológicos.**
3. **O Estado criará gradualmente um sistema capaz de garantir ao trabalhador segurança social na velhice, na doença ou quando lhe ocorra incapacidade de trabalho.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. Os números 1 e 3 correspondem ao texto do originário art. 37.º. II. A texto do n.º 2 não é originário, tendo sido modificado pela L 1/93; era o seguinte o texto originário do n.º 2: *O trabalhador só poderá ser despedido nos casos e termos previstos na lei*. III. A renumeração resulta da

república da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 46.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 76.º; CRCV, art. 62.º; CRDSTP, art. 43.º; CRDTL, art. 50.º; CRFB, art. 7.º; CRM, art. 85.º; CRP, arts. 53.º e 59.º.

**Remissões:** arts. 58.º e 130.º/f); LGT; PGEP; EDFAACRL; DL 5/86, de 29-03, que estabelece o regime geral de Providência Social dos Trabalhadores; LEPS; PIDESC, arts. 7.º/b) e 9.º

**Bibliografia:** JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, Coimbra, 2010; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª ed., Coimbra, 2013; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014.

**Comentário:** I. Este artigo comprehende direitos fundamentais constitucionais dos trabalhadores. A preocupação do legislador constitucional funda-se no facto de as relações de trabalho subordinado envolverem tipicamente relações de poder, nas quais o empregador assume a posição de supremacia e o trabalhador ocupa uma posição mais frágil. O n.º 1 consagra o *direito dos trabalhadores à protecção, segurança e higiene no trabalho*. A garantia de segurança no trabalho constitui, na sua dimensão positiva, uma imposição constitucional dirigida aos poderes públicos (legislador), no sentido de editar instrumentos legais que garantam a segurança e a higiene no trabalho e, igualmente, determina que compete, especialmente, ao empregador “tomar todas as medidas necessárias para que o trabalho seja prestado nas melhores condições, designadamente de segurança e higiene” [LGT, art.19.º/2/g)] e este é ainda obrigado a “organizar e a fazer executar o trabalho em condições de higiene, segurança e protecção à saúde dos trabalhadores”. Assim, parece que o trabalhador pode, legitimamente, recusar a prestação de trabalho quando a falta de condições cria um risco de agressão iminente e grave para a vida, a integridade física ou a própria saúde do trabalhador. Por isso, entendemos que se trata de um direito que goza do regime tradicionalmente reservado aos direitos, liberdades e garantias, ou seja, é directamente aplicável e vincula tanto

as entidades públicas, como as privadas. **II.** O n.º 2 estabelece o princípio da *proibição da proibição de despedimento ilegal ou por motivos políticos ou ideológicos* e a *garantia contra despedimentos por motivos políticos ou ideológicos*. Por força deste preceito, por um lado, os empregadores não têm a liberdade de despedir e de dispor dos empregos, por outro, o trabalhador tem uma garantia de manutenção do emprego, ou seja, o direito de não ser privado dele ilegalmente. Este direito não carece de problemas de concretização. Como refere a LGT, é proibido ao empregador punir o trabalhador ou despedi-lo “sem procedência de processo disciplinar” ou “com o propósito de o prejudicar” [23.º/b)/i)]. Trata-se de uma norma que proíbe acções ou comportamentos, neste caso o despedimento (não previstos na lei). Logo, está em causa uma norma constitucional exequível (não carece de desenvolvimento para a sua aplicação), que, igualmente, goza do regime tradicionalmente reservado aos direitos, liberdades e garantias: é directamente aplicável e vincula tanto as entidades públicas, como as privadas. A Constituição não proíbe a extinção da relação laboral por outras vias, por exemplo, por acordo entre as partes (bilateral) ou por despedimento (unilateral), nos termos da lei. De facto, tanto a L Geral do Trabalho (aplicável aos funcionários das entidades privadas), como o Estatuto Disciplinar (aplicável aos funcionários públicos) estabelecem várias formas de extinguir a relação laboral: cessação por acordo entre as partes ou por vontade unilateral do trabalhador, despedimento com justa causa ou por motivo económico [LGT, 32.º/1/f) e 36.º; EDFAACRL, 11.º/1/f)]. Por outro lado, importa realçar que os modos unilaterais de o empregador extinguir a relação de trabalho — despedimento com justa causa ou como sansão disciplinar — são rodeadas de requisitos apertados para proteger o trabalhador e só podem ser usadas através de um processo disciplinar com garantias de defesa (LGT, arts. 36.º e 37.º; EDFAACRL, arts. 34.º e ss). A proibição de despedimentos por motivos políticos ou ideológicos é uma concretização específica da proibição dos despedimentos ilegais, que merece um tratamento autónomo pela sua característica particular: está em causa a proibição de discriminação por razão de convicções políticas ou ideológicas, incluindo por motivo de actividade política ou sindical. **III.** O direito à segurança no emprego abrange todas as situações que se traduzam em precariedade da relação de trabalho, como por exemplo a situação de

trabalhador sujeito a um contrato a um prazo curto: por motivos políticos ou ideológicos o empregador poderia apenas não renovar a relação jurídica no termo do prazo. Por isso, a lei limita as situações em que este tipo de contrato pode ser celebrado (LGT, art. 10.º; PGEP, art. 24.º/2) e, igualmente, limita e disciplina do período experimental. **IV.** Como vimos, por um lado, os dois primeiros números introduzem direitos dos trabalhadores com características de *direitos, liberdades e garantias*; por outro lado, o n.º 3 estabelece um conjunto de tarefas dirigidas aos poderes públicos, mais concretamente ao legislador. Na verdade há uma imposição de o legislador concretizar a norma constitucional em causa, através de leis e outras medidas estatais. Estamos, aqui, perante uma das características dos direitos fundamentais qualificados de *direitos da natureza económica e social* (art. 58.º), pelo que a sua realização será efectivada progressivamente, de acordo com o nível do desenvolvimento do país. Esta imposição começou a ser cumprida pelo legislador ordinário com a emissão do DL 5/86, que estabelece o regime geral de Providência Social dos Trabalhadores, e com a LEPS). O sistema da protecção social tem por fundamento a solidariedade nacional e procura alcançar os objectivos ligados à prevenção de situações de carência, protecção dos mais vulneráveis, promoção de bem-estar das pessoas, redução das desigualdades sociais e assimetrias regionais (LEPS, art. 4.º). Com efeito, para além das contribuições dos respectivos beneficiários, o sistema admite a utilização do OGE e receitas das autarquias locais transferidas (LEPS, arts. 31.º e 33.º).

## HÉLDER PIRES

### ARTIGO 47.º

- 1. É reconhecido aos trabalhadores o direito à greve nos termos da lei, competindo-lhes definir o âmbito de interesses profissionais a defender através da greve, devendo a lei estabelecer as suas limitações nos serviços e actividades essenciais, no interesse das necessidades inadiáveis da sociedade.**
- 2. É proibido o lock-out.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/91, como art. 37-A. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 47.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 51.º; CRCV, art. 66.º; CRDSTP, art. 43.º/f); CRDTL, art. 51.º; CRFB, art. 9.º; CRM, art. 87.º; CRP, art. 57.º.

**Remissões:** L 9/91, 3-10 (L da Greve); LRC; PIDESC, art. 8.º.

**Bibliografia:** JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, Coimbra, 2010; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª ed., Coimbra, 2013; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014.

**Comentário:** I. O n.º 1 deste artigo reconhece o *direito à greve* a todos os trabalhadores. O direito à greve é um direito fundamental, tradicionalmente caracterizado como incluindo o âmbito dos *direitos, liberdades e garantias*. A Constituição não refere expressamente se estamos aqui perante um dos *direitos, liberdades e garantias*, nem se se trata de *direitos sociais, económicos e culturais*, devendo notar-se que, entre os direitos fundamentais previstos no Título II (designado *Dos Direitos, Liberdades, Garantias e Deveres Fundamentais*), existem alguns que têm *natureza económica e social* e que em, relação a estes, o Estado tem o dever de criar *progressivamente* as condições necessárias para as respectivas realizações, “em conformidade com o desenvolvimento do país”. Assim, cabe ao intérprete-aplicador determinar, casuisticamente, se está em causa um direito de natureza económica e social ou não. Em relação ao direito à greve, entendemos que se está perante um dos direitos de liberdade, apesar de o mesmo constituir um instrumento utilizado para a promoção de condições de igualdade real entre indivíduos e grupos sociais. Este direito atribui aos trabalhadores um direito subjetivo negativo: não podem ser proibidos ou impedidos de fazer greve, nem podem ser forçados a pôr-lhe termo, independentemente da existência de qualquer lei concretizadora. Pela sua natureza, trata-se ainda de um direito com eficácia externa imediata, em relação a entidades privadas e o seu exercício (nos termos da lei) não constitui qualquer violação do contrato de trabalho, pelo que a entidade patronal ou

qualquer terceiro não podem adoptar condutas que aniquilem a greve ou os seus efeitos. Perante a falta de prestação dos serviços (objecto do contrato), em princípio, os empregadores não estão autorizados a recorrer à figura de *requisição civil*, na medida em que a mesma tem *carácter excepcional* (LRC, art. 1.º). A sua utilização para neutralizar o direito à greve seria inconstitucional. Os poderes públicos (incluindo o legislador) têm a obrigação de criar mecanismos que assegurem a real efectividade do direito à greve e, na regulamentação da greve, ponderar os vários direitos e interesses constitucionalmente protegidos. Segundo o art. 3.º da L 9/91, de 3-10 (*L da Greve*), “[c]onsidera-se greve a paralisação colectiva, concertada e voluntária da prestação do trabalho com o objectivo de pressionar o empregador a satisfazer um interesse comum dos trabalhadores”. Estamos perante um direito individual de exercício colectivo. O trabalhador surge como membro de um grupo e pressupõe uma decisão colectiva (declaração), mas, apesar de tudo, é ainda um direito dos trabalhadores em si mesmos, de todos e cada um deles, e não directamente das organizações dos trabalhadores. Por isso, o legislador ordinário não pode criar uma norma legal que, em via de princípio, reserve aos sindicatos o direito de decidir e declarar greves. à luz da Constituição, um grupo (*colectivo*) de trabalhadores pode declarar greve, desde que tenham interesses comuns, por pertencerem à mesma categoria profissional e por trabalharem no mesmo local.

**II.** A segunda parte do n.º 1 refere ainda que compete aos trabalhadores “definir o âmbito de interesse profissionais a defender através da greve”. Esta referência acaba por constituir um importante princípio da *auto-regulamentação de interesses e da liberdade de luta dos trabalhadores*. Por outro lado, proporciona ao trabalhador, enquanto cidadão, a possibilidade de participar na dinâmica social, defendendo os seus interesses perante os outros grupos e o Estado. Sem subverter o conteúdo essencial do direito à greve e o princípio da *auto-regulamentação*, a L 9/91 (*L da Greve*) elenca situações que podem conduzir à qualificação da greve como ilegal. Assim, por exemplo, são ilegais as greves que visem prosseguir interesses ou motivos estranhos a relação de trabalho, greves declaradas com duração indeterminada ou greves com ocupação dos locais de trabalho, prática de violência, impedimento da liberdade de acesso a instalações, destruição ou descaminho de bens (L 9/91, art. 7.º).

**III.** A terceira parte do n.º 1 prevê a possibilidade de estabelecer limitações ao direito à greve, no que diz

respeito aos “serviços e actividades essenciais”, sendo que estas limitações devem verificar-se “no interesse das necessidades inadiáveis da sociedade”. Trata-se da necessidade de garantir, durante a greve, a realização dos serviços mínimos que se revelem indispensáveis para garantir a satisfação de necessidades sociais inadiáveis. Como refere o preceito, estas limitações devem ser fixadas pela lei. Entretanto, importa salientar que esta figura é distinta da figura de *serviços mínimos* prevista no art. 20.º da L 9/91, na medida em que esta tem por finalidade assegurar a *manutenção dos equipamentos e a segurança das instalações por forma a que, terminada a greve, a actividade possa ser retomada em condições normais*. **IV.** O n.º 2 proíbe o *lock-out*, ou seja, em razão de um conflito laboral, o empregador não pode decidir unilateralmente a suspensão parcial ou total da actividade laboral. A proibição de *lock-out* é uma garantia importante dos direitos dos trabalhadores em geral, incluindo os direitos ao trabalho, à retribuição e à segurança no emprego. Por outro lado, esta proibição procura equilibrar a relação laboral (poder patronal *vs.* posição de subordinação do trabalhador).

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 48.º**

- 1. O Estado reconhece o direito do cidadão à inviolabilidade do domicílio, da correspondência e dos outros meios de comunicação privada, exceptuando os casos expressamente previstos na lei em matéria de processo criminal.**
- 2. A entrada no domicílio contra a sua vontade só pode ser ordenada pela autoridade judicial competente nos casos e segundo as formas previstos na lei.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 19.º

**Versões anteriores:** I. O texto do n.º 1 é originário, constituindo o art. 38.º. II. O n.º 2 foi aditado pelo pela LC 38.º. **III.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 48.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 33.º; CRCV, art. 42.º; CRDSTP, art. 25.º; CRDTL, art. 37.º; CRM, art. 68.º; CRP, art. 34.º

**Remissões:** art. 42.º/6; CPP, arts. 58.º, 115.º, 137.º a 147.º; DUDH, art. 12.º; PIDCP, art. 17.º

**Bibliografia:** J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª ed., Coimbra, 2013; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014.

**Comentário:** I. Este artigo estabelece as garantias de *inviolabilidade do domicílio, da correspondência e de outros meios de comunicação privada*, que constitui um regime especial de tutela do direito à reserva da intimidade da vida privada. Aqui, a Constituição consagra dois direitos subjectivos negativos: (i) o direito à inviolabilidade do domicílio e (ii) o direito à inviolabilidade dos meios de comunicação privada. A Constituição considera que o domicílio e as comunicações privadas pertencem à área de intimidade pessoal de cada um, cuja interferência carece, em princípio, de vontade e consentimento da pessoa, constituindo, nesta perspectiva, um direito à liberdade da pessoa. II. Quanto ao primeiro – o *direito à inviolabilidade do domicílio* –, importa, antes de tudo, caracterizar o conceito constitucional de *domicílio*. A nível constitucional, o âmbito deste conceito é muito amplo, na medida em que procura abranger toda a *esfera privada espacial* do titular do direito, isto é, todo o espaço fechado e vedado aos estranhos, destinado e utilizado como residência (seja ela principal, secundária ou ocasional, como o quarto de hotel), independentemente da precariedade da estrutura (podendo ser, por exemplo, tenda, contentor ou embarcação) e, bem assim, os espaços contíguos ou adjacentes com aquele funcional e espacialmente ligados (por exemplo, caves, garagens e casas de jardins ou de piscinas), desde que vedados ao público. Assim, todos estes espaços são invioláveis, na ausência de consentimento da pessoa que o ocupa. Existe uma certa dúvida em relação à protecção dos espaços mistos, que servem de domicílio e ainda para o exercício de uma determinada profissão. Para JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS (comentário ao art. 34 da CRP), nestes espaços, a protecção constitucional fica condicionada à vontade do respectivo titular, na medida em que admita, ou não, a entrada

dos terceiros. O titular do direito à inviolabilidade do domicílio é qualquer pessoa (guineense, estrangeiro ou apátrida) que disponha de uma residência, independentemente do título jurídico que sustenta a utilização do espaço (propriedade, arrendamento ou comodato), e abrange todos os membros da família. **III.** No que diz respeito ao *direito à inviolabilidade dos meios de comunicação privada* (inclusive da correspondência), sublinhe-se que abrange toda a espécie da comunicação de pessoa a pessoa, tais como cartas postais, *sms* (*Short Message Service*, isto é, serviço de mensagens curtas em rede de comunicação de dados), correio electrónico (*e-mail*), mensagens privadas nas redes sociais e todas as telecomunicações privadas. Para além da obrigação de não revelar o conteúdo, é ainda proibido revelar informações que caracterizam as comunicações (espécie, hora, duração, intensidade de utilização, etc.) e abrange também o dever de segredo profissional. O desrespeito destas normas com o intuito de utilizar as informações ou objectos obtidos como provas tem como consequência a nulidade e a consequente irrelevância destas informações e/ou provas (art. 42.º/6; CPP arts. 115.º e 116.º). **III.** A segunda parte do n.º 1 dispõe que a inviolabilidade do domicílio e dos meios de comunicação privada não se aplica aos “casos expressamente previstos na lei em matéria de processo criminal”. Esta restrição está sob reserva da lei, ou seja, a lei tipifica os casos em que são admissíveis as restrições e as respectivas formas. Ao nível do CPP, podemos apontar vários exemplos: a possibilidade de realização de buscas, revistas, exames, apreensões e escutas telefónicas, no âmbito de um processo criminal (CPP, arts. 58.º, 137.º a 147.º). **IV.** O n.º 2 estabelece a possibilidade de entrar no domicílio contra a vontade do proprietário (ou possuidor). Esta restrição só é possível nos termos da lei e através da decisão de uma autoridade judicial compete.

### **HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 49.º**

- 1. Todo o cidadão tem o direito e o dever da educação.**
- 2. O Estado promove gradualmente a gratuitidade e a igual possibilidade de acesso de todos os cidadãos aos diversos graus de ensino.**
- 3. É garantido o direito de criação de escolas privadas e cooperativas.**

#### 4. O ensino público não será confessional.

**Antecedentes:** CRGB73, art. 14.º

**Versões anteriores:** I. O texto dos números 1 e 2 é originário, constituindo o art. 41.º. II. Os números 3 e 4 foram aditados pela LC 1/93. III. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 49.º.

**Direito comparado:** CRA, arts. 21.º/g) e 79.º; CRCV, art. 77.º; CRDSTP, art. 55.º; CRDTL, art. 59.º; CRFB, art. 6.º e 205.º a 214.º; CRM, art. 88.º; CRP, arts. 43.º e 73.º.

**Remissões:** arts. 16.º e 52.º/3; L 2/2011, de 29-03, publicada no Suplemento ao BO n.º 13; L 3/2011 de 29-03, publicada no Suplemento ao BO n.º 13; L 4/2011 (*L de Bases do Sistema Educativo*) de 29-03, publicada no Suplemento ao BO n.º 13; CADHP, art. 17.º/1; DUDH, art. 26.º; PIDESC, arts. 13.º e 15.º.

**Bibliografia:** JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, Coimbra, 2010; AGOSTINHO REIS MONTEIRO, *O direito à educação*, Lisboa, 1998; JOSÉ AUGUSTO SEABRA, “Os direitos e deveres culturais”, em *Estudos sobre a Constituição*, AA. VV., III, Lisboa, 1979; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª ed., Coimbra, 2013; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014; GUINÉ-BISSAU, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, *Carta da Política do Sector Educativo*, 2010; GUINÉ-BISSAU, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, *Relatório da Situação do Sistema Educativo (RESEN)*, Bissau, 2015; GUINÉ-BISSAU, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, *Plano Sectorial da Educação 2017-2025*, Bissau, 2016.

**Comentário:** I. Este artigo consagra o direito e o dever da educação. No que diz respeito ao *direito à educação*, o legislador constituinte tem por finalidade garantir um ambiente favorável ao desenvolvimento da personalidade de todos os cidadãos. Aliás, já tinha anunciado, no art. 16.º, a importância que o Estado atribui à educação na *formação do homem*, na *aquisição de qualificações, conhecimentos e valores* e na importância destes elementos para o

desenvolvimento nacional. O direito à educação é um dos direitos fundamentais tradicionalmente classificados como *sociais*, que normalmente não se satisfazem com a exigência de um dever estatal de respeito e abstenção (como alguns direitos de liberdade), impondo, igualmente, deveres de prestar (de acção positiva), no sentido de ter que fazer alguma coisa: *direito positivo*. Assim, dada a natureza do direito à educação, a Constituição não determina (e dificilmente poderia fazê-lo) as prestações fácticas destinadas a promover, possibilitar ou garantir o acesso individual à educação. **II.** Todavia, no n.º 2, a Constituição impõe ao Estado o dever de promover gradualmente a “gratuitidade e a igual possibilidade de acesso de todos os cidadãos aos diversos graus de ensino”. Esta imposição tem várias implicações: (i) a realização do direito de *todos* à educação – *princípio da universalidade*; (ii) a gratuitidade; (iii) a igualdade de *oportunidade de acesso*; e, (iv) a promoção de *todos os graus de ensino*. A L 4/2011 define o enquadramento geral do sistema educativo da Guiné-Bissau, prevendo um conjunto de instituições e recursos dirigidos à materialização do direito à educação, que distingue estruturalmente a educação não formal da educação formal. A educação não formal abrange todas as dimensões da acção educativa e visa expandir os conhecimentos ou potencialidades dos seus destinatários, em complemento da formação formal ou em suprimento da que não puderam obter (L 4/2011, art. 5.º). Por outro lado, a educação formal (o direito ao ensino), que constitui uma garantia fundamental do direito à educação, é por via da escola e integra os ensinos *pré-escolar* (facultativo), *básico* (1.º ao 9.º ano, universal e obrigatório), *secundário* (10.º ao 12.º ano), *técnico-profissional*, *superior* (universitário) e as modalidades especiais e actividades para a ocupação de tempos livres (L 4/2011, arts. 8.º e ss.). No que diz respeito à gratuitidade, o art. 12.º da L 4/2011 estabelece que do 1.º a 6.º anos de escolaridade, o ensino é totalmente gratuito, o que implica a isenção de propinas, taxas e emolumentos relativos à matrícula, frequência e certificação, incluindo os livros e materiais didácticos. Porém, no terceiro ciclo — 7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade —, o ensino é tendencialmente gratuito, de acordo com as possibilidades económicas do Estado. **III.** A iniciativa e a responsabilidade pelo desenvolvimento do sistema educativo cabem, principalmente, às entidades públicas. No entanto, nos termos do n.º 3, as entidades privadas e cooperativas têm também o direito de

fundar e manter estabelecimentos de ensino. No exercício deste direito, podem adoptar planos curriculares e conteúdos programáticos do ensino público ou adoptar planos e programas próprios, desde que estes observem os princípios gerais, as estruturas e objectivos do sistema educativo estadual e sejam aprovados pelo Ministério responsável pela educação (L 3/2011, arts. 69.º e ss.; L 4/2011, arts. 59.º e ss.). **IV.** O n.º 4.º (e, igualmente, o n.º 3 do art. 2.º da L 4/2011) proíbe que o ensino público seja confessional. Nas escolas públicas manifesta-se o princípio de laicidade ou neutralidade do Estado, o que implica a isenção das linhas programáticas dos cursos e das disciplinas, ou seja, que o ensino público não se identifica com nenhuma religião, convicção, filosofia ou ideologia. Esta obrigação de isenção não significa ausência ou proibição de tratar das matérias relacionadas, por exemplo, com a religião e a filosofia. O que se proíbe é a unicidade da doutrina do Estado, para garantir a laicidade e a neutralidade. Apesar de tudo, os professores ensinam de acordo com as suas convicções e orientações, mas respeitando a liberdade de aprender dos alunos, não devendo impor aulas de doutrinação ou de propaganda política. A exigência constitucional da não confessionalidade não abrange o ensino particular ou cooperativo.

### **HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 50.º**

- 1. É livre a criação intelectual, artística e científica que não contrarie a promoção do progresso social.**
- 2. Esta liberdade compreende o direito de invenção, produção e divulgação de obras científicas, literárias ou artísticas.**
- 3. A lei protegerá o direito de autor.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O texto do n.º 1 é originário e corresponde à primeira oração do primitivo art. 42.º; o texto originário do art. 42.º é o seguinte: *É livre a criação intelectual, artística e científica que não contrarie a promoção do progresso social.* **II.** O texto do n.º 3 corresponde, com ligeira alteração de redacção, ao da originária segunda oração do primitivo art. 42.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 42.º; CRDCV, art. 53.º/3; CRDSTM, art. 28.º; CRDTL, art. 59.º/5; CRFB, art. 5.º-XXVII e XXVIII; CRM, art. 94.º; CRP, art. 42.º.

**Remissões:** DUDH, art. 27.º; PIDESC, art. 15.º; Convenção Universal sobre os Direitos de Autor (Acto de Paris, de 24-07-1971); Convenção de Paris para a Protecção da Propriedade Industrial, de 20-03-1883; Acordo de Bangui que Institui Uma Organização Africana da Propriedade Intelectual, de 2-03-1997.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, *Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais*, RFDUL, 2001, 29 e ss., e “A Constituição e os direitos de autor”, em *Direito e Justiça*, 1994, 1, 47 e ss.; VASCO PEREIRA DA SILVA, *A cultura a que tenho direito – Direitos fundamentais e cultura*, Coimbra, 2007; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito de autor e direitos conexos*, Coimbra, 1982, e *Direito Comercial*, Vol. II – *Direito Industrial*, Lisboa, 1994; LUIZ FRANCISCO REBELO, *Introdução ao direito de autor*, Lisboa, 1994; PATRÍCIA AKESTER, *Direito de Autor em Portugal, nos PALOP, na União Europeia e nos Tratados Internacionais*, Almedina, Coimbra, 2013.

**Comentário:** I. A liberdade de criação intelectual, artística e científica — que, globalmente, podem designar-se como *liberdade de criação cultural* — corresponde, antes de mais, à tutela de aspectos da personalidade humana, identificada como bem jurídico surgido de concretizações de direitos subjectivos, a partir do século XIX. Esta liberdade pressupõe o reconhecimento, por parte do Estado, de autonomia aos cidadãos quanto à determinação do objecto, da forma, do tempo e do modo de qualquer obra intelectual, sem interferência de quaisquer poderes, públicos ou privados. A norma do n.º 1 toma como realidades extrínsecas as criações intelectuais, artísticas e científicas; as manifestações artísticas e científicas são obras do espírito, pese embora, para serem objecto de tutela jurídica, terem de ser, de alguma maneira, exteriorizadas, eventualmente fixadas em suportes materiais. A *criação intelectual* deve assim, ser entendida em sentido amplo, abrangendo o que às concretizações *artística e científica* escapem, designadamente a criação literária. II. A liberdade de criação tem estreita ligação com a transmissão e recepção de cultura, que a Constituição concretiza, no art. 49.º/1, com um direito a receber educação: não há efectiva liberdade de criação cultural se, concomitantemente, não for garantido aos

cidadãos um direito a receber cultura, sendo aqui de notar a própria imposição ao Estado da tarefa fundamental de liquidação do analfabetismo (art. 16.º/3).

**III.** O n.º 2 determina os direitos em que se concretiza a liberdade de criação: invenção, produção e divulgação das obras científicas, literárias ou artísticas.

**IV.** Deferindo no n.º 3 protecção legal ao direito de autor, a Constituição determina a necessidade de uma intervenção conformadora no âmbito do direito ordinário. O direito de autor opera pela concessão legal de direitos de exclusivo ao seu titular — de carácter *moral*, por um lado, e *patrimonial*, por outro, conforme há muito é reconhecido pelos instrumentos de direito internacional sobre a matéria — o que, por definição, determina a ilicitude de aproveitamentos alheios dos bens protegidos, designadamente de carácter patrimonial, sem autorização do titular do direito. **V.** A garantia da protecção do direito de autor constitui corolário do direito de produção e divulgação de obras científicas, literárias ou artísticas, sendo caracterizada pela amplitude que aos mesmos é reconhecida em instrumentos regulatórios internacionais.

**VI.** No contexto de uma intervenção conformadora no âmbito do direito ordinário é de assinalar que, sendo de diversa natureza os direitos que gozam de protecção constitucional, porque natureza diversa têm as obras em causa (literária, cinematográfica, fotográfica, plástica, etc.), para cada uma delas terá de encontrar um regime adequado de protecção. **VII.** Estas normas constitucionais não reportam expressamente limitações ao direito de autor, sendo certo que, nos termos dos instrumentos internacionais sobre a matéria se admite, em colisão com o exclusivo que caracteriza o direito de autor, a utilização livre da obra objecto do direito por efeito do reconhecimento da prevalência de outros direitos, que, no caso da Guiné-Bissau, também têm tutela constitucional, como o direito de informar e o direito à informação (art. 51.º/1).

**VIII.** A liberdade de criação cultural é constitucionalmente delimitada, no n.º 1, pelo *progresso social*; trata-se de uma cláusula geral, que necessita, pois, de ser casuisticamente concretizada, e que pode ser negativamente criticada pela ampla margem de subjectividade sobre o que possa constituir o *progresso*; de qualquer forma, a Constituição fornece alguns enquadramentos que podem interpretar-se como marcos de progresso social, como a garantia da igualdade entre homens e mulheres (art. 24.º) e da abolição da pena de morte (art. 36.º/1), pelo que a criação literária — que

tomamos aqui como exemplo — que promova a discriminação entre homens e mulheres ou a pena de morte não goza da geral liberdade criativa. Note-se, ainda, que, nos termos do art. 29.º/2 da DUDH, o exercício dos direitos nela consagrados — e, portanto, também os previstos no art. 27.º — pode ser legalmente limitado *com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática*. A delimitação constitucional da produção cultural através da cláusula do *progresso social* não autoriza, quanto à liberdade de divulgação, qualquer forma de censura, sujeitando-se esta, todavia, aos direitos de resposta, de rectificação e de indemnização (art. 51.º/2/3.)

### **JOÃO ESPÍRITO SANTO**

#### **ARTIGO 51.º**

- 1. Todos têm direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento por qualquer meio ao seu dispor, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informado sem impedimento nem discriminações.**
- 2. O exercício desse direito não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.**
- 3. A todas as pessoas, singulares ou colectivas, é assegurado, em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de rectificação, bem como o direito da indemnização pelos danos sofridos.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 17.º

**Versões anteriores:** **I.** Art. 44.º da versão originária da Constituição, do seguinte teor: *A liberdade de expressão do pensamento, de reunião, de associação, de manifestação assim como a liberdade de ter religião, são garantidas nas condições previstas na lei.* **II.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/93. **III.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 51.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 40.º; CRCV, art. 28.º; CRM, art. 48.º; CRDSTP, art. 29.º; CRDTL, art. 40.º; CRFB, arts. 5.º/IX, 120.º a 124.º; CRP, art. 37.º;

**Remissões:** CRGB84, 50.º, 52.º, 54.º, 56.º e 57; L 1/2013 (L da Imprensa Escrita e de Agências de Notícias = LIEAN), 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25; L 2/2013 (L da Liberdade de Imprensa = LLI) 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25; L 3/2013 (L da Televisão) 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25; L 4/2013 (L da Radiodifusão) 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25; L 5/2013 (Estatuto do Jornalista) 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25; L 6/2013 (L da Publicidade) 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25; L 7/2013 (L de Direito de Antena e Réplica Política = LDARP) 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25; L 8/2013 (L que cria o Conselho Nacional de Comunicação Social = LCNCS) 25-06, publicada no Suplemento ao BO n.º 25; DUDH, art. 19.º; PIDCP, arts. 19.º e 20.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; NUNO E SOUSA, *A Liberdade de imprensa*, Coimbra, 1984.

**Comentário:** **I.** Este artigo dispõe, nos termos gerais, sobre a liberdade de expressão e o direito de informação. A sua conjugação com os artigos 56.º (que ocupa dos mesmos direitos, mas quando exercidos através dos meios de comunicação de massa) e 57.º (que garante o direito de antena) tem como resultado aquilo que podemos chamar de *Constituição da informação*, que forma a base do regime jurídico desta, através de um acervo específico de regras e princípios basilares dos direitos de expressão e de informação. No que diz respeito à titularidade destes direitos e liberdades, importa referir está em causa um direito universal, invocável por *qualquer pessoa*, nacional, estrangeira ou apátrida. Em contrapartida, os destinatários são os poderes públicos (incluindo o Estado) e demais as entidades privadas. **II.** Este artigo reconhece, logo no n.º 1, a *liberdade de expressão* e o *direito de informação*. O primeiro tem a ver com a liberdade de expressão de ideias ou opiniões. Como refere a Constituição, “*todos têm direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento por qualquer meio ao seu dispor*” (1.ª parte do n.º 1), ou seja, a Constituição prevê a possibilidade de qualquer um expressar livremente o seu pensamento sobre qualquer matéria e por qualquer meio. Assim, esta liberdade constitui uma situação jurídica complexa que tem como objecto, essencialmente, o direito de não ser impedido de se exprimir e de divulgar ideias e opiniões e a liberdade de

comunicar o seu pensamento ou o direito ao silêncio, a não exteriorização de opiniões, ideias ou pensamentos. A *liberdade de pensamento* tem reflexo em outras liberdades: na liberdade de criação intelectual, artístico e científica (art. 50.º), na liberdade de consciência e de religião (art. 52.º) e na liberdade de reunião e manifestação (art. 54.º). A *liberdade de expressão* é, por um lado, um direito negativo ou direito de defesa, ou seja, o direito de não ser impedido de exprimir-se. Por outro, configura também um direito positivo de acesso aos meios de expressão que se concretiza, por exemplo, através do direito de resposta (n.º 3) e do direito dos partidos políticos à tempos de antena (art. 57.º).

**III.** A 2.ª parte do n.º 1, consagra o *direito de informação* (ou *liberdade de informação*) como uma estrutura complexa, que integra o direito “*de informar*”, o direito “*de se informar*”, e o direito “*de ser informado*”. O direito “*de informar*” consiste na liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem, sem impedimentos, podendo também revestir uma forma positiva, enquanto direito a meios para informar. O direito “*de se informar*” consiste na liberdade de procura fontes de informação e de recolha de informação, sem impedimentos nem discriminações. Finalmente, o direito “*de ser informado*” (a versão positiva do direito de se informar) consiste no direito de receber informações e de ser mantido adequada e verdadeiramente informado, sem impedimentos nem discriminações. **IV.** A *proibição da censura* (n.º 2 e art. 3.º/2/parte final da L da Liberdade de Imprensa) é simultaneamente um corolário da liberdade de expressão e da liberdade de informação. A Constituição não proíbe apenas uma forma específica de censura, ela proíbe “*qualquer tipo ou forma*”, pelo que o conceito constitucional de *censura* deve ser entendido em termos amplos, que tanto pode envolver as formas jurídicas como materiais, formas explícitas ou formas subliminares, tanto a censura prévia à expressão ou informação originária, como a censura posterior (impedimento da difusão ou divulgação). Importa observar ainda que a proibição da censura não se aplica apenas à que tem lugar através dos meios de comunicação social, mas sim a toda e qualquer forma de expressão e informação. Por outro lado, quanto aos seus destinatários, a proibição da censura vale tanto para qualquer entidade ou poder que esteja em condições de impedir a expressão ou divulgação de ideias ou de informações, abrangendo tanto os poderes públicos, como os privados ou sociais (igrejas, partidos, organizações profissionais, etc.). **V.** O n.º 3 estabelece o

*direito de resposta* e o *direito de rectificação*. O direito de resposta constitui uma garantia constitucional que visa proteger certos bens e interesses de personalidade, atribuindo a pessoa que se considere prejudicado ou ofendido a faculdade de defender contra qualquer opinião ou imputação de carácter pessoal que contenha elementos inverídicos ou erróneos, susceptíveis de afectarem manifestamente o seu bom nome e reputação. O direito de rectificação tem que ver particularmente com o exercício do direito de informação e tem por objecto corrigir afirmações ou referências que não correspondem totalmente a verdade ou erróneas. Os dois direitos – *de resposta* e *de rectificação* – têm como pressuposto a divulgação de uma mensagem previamente e constituem uma *pretensão reactiva* da pessoa eventualmente ofendida ou objecto de referência de facto inverídico. Resta referir que estes dois direitos são autónomos, podem ser exigidos independente, quer do direito à indemnização dos danos sofridos, quer da responsabilidade criminal envolvida (parte final do n.º 3. O legislador ordinário desenvolveu estes direitos em relação aos diversos meios de comunicação social: em relação à imprensa escrita e agências de notícias, os arts. 28.º e ss. da L 1/2013; quanto às actividades de radiodifusão, os arts. 25.º e ss. da L 4/2013; no que tange às actividades de televisão, os arts. 28.º e ss. da L 3/2013.

**HÉLDER PIRES**

## **ARTIGO 52.º**

- 1. A liberdade de consciência e de religião é inviolável.**
- 2. A todos é reconhecida a liberdade de culto, que em caso algum poderá violar os princípios fundamentais consagrados na Constituição.**
- 2 É garantida a liberdade de ensino de qualquer religião praticada no âmbito da respectiva confissão.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 17.º.

**Versões anteriores:** **I.** O artigo não é originário, tendo sido introduzido pela LC 1/93, como art. 44.º-A. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 52.º. **II.** Na versão originária, a Constituição tinha prevista apenas a liberdade de religião, no art. 44.º, cujo texto é o seguinte: “A liberdade de expressão do

pensamento, de reunião, de associação, de manifestação assim como a liberdade de ter religião, são garantidas nas condições previstas na lei”.

**Direito comparado:** CRA, art. 41.º; CRCV, art. 48.º; CRDSTP, art. 27.º; CRDTL, art. 45.º; CRFB, art. 5.º/VI/VII/VIII; CRM, art. 54.º; CRP, art. 41.º.

**Remissões:** DUDH, art. 18.º; PIDCP, art. 18.º; PIDESC, art. 13.º/3; CADHP, art. 8.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; A. E. DUARTE SILVA, *A liberdade de consciência, de religião e de culto no actual Direito português*, em *Revista do Ministério Público*, 115, Jul.-Set, 2008, 43 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, “Objecção de consciência (direito fundamental)”, em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI, 1994, 165 e ss.

**Comentário:** **I.** Este preceito garante a liberdade de consciência, de religião e de culto. Estão em causa três realidades conexas, mas distintas. O n.º 1 estabelece a inviolabilidade da *liberdade de consciência e de religião*. A liberdade de consciência, muito ligada à liberdade de pensamento, consiste essencialmente na liberdade de opção, de convicções e de valores, ou seja, a faculdade de escolher os próprios padrões de valoração ética ou moral da conduta própria e alheia. Assim, esta liberdade abrange a liberdade *de formar* a consciência, *de decidir* em consciência e *de agir* em consequência, tendo como objecto não apenas as crenças religiosas, mas também as outras convicções morais e filosóficas (é mais ampla do que a liberdade religiosa). A liberdade de religião é a liberdade de adoptar ou não uma religião (liberdade interior: de acreditar, de não acreditar ou de deixar de acreditar), de escolher uma determinada religião, de fazer proselitismo num sentido ou outro, de não ser prejudicado por qualquer posição ou atitude religiosa ou anti-religiosa. Consequentemente, o Estado (e os demais poderes públicos) não pode impedir ou obrigar ninguém de/a professar uma determinada crença e, por outro lado, deve permitir ou propiciar a quem seguir determinada religião o cumprimento dos deveres que dela decorrem. **II.** O n.º 2 reconhece a liberdade de culto, uma das componentes da liberdade religiosa. Esta liberdade comprehende o direito de praticar os actos externos de veneração próprios de uma determinada religião. A liberdade de culto parece menos protegida do que a de consciência e de religião (que são “*invioláveis*” – n.º 1).

De facto, em relação à liberdade de culto, apesar de reconhecimento constitucional, “em caso algum” o seu exercício deve “violar os princípios fundamentais consagrados na Constituição”. **III.** O n.º 3 consagra *a liberdade de ensino da religião*, um dos corolários da liberdade de religião e da laicidade do Estado; segundo a Constituição, esta liberdade realiza-se em relação ao “ensino praticado no âmbito da respectiva confissão”; logo, importa saber quando é que tal acontece. Com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (anotação ao art. 41.º da CRP), entendemos que a liberdade de ensino no âmbito da respectiva confissão abrange tanto o ensino ministrado em reuniões de fiéis dentro ou fora dos templos (por exemplo, catequese), como o ensino destinado à formação dos eclesiásticos (caso dos seminários). Importa referir ainda que em relação a este ensino, não pode verificar-se a fiscalização pública prevista nos arts. 59.º e 60.º da L 4/2011.

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 53.º**

**A todos os cidadãos é garantido o direito de se deslocar livremente em qualquer parte do território nacional.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O artigo não é originário, tendo sido introduzido pela LC 1/93, como art. 44.º-B. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 52.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 46.º; CRDTL, art. 43.º; CRDSTP, art. 33.º; CRFB, art. 5.º/XV; CRM, art. 55.º; CRP, art. 44.º.

**Remissões:** DUDH, art. 13.º; PIDCP, art. 12.º; CADHP, art. 12.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento dos estrangeiros”, em *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2008, 69 e ss.

**Comentário:** **I.** Este artigo estabelece o *direito de livre deslocação dentro do território nacional*, enquanto corolário do *direito à liberdade*, previsto no art.

38.º/2. Por outro lado, pressupõe e integra o direito dos cidadãos a viver no país, não podendo “em caso algum” os mesmos ser expulsos ou extraditados do território nacional, como refere o art. 43.º/1. A liberdade de deslocação implica o direito a não ser impedido de deslocar-se dentro do território da Guiné-Bissau e de não ser obrigado a confinar-se em certo local ou região. Estes direitos podem ser limitados, durante os estados de exceção constitucional (30.º/2) e por sentença judicial condenatória pela prática de acto punido pela lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança (38.º/2). **II.** A Constituição não refere expressamente o *direito de fixar residência livremente* em qualquer parte do território nacional, como a maioria das constituições dos países de língua portuguesa (CRA, art. 46.º/1; CRDSTP, art. 33.º/1; CRDTL, art. 43.º/1; CRFB, art. 5.º/XV; CRM, art. 55.º/1; CRP, art. 44.º/1). Todavia, entendemos que o direito de fixar livremente residência é abrangido pelo direito de livre deslocação, na medida em que qualquer decisão com vista a proibir um cidadão de se fixar num local estaria, simultaneamente, a obriga-lo a deslocar contra sua a própria vontade, o que constitui uma situação violadora da liberdade de circulação.

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 54.º**

- 1. Os cidadãos têm o direito de se reunir pacificamente em lugares abertos ao público, nos termos da lei.**
- 2. A todos os cidadãos é reconhecido o direito de se manifestar, nos termos da lei.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 17.º

**Versões anteriores:** **I.** O artigo não é originário, tendo sido introduzido pela LC 1/93, como art. 44.º-C. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 54.º. **III.** A versão originária tinha previsto estes direitos no art. 44.º, cujo texto era o seguinte: “A liberdade de expressão do pensamento, de reunião, de associação, de manifestação assim como a liberdade de ter religião, são garantidas nas condições previstas na lei”.

**Direito comparado:** CRA, art. 47.º; CRCV, art. 52.º; CRDSTP, art. 34.º; CRDTL, art. 42.º; CRFB, art. 5.º/XVI; CRM, art. 51.º; CRP, art. 45.º.

**Remissões:** L 3/92; CADHP, art. 11.º; DUDH, arts. 20.º e 29.º/2; PIDCP, art. 21.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014; JOSÉ SÉRVULO CORREIA, *O direito de manifestação – Âmbito de protecção e restrições*, Coimbra, 2006; PAULO OTERO, “Os militares e o direito de manifestação”, em *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*, AAVV, III, Coimbra, 2006, 599 e ss.

**Comentário:** **I.** Este preceito reconhece e garante o direito de *reunião* e de *manifestação*, como direitos gerais das pessoas enquanto tais, independentemente das suas funções e das suas dimensões particulares. Estes direitos são instrumentos fundamentais para a formação da opinião pública e, por conseguinte, constituem um pressuposto necessário do Estado de direito democrático. Na verdade, estes direitos são previstos constitucionalmente desde a CRGB73 (art. 17.º) e sempre o legislador constituinte teve o cuidado de referir que estes direitos são exercidos nos termos da lei. Assim, a L 3/92, sobre o direito de reunião e de manifestação pacífica, veio a disciplinar a matéria. Estes direitos abrangem o direito de reunir-se com outrem ou de manifestar-se, *sem impedimento e sem necessidade de autorização prévia* (L 3/92, art. 3.º), implica igualmente o direito de não ser perturbado por outrem durante os respectivos exercícios. Na sua dimensão positiva, o direito de reunião e de manifestação engloba ainda o direito à protecção do Estado contra ataques ou ofensas de terceiros e o direito de acesso a lugares públicos para efeito de reuniões ou manifestações. **II.** Nos termos do art. 2.º/1 da L 3/92, a reunião é o “agrupamento temporário de pessoas, organizado e não institucionalizado, destinado à troca de ideias sobre assuntos políticos, sociais ou de interesse público” ou a quaisquer outros fins lícitos (observa-se que, erradamente, o texto publicado no 2.º Suplemento ao BO n.º 14/1992 refere “fins *ilícitos*” ao invés de referir “fins *lícitos*”, como confirma a parte final do art. 3.º: “... para fins não

contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e tranquilidade públicas”). O *direito de reunião* é, necessariamente, um direito de acção colectiva, podendo ser de exercício privado ou público e podendo servir os mais variados propósitos e motivações (lícitos). **III.** A Constituição exige que a reunião deve ser pacífica e nos termos da lei (n.º 1) e a lei proíbe “porte de armas brancas e de fogo em reuniões ou manifestações públicas ou privadas” (L 3/92, art. 14.º). Esta proibição não é dirigida apenas aos promotores da reunião, abrangendo todos os participantes. Outros limites estabelecidos na L 3/92 relacionam-se com: (i) a responsabilidade pela ofensa à honra e consideração devidas às pessoas e aos órgãos de soberania; (ii) a necessidade de informar o Ministério do Interior ou o Comando da Policia e Ordem Pública com a antecedência mínima de quatro dias úteis; (iii) a não realização de manifestações ou reunião a menos de 100 metros das sedes dos órgãos de soberania, dos estabelecimentos hospitalares, escolares e dos mercados, das instalações das forças militares e militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das representações diplomáticas ou consulares e das sedes de outros partidos políticos – L 3/92, arts. 4.º e 6.º. Nos termos do art. 5.º/2 da L 3/92, “os cortejos e os desfiles só poderão ter lugar aos Domingos e feriados, aos Sábados, depois das 13 horas e nos dias úteis depois das 19 horas”. **IV.** O n.º 2 estabelece o direito de manifestação, segundo o art. 2.º/2 da L 3/92, a manifestação é “o desfile, o cortejo ou comício destinado à expressão pública dum a vontade sobre assuntos políticos sociais ou de interesse público ou outros”. Uma manifestação é quase sempre também uma reunião (uma reunião qualificada), na medida em que tem também a função de exibição de ideias, crenças, opiniões, posições políticas, económicas ou sociais. Está em causa uma mensagem dirigida à “opinião pública”. O *direito de manifestação* não é necessariamente um direito colectivo, na medida em que uma pessoa pode fazer uso do direito de manifestação.

## **HÉLDER PIRES**

### **ARTIGO 55.º**

1. Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei.
2. As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial.
3. Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações que promovam o racismo e o tribalismo.

**Antecedentes:** CRGB73, art. 17.º

**Versões anteriores:** **I.** O artigo não é originário, tendo sido introduzido pela LC 1/93, como art. 44.º-D. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 55.º. **III.** A versão originária tinha previsto o direito de associação no art. 44.º, cujo texto era o seguinte: “A liberdade de expressão do pensamento, de reunião, de associação, de manifestação assim como a liberdade de ter religião, são garantidas nas condições previstas na lei”.

**Direito comparado:** CRA, art. 48.º; CRCV, art. 51.º; CRM, art. 52.º; CRP, art. 46.º; CRDSTP, art. 35.º; CRDTL, art. 43.º; CRFB, art. 5.º/ XVIII, XIX e XX.

**Remissões:** CADHP, art. 10.º; DUDH, art. 20.º; PIDCP, art. 22.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014; JORGE MIRANDA, “Liberdade de associação e alterações aos estatutos sindicais”, em *Revista de Direito e Estudos Sociais*, 1986, 175 e ss.; MARIA LEONOR BELEZA/MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Direito de associação e associações*, em, *Estudos sobre a Constituição*, III, AAVV, Lisboa, 1979, 121 e ss.

**Comentário:** **I.** Este artigo adopta o direito de associação. Aqui, o termo “associação” deve ser entendido em sentido amplo, abrangendo todas as formas de organização colectiva, tanto os partidos políticos [arts. 4.º, 57.º, 69.º/1,

74.º/1/d), 86.º/k), 95.º/2, 98.º/1, 104.º/2 e 130.º/h)], as organizações sindicais (art. 45.º) as sociedades comerciais e cooperativas [arts. 11.º/1, 12.º/1/b), 13.º/1 e 49.º/3], como outras formas mais ou menos institucionalizadas (comissões, grupos, clubes, instituições multiformes, fundações, etc.). Estamos perante uma situação jurídica complexa, que se analisa em vários direitos ou liberdades específicos, positivos e negativos. **II.** O n.º 1 estatui o direito de associação como o direito de, “livremente e sem dependência de qualquer autorização”, constituir associações para fins não violentos e compatíveis com a lei. Está em causa, claramente, o direito positivo de associação, um direito individual de exercício necessariamente colectivo. Este direito implica, igualmente, um outro direito positivo, contudo de exercício individual — o direito de fazer parte ou de se filiar em associação já constituída — e o correspondente direito negativo, ou seja, o direito de não entrar ou de ser coagido a inscrever-se numa associação, bem como o direito de livremente, a todo o tempo, sair dela. Na perspectiva do direito ou liberdade negativa de associação manifesta-se mais a dimensão individual do direito e a exigência de respeito tanto por parte do Estado, como por parte outras entidades (públicas ou privadas). No que diz respeito à dimensão individual, torna-se patente a necessidade de preservação da esfera de autodeterminação de cada pessoa. Constitui, assim, um direito de defesa, sobretudo perante o Estado, proibindo a intromissão deste, seja na constituição de associações, seja na sua organização e vida interna, incluindo a proibição de criação de qualquer desvantagem por não se pertencer a esta ou àquela associação. **III.** O n.º 2 reconhece a liberdade da associação enquanto um direito institucional, um direito da própria associação a organizar-se e a prosseguir livremente a sua actividade. Este direito abrange a liberdade de organização e regulação interna (elaboração dos estatutos), a liberdade de constituição dos órgãos (sem dependência de aprovação ou homologação por parte de qualquer outra organização), a liberdade de prossecução dos seus fins, a liberdade de filiação e de participação em uniões ou outras organizações de âmbito mais vasto, bem como a liberdade de extinção ou de dissolução. **IV.** A Constituição estabelece alguns limites à liberdade de associação. Nos termos da parte final do 1, não podem ser constituídas associações que se destinem a promover a violência e os respectivos fins sejam contrários à lei. Igualmente, o n.º 3 impõe um limite: a proibição das associações armadas e de tipo militar, militarizadas ou

paramilitares, nem organizações que promovam o racismo e o tribalismo. No que diz respeito à 1.ª parte, importa referir que vai na linha dos limites impostos aos militares e agentes militarizados, no sentido de não poderem filiar em associações de natureza política, partidária ou sindical (art. 31.º/1, 4 e 5 da LDNFA). Relativamente à segunda parte — proibição de organização que promovam o racismo ou o tribalismo —, cumpre ressalvar que a Constituição declara que a Guiné-Bissau é um Estado fundado na unidade nacional (art. 3.º) e apoia a luta dos povos contra o racismo (art. 18.º/2). Esta última proibição é um imperativo de respeito da dignidade da pessoa humana.

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 56.º**

- 1. É garantida a liberdade de imprensa.**
- 2. As estações de rádio e televisão só podem ser criadas mediante licença a conferir nos termos da lei.**
- 3. O Estado garante um serviço de imprensa, de rádio e de televisão, independente dos interesses económicos e políticos, que assegure a expressão e o confronto das diversas correntes de opinião.**
- 4. Para garantir o disposto no número anterior e assegurar o respeito pelo pluralismo ideológico, será criado um Conselho Nacional de Comunicação Social, órgão independente cuja composição e funcionamento serão definidos por lei.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/91 (como art. 44.º-A) e alterado pela LC 1/93 (como art. 44.º-E). II. O texto aditado pela LC 1/91 era o seguinte: “1. Na República da Guiné-Bissau é garantida a liberdade de imprensa nos termos da lei. 2. O Estado garante um serviço público de imprensa, de rádio e televisão, independentes dos interesses económicos e políticos. 3. Será criado um Conselho Nacional de Comunicação Social, para garantir o exposto no número anterior e assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião. 4. As atribuições e composição do Conselho Nacional de Comunicação Social serão fixadas por

lei.” **III.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 56.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 44.º; CRCV, art. 59.º; CRDSTP, art. 30.º; CRDTL, art. 41.º; CRM, art. 58.º; CRP, art. 38.º.

**Remissões:** CRGB84, 50.º, 51.º, 52.º, 54.º e 57; L 1/2013, LIEAN; L 2/2013, LLI; L 3/2013 (L da Televisão); L 4/2013 (L da Radiodifusão); L 5/2013 (Estatuto do Jornalista); L 6/2013 (L da Publicidade); L 7/2013, LDARP; L 8/2013, LCNCS; DUDH, art. 19.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; NUNO E SOUSA, *A Liberdade de imprensa*, Coimbra, 1984.

**Comentário:** **I.** Este artigo dispõe sobre *a liberdade de imprensa e meios de comunicação social*, devendo ser interpretado em conjugação com o art. 51.º, que estabelece, em termos gerais, a liberdade de expressão e o direito de informação. A liberdade de imprensa é, assim, uma qualificação da liberdade de expressão e informação; com efeito, compartilha de todo o regime constitucional da liberdade de expressão e informação, incluindo a proibição de censura (art. 51.º/2), a submissão das infracções aos princípios gerais do direito criminal e da responsabilidade civil, o direito de resposta e de rectificação (art. 51.º/3) (cf. anotações ao art. 51.º). Por outro lado, cumpre salientar que a liberdade de imprensa é um direito complexo que abrange o direito de criar órgãos de comunicação, direitos dos jornalistas no seio destes órgãos, direitos dos próprios órgãos de comunicação social, etc. Assim, este artigo especifica vários direitos que facilitam a concretização da liberdade de expressão, através dos meios de comunicação de massa. **II.** O n.º 1 garante a *liberdade de imprensa*. Aqui, a “*imprensa*”, abrange, para além da imprensa escrita, quaisquer outros meios de comunicação social. É de salientar que, no n.º 3, é referida a expressão “*imprensa*” em sentido restrito (escrita/impresso) e, de seguida, outras formas de comunicação de massa (rádio e televisão). A L da Liberdade de Imprensa vai no mesmo sentido, determinando, no seu art. 2.º, que integram o conceito de imprensa, “a imprensa escrita, a rádio, televisão e qualquer forma de reprodução de escritos, sons ou imagens, destinados a difusão pública”. A liberdade de imprensa e de comunicação social apresentam as seguintes especificidades: (i) a

titularidade dos direitos pode pertencer, também, a pessoas colectivas; (ii) a pluralidade de destinatários, o carácter de massa, sem reciprocidade; (iii) a máxima difusão (diferente da comunicação privada, que se pauta pela reserva da intimidade da vida privada); (iv) a utilização de meios adequados (escrito, audiovisual ou cibernético); e (v) a relevância do estatuto dos seus operadores (os jornalistas e os colaboradores). Está em causa, necessariamente, um direito institucional, pressupondo organização. **III.** Os profissionais da comunicação social (os jornalistas e os colaboradores) assumem particular relevância no âmbito da liberdade da comunicação social, a ponto de merecerem um estatuto diferenciado do dos cidadãos em geral. Na Constituição portuguesa esta diferença é mais nítida, a ponto de justificar o reconhecimento de certos direitos constitucionais dos jornalistas (CRP, art. 38.º/2). Apesar de Constituição não acolher expressamente nenhuma norma desta natureza, a L 5/2013, que aprova o Estatuto do Jornalista, estabelece vários direitos dos jornalistas, enquanto operadores de órgãos de comunicação social, nomeadamente: *liberdade de criação e de expressão do seu pensamento; garantia de acesso às fontes oficiais de informação; garantia do sigilo profissional; salvaguarda da independência; livre utilização de equipamentos e demais material afecto ao exercício da sua profissão, liberdade de acesso e exercício de funções em qualquer local público onde a sua presença seja exigível; participação, através dos comités de redacção, na orientação do órgão de comunicação social em que preste funções* (Estatuto do Jornalista, art. 8.º e ss.; LLI, art. 6.º). **IV.** O n.º 2 sujeita as actividades de radiodifusão e de televisão a um regime de licença, nos termos da lei. Efectivamente, a L 3/2013 e a L 4/2013 vieram regular o acesso e o exercício da actividade de televisão e de radiodifusão, respectivamente. Nos termos destes diplomas legais, o exercício de actividade privada ou cooperativa de televisão e rádio, carece de licença, que se consubstancia num decreto de concessão de alvará procedido de concurso público (L 3/2013, arts. 4.º/3 e 37.º/1; L 4/2013, art. 3.º/2). A lei sanciona o exercício a actividade de televisão ou radiodifusão sem licença ou de forma clandestina com pena de prisão até 3 anos ou multa correspondente (L 3/2013, art. 47.º/1; L 4/2013, art. 42.º/1). Exceptuam-se destas exigências o exercício das actividades de rádio e de televisão através das entidades públicas, bem como a imprensa escrita e as agências noticiosas (LIEAN, art. 6.º). **V.** O n.º 3 deste artigo prevê a garantia estatal de um serviço

de imprensa, rádio e televisão. Os objectivos desta previsão são, por um lado, garantir a independência dos órgãos de comunicação social em relação aos interesses económicos e políticos, e, por outro lado, assegurar a expressão e o confronto das diversas correntes de opinião ou orientações doutrinárias particulares. Consequentemente, podemos apontar dois princípios fundamentais do estatuto constitucional do sector público da informação: independência e pluralismo ideológico. A exigência da *independência* impõe, logicamente, um estatuto de autonomia administrativa e financeira dos órgãos públicos de comunicação social e, igualmente, um regime de designação dos titulares dos órgãos compatível com a independência no exercício das respectivas funções. Sendo certo que um regime que adopta o poder de livre nomeação e exoneração dificilmente pode ser compaginável com o princípio da independência, constitucionalmente exigido. O princípio fundamental do *pluralismo ideológico* traduz-se em dar expressão às diversas correntes de opinião de natureza política, ideológica e, em geral, cultural. Por conseguinte, este princípio exige, designadamente: (i) a proibição de silenciamento de qualquer corrente de opinião; (ii) a obrigação de atribuir a cada corrente um mínimo adequado de expressão; (iii) a proibição de dar expressão a cada corrente em termos desproporcionadas. Resta referir que estas exigências se harmonizam melhor com cadeias de comando participadas e não unidimensionais. O legislador ordinário estabelece, ainda, que os serviços públicos de televisão e de radiodifusão têm por fim contribuir para o progresso cultural e social, para a consciencialização cívica e para a consolidação da identidade nacional. Para a prossecução destes fins, para além das exigências relativas à independência e ao pluralismo, estes serviços devem ainda adoptar uma programação capaz de contribuir para a promoção educacional e cultural de todos, tendo presente as diversidades relativas à idade, ocupação, interesses, espaço e origem; defender e divulgar as línguas portuguesas, crioula, e dialectos nacionais; promover o conhecimento mútuo e uma maior aproximação entre cidadãos guineenses e estrangeiros e contribuir para a participação cívica e política (L 3/2013, art. 10.º; L 4/2013, art. 7.º). As entidades que assumem os serviços públicos de televisão e de radiodifusão são constituídas como empresas de capitais públicos (L 3/2013, art. 11.º/4; L 4/2013, art. 10.º/4), sendo que o financiamento deve ser garantido anualmente através de uma verba inscrita no OGE (L 3/2013, art. 13.º/1; L

4/2013, art. 12.º/1). Assim, estas entidades devem ser criadas nos termos das Bases Gerais das Empresas de Capitais Públicos (D 55/93, 25-10). **VI.** O n.º 4 deste artigo prevê a criação de um *Conselho Nacional de Comunicação Social* (=CNCS), para garantir a verificação dos princípios da independência e do pluralismo ideológico; a Constituição exige um órgão independente e, quanto à composição e funcionamento, remete para a lei ordinária. A L 8/2013 cria o CNCS como um órgão independente que funciona junto da ANP (L 8/2013, art. 2.º). Com efeito, é a ANP quem designa o Presidente do CNCS e integram-no três deputados eleitos pela ANP. Para além destes elementos, fazem ainda parte do CNCS dois membros designados pelo Chefe de Estado, um jornalista designado pelo sindicato dos jornalistas e dois representantes dos órgãos de comunicação social: um do sector público e um do sector privado (L 8/2013, art. 10/1.º). Para garantir a independência exigida constitucionalmente, o legislador ordinário (para além do estabelecimento da ligação do CNCS à NA e não ao Governo) estabelece alguns instrumentos: incompatibilidade, inamovibilidade e irresponsabilidade. Quanto à *incompatibilidade*, os membros do CNCS não podem ser membro do Governo, titulares de qualquer órgão das autarquias locais, membros de direcção de qualquer órgão de comunicação social ou dirigentes dos partidos, de associações políticas ou de fundações com eles conexos e de organizações de classe (L 8/2013, art. 11.º/2). Relativamente à *inamovibilidade*, em princípio as funções dos membros do CNCS não podem cessar antes do termo do mandato de quatro anos (L 8/2013, arts. 13.º e 14.º). Para concluir, saliente-se que os membros do CNCS são civil, criminal e disciplinarmente *irresponsáveis* pelos juízos ou opiniões emitidos no exercício das suas funções (L 8/2013, art. 15.º).

**HÉLDER PIRES**

## **ARTIGO 57.º**

**Os partidos políticos têm direito a tempos de antena na rádio e na televisão nos termos da lei.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93, como art. 44.º-F. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 57.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 45.º; CRCV, art. 57.º; CRM, art. 49.º; CRP, art. 40.º.

**Remissões:** arts. 51.º, 54.º e 56.º; L 7/2013 (L de Direito de Antena e Réplica Política – LDARP); DUDH, art. 19.º; PIDCP, art. 19.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; VITAL MOREIRA, “O direito de resposta e de réplica política: a Constituição o deu, a lei o tirou e a AACPS o denegou”, em *Revista do Ministério Público* (Portugal), 1994, 25 e ss.

**Comentário:** I. Este artigo prevê *direito dos partidos políticos a tempos de antena* na rádio e na televisão. Estamos, aqui, perante um direito positivo, direito a uma prestação e não um direito de liberdade meramente negativo. A Constituição refere apenas um direito geral, sem concretizar, determinar tempo de antena ou referir direito de resposta e réplica política. A Constituição deixa esta tarefa de concretização à determinação do legislador ordinário, ao referir que este direito existe “... nos termos da lei”. II. Efectivamente, o direito de antena é desenvolvido pela L 7/2013 (L de Direito de Antena e Réplica Política – LDARP), que revoga os artigos 35.º a 38.º e 42.º da L Eleitoral (L 3/98), que tinham disciplinado o direito de antena no período eleitoral. Curiosamente, este mesmo diploma remete para normas que o mesmo revoga — quando refere que “nos períodos eleitorais o exercício do direito de antena rege-se pela L Eleitoral” (LDARP, arts. 3.º/3 e 23.º) — e acaba por dedicar a Secção III do seu Capítulo II ao *direito de antena no período eleitoral* (arts. 12.º a 19.º). Na nossa opinião, o preceito que remete para a L Eleitoral deve ser ignorado, na medida em que parece clara a intenção do legislador em legislar sobre esta matéria. III. O *direito de antena* é exercido através do *tempo de antena*, que constitui o espaço de emissão para expor ideias ou pontos de vista dos partidos políticos nas estações de rádio e de televisão, sob responsabilidade do titular do direito (LDARP, art. 2.º). O legislador ordinário distinguiu o exercício deste direito de antena no rádio do seu exercício na televisão, autonomizando (em cada uma das

situações) o regime durante os períodos eleitorais do regime nos períodos comuns (não eleitorais). Durante o *período comum*, a atribuição do direito e a quantidade do tempo de antena depende dos resultados das últimas eleições legislativas. No que diz respeito ao direito de antena no *serviço público de rádio*, temos a seguinte situação: (i) os partidos políticos que não conseguiram cinco por cento dos votos não auferem do direito de antena; (ii) os partidos políticos que, apesar de não terem representação parlamentar, tenham obtido pelo menos cinco por cento dos votos, auferem gratuitamente de cinco minutos mensalmente; (iii) os partidos políticos representados na ANP têm direito, gratuita e mensalmente, a 10 minutos de tempo de antena, acrescidos de um minuto para cada deputado eleito pelo mesmo partido (LDARP, art. 5.º). Quanto ao exercício do direito de antena durante o período comum no *serviço público de televisão*, temos a seguinte situação: (i) os partidos políticos que não conseguiram cinco por cento dos votos não auferem do direito de antena; (ii) os partidos políticos que, apesar de não terem representação parlamentar, tenham obtido pelo menos cinco por cento dos votos, auferem gratuitamente de três minutos anualmente; (iii) os partidos políticos representados na ANP têm direito, gratuita e anualmente, a 5 minutos de tempo de antena, acrescidos de um minuto para cada deputado eleito pelo mesmo partido (LDARP, art. 9.º). No período eleitoral, todos os candidatos às eleições presidenciais, os partidos políticos e as coligações de partidos beneficiam (em igual medida) de direito de antena de 10 minutos diários na rádio e de 5 minutos na televisão, durante todo o período da campanha eleitoral (LDARP, art. 14.º). **IV.** A réplica política pode ser entendida como o direito dos partidos políticos representados na ANP que não façam parte do Governo de responder a qualquer declaração política do Governo e destina-se a permitir aos partidos da oposição parlamentar contraporem os seus argumentos e posições às do Governo (LDARP, art. 20.º). Assim, estamos perante um direito com um âmbito de destinatários mais limitado (oposição com mandato parlamentar); logo, diferente do direito de resposta e de rectificação, previsto no art. 51.º/3, reconhecido a todas as pessoas singulares e colectivas. **V.** O direito de antena e de réplica política têm como sujeitos passivos os serviços públicos de rádio e televisão (LDARP, arts. 5.º/1 e 9.º/1).

**HÉLDER PIRES**

## ARTIGO 58.º

Em conformidade com o desenvolvimento do País, o Estado criará progressivamente as condições necessárias à realização integral dos direitos de natureza económica e social reconhecidos neste título.

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73.

**Versões anteriores:** I. O artigo corresponde ao texto originário (então art. 45.º).

II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 58.º.

**Direito comparado:** CRA, arts. 21.º/c e 28.º/2; CRCV, arts. 7.º/j); CRP, arts. 9.º/d) e 74.º/2/e)

**Remissões:** arts. 46.º/2; 49.º/2.

**Bibliografia:** REIS NOVAIS, *Direitos Sociais*, Coimbra, 2010; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*, IV, 5.ª ed., Coimbra, 2014.

**Comentário:** I. Este artigo enuncia o *princípio do Estado social*, impondo como *tarefa do Estado a criação progressiva das condições necessárias à realização integral dos direitos da natureza económica e social* reconhecidos neste título. Estes direitos económicos e sociais têm uma conexão com as tarefas e incumbências do Estado, isto é, com fins do Estado manifestados em certo tempo histórico e com as metas e acções a que o Estado fica constitucionalmente adstrito. Importa identificar e caracterizar os direitos em relação aos quais o Estado deve criar, progressivamente, condições para a respectiva realização integral: “direitos da natureza económica e social reconhecido neste título”. Está em causa o “Título II”, epigrafado “Dos Direitos, Liberdades, Garantias e Deveres Fundamentais”. Parece que o legislador constitucional não foi feliz neste aspecto, tendo presente que os artigos que compõem este título acolhem não apenas os “direitos, liberdades e garantias”, mas também os designados “direitos económicos, sociais e culturais”, pelo que a designação mais adequada do presente título seria “Dos Direitos e Deveres Fundamentais”. De facto, esta designação inculca, *ab initio*, que entre os preceitos do título vamos encontrar, para além dos “direitos, liberdades e garantias” (direitos de liberdade), os

“direitos económicos, sociais e culturais” (direitos sociais), que é o que se depreende da análise do conteúdo dos artigos que incorporam este título. Num outro ângulo, o próprio art. 58.º reconhece esta realidade quando refere os “direitos da natureza económica e social reconhecido neste título”. Apesar de tudo, a Constituição determina formalmente quais são os direitos de liberdade e quais são os direitos sociais; a divisão sistemática da Constituição não se preocupa com este aspecto. **II.** Tradicionalmente, a doutrina faz uma bipartição do regime dos direitos fundamentais, sendo que o regime dos direitos de liberdade é tido como um regime com proteção constitucional privilegiada, tendo em conta a distribuição da sua caracterização por três planos: do regime material, do regime orgânico e do regime da revisão constitucional. No plano material, teríamos uma proteção constitucional privilegiada dos direitos de liberdade, através dos artigos 30.º, 31.º e 33.º. No plano do regime orgânico, o regime dos direitos de liberdade seria também privilegiado, tendo em conta que estes direitos são todos de reserva de competência legislativa da ANP, nos termos da alínea *j*) do artigo 86.º. Por fim, no plano do regime de revisão constitucional, os direitos de liberdade parecem, mais uma vez, privilegiados, por constituírem, todos, limites materiais de revisão constitucional [art. 130.ºe)], enquanto, em relação aos direitos sociais, parece que apenas os direitos dos trabalhadores gozam deste privilégio [art. 130.ºf)]. Apesar desta intenção do legislador constituinte de proteger os direitos de liberdade de forma especial e reforçada, em detrimento dos direitos sociais, não se pode esquecer que estes últimos são, igualmente, direitos fundamentais e que estamos perante direitos garantidos por normas de categoria constitucional, normas essas que não podem ser consideradas meramente programáticas ou apelos políticos ao legislador e/ou à administração. Não são normas meramente apelativas, que carecem de eficácia jurídica, são normas constitucionais impositivas. Com elas, o Estado e os seus poderes constituídos passam a ter determinados deveres de subordinação e vinculação jurídicas, que vão criar na esfera jurídica dos particulares as correspondentes pretensões e direitos de realização, que criam, por sua vez, direitos de estes exigir judicialmente, no interesse dos próprios, o cumprimento dos respectivos deveres estatais. **III.** Este artigo faz referência apenas aos direitos da natureza *económica e social*, deixando de fora os direitos culturais. *Direito de natureza económica* seria, por exemplo, o direito ao trabalho (arts.

45.º a 47.º), *direito de natureza social* seria, por exemplo, o direito à segurança social (art. 47.º) e direito à saúde e *direito de natureza cultural* (omitido) seria, por exemplo, o direito ao ensino (art. 49.º) e à cultura e desporto (art. 17.º). Estão em causa direitos que impõem ao poder político deveres de *respeito*, de *protecção* e de *promoção*. O *dever de respeito* está mais ligado com a ideia, por um lado, de não perturbação do acesso ao direito em causa; por outro lado, o dever de realizar acções positivas com vista a remover um eventual impedimento ao acesso. O Estado tem, igualmente, o *dever de proteger* este direito contra ameaças ou agressões alheias, através de actuações positivas, sejam elas normativas ou fácticas. A existência de um certo nível de protecção implica automaticamente um outro dever de protecção, de natureza negativa, para proibir a diminuição da protecção já alcançada. O *dever de promoção* impõe ao Estado o dever geral de promover o acesso individual aos bens jusfundamentalmente protegidos, auxiliando os particulares a aceder tais bens, por forma a permitir-lhes uma vida compatível com a de um ser humano. Este dever é positivo quando está em causa a atribuição efectiva de uma assistência material e, por outro lado, é negativo o dever de não afectar o valor das prestações já atribuídas. Para concluir, relativamente a este último dever, sublinhamos o facto de a garantia constitucional de direitos deste tipo ficar consideravelmente atenuada nas situações em que a sua realização é condicionada pela existência de correspondentes recursos financeiros. Neste sentido, o legislador constituinte refere claramente que a criação das condições para a realização dos direitos económicos e sociais deve ser *progressiva* e em *conformidade com o desenvolvimento do país*. De facto, estão em causa direitos que se traduzem, essencialmente, na imposição ao Estado de um dever de prestar, cuja realização depende de determinação do conteúdo dos direitos correspondentes. Esta determinação depende da reserva do possível e é da competência do poder político, enquanto poder com competência para decidir sobre as opções orçamentais e as prioridades da acção política.

**HÉLDER PIRES**

### **TÍTULO III**

### **ORGANIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO**

#### **CAPÍTULO I**

## DOS PRINCÍPIOS GERAIS

### ARTIGO 59.º

1. São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os tribunais.
2. A organização do poder político baseia-se na separação e independência dos órgãos de soberania e na subordinação de todos eles à Constituição.

**Antecedentes:** CRGB73, arts. 23.º e 24.º; CRGB[P]80, art. 50.º

**Versões anteriores:** **I.** Corresponde ao art. 46.º do texto originário, que foi modificado pela LC 1/93; o texto originário é o seguinte: *Os órgãos do poder representativos do povo da República da Guiné-Bissau são a Assembleia Nacional Popular e os Conselhos Regionais. Deles emanam os poderes dos demais órgãos do Estado.* **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 59.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 53.º; CRDSTP, arts. 67.º e 68.º; CRDTL, art. 67.º; CRP, arts. 110.º e 111.º.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, *Funções, órgão e actos do Estado*, Lisboa, 1990; JORGE REIS NOVAIS, *Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense*, Lisboa, 1996; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005.

**Comentário:** **I.** O n.º 1 procede à enumeração e à tipificação dos órgãos de soberania. **II.** Do princípio da tipicidade dos órgãos de soberania resulta que, para todos os efeitos estabelecidos na Constituição ou na lei, só integram aquela categoria de órgãos os que como tal são expressamente qualificados no presente artigo, dela se excluindo, nomeadamente, os demais órgãos do Estado, ainda que igualmente previstos na Constituição. O conceito não se confunde, por isso, com o de órgão constitucional, e muito menos com o de órgão do Estado, ainda que os órgãos de soberania se integrem também naquelas duas categorias de órgãos. **III.** Sendo eminentemente formal, o conceito de órgão de soberania não poderia deixar de ter um sentido material identificável com o exercício das funções soberanas do Estado, justificando-se por isso que seja reservado a um conjunto muito restrito de órgãos. A Constituição prevê, de facto, diversos outros órgãos aos quais não reconhece este estatuto, quer por exprimirem uma vontade

imputável a comunidades que gozam de um certo grau de autonomia em relação ao Estado, como é o caso dos órgãos do poder local, quer por não concorrerem directa e imediatamente para o exercício da soberania, em relação à qual são meramente instrumentais, como é o caso do Conselho de Estado. **IV.** Do n.º 2 resulta que, à semelhança do que ocorre na generalidade das constituições contemporâneas, incluindo as demais constituições de inspiração lusófona, a CRPG privilegia um entendimento orgânico do princípio da separação de poderes em detrimento de uma sua visão estritamente funcional. Significa isso, concretamente, que a Constituição reparte poderes, i.e., competências específicas, e não funções ou fins do Estado. Daí que não se possa dizer que a cada órgão corresponda exclusivamente uma função. Mesmo que tendencialmente se possa associar a cada um dos órgãos elencados no n.º 1 a uma determinada função do Estado, o que rege o relacionamento entre eles não é tanto o domínio integral dessa função, mas a titularidade de poderes concretos inerentes à sua prossecução. Assim, por exemplo, o reconhecimento do primado legislativo da Assembleia Nacional Popular não impede a Constituição de, em determinadas matérias, atribuir competências legislativas concorrentiais ao Governo, como se prevê no artigo 100.º, n.º 1, alínea *d*), do mesmo modo que o Presidente pode interferir em alguns domínios típicos da governação, como é o caso das relações internacionais do Estado Guineense, que o Presidente representa nos termos do artigo 68.º, alínea *a*), não obstante, por definição, a função executiva caber ao Governo.

## **CLÁUDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 60.º**

**O sistema eleitoral, as condições de elegibilidade, a divisão do território em círculos eleitorais, o número de deputados, bem como o processo e os órgãos de fiscalização dos actos eleitorais, serão definidos na Lei Eleitoral.**

**Antecedentes:** CRGB73, arts. 25.º a 27.º; CRGB[P]80, art. 51.º

**Versões anteriores:** **I.** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 46.º-A. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 60.º.

**Direito Comparado:** CRCV, art. 95.º; CRDTL, art. 65.º; CRFB, art. 14.º, §1º; CRM, art. 107.º; CRP, art. 113.º

**Remissões:** LE, arts. 115.º ss.

**Bibliografia:** LUÍS SÁ, *Eleições e igualdade de oportunidades*, Lisboa, 1992; Comissão Nacional de Eleições, *Que reforma eleitoral?*, Lisboa, 1992; ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, “A reforma do sistema eleitoral: notas sobre a proposta de lei n.º 169/VII”, em *Legislação*, 24, 1999, 45 ss.; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional, III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003; PEDRO DELGADO ALVES, “O <meu> Deputado – Personalização e proporcionalidade na eleição da Assembleia da República”, em RFDUL, 2003, 361 ss.; DELFIM DA SILVA, *Método de Hondt, ainda avariado?*, Firkidja, 2004; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005.

**Comentário:** **I.** Embora inserido sistematicamente no Capítulo I, relativo aos princípios gerais da organização do poder político, o presente artigo diz respeito, essencialmente, ao sistema eleitoral para as eleições para a Assembleia Nacional Popular, não só porque se refere aos círculos eleitorais e ao número de deputados, como porque o sistema eleitoral para as eleições do Presidente da República está expressamente regulado no art. 64.º, que não dá margem à L Eleitoral para estabelecer para esse efeito um sistema diverso. **II.** Visando remeter em bloco a definição do sistema eleitoral para a L Eleitoral, o presente artigo é parcialmente redundante em relação ao disposto no art. 77.º, que, no essencial, contém uma remissão idêntica. **III.** A definição do sistema eleitoral é matéria de reserva absoluta de competência, nos termos do artigo 86.º, alínea *l*), mas a Constituição não impõe uma maioria qualificada para a aprovação daquela lei, que assim pode ser aprovada pela maioria simples dos Deputados presentes, nos termos gerais das deliberações da Assembleia Nacional Popular. Esta solução, que apenas se pode explicar pelo contexto sensível da transição para o multipartidarismo que condicionou a revisão constitucional de 1993, comporta, no entanto, o risco de que um partido dominante ou sistematicamente maioritário, como tem existido nos últimos 25 anos na Guiné-Bissau, tenha a tentação de conformar o sistema eleitoral à medida dos seus interesses. O sistema eleitoral actualmente estabelecido na referida L Eleitoral, que no essencial se mantém o mesmo desde 1994, tem sido, aliás, acusado de favorecer

o partido dominante do sistema, ou em qualquer caso os dois principais partidos, e de ser fortemente desproporcional, em virtude do desenho de círculos eleitorais de reduzida dimensão, que favorecem a concentração dos mandatos nos partidos mais votados. **IV.** Atendendo à amplitude da remissão normativa contida neste artigo, não se pode no entanto afirmar peremptoriamente que a Constituição impõe a adopção de um sistema eleitoral de representação proporcional nas eleições para a Assembleia nacional Popular, e muito menos ainda que se deva observar o Método de Hondt, sistema que foi desde então adoptado pela L Eleitoral. Pode argumentar-se, com pertinência, que a lógica de abertura ao multipartidarismo que presidiu à revisão constitucional de 1993 a isso conduz, e que esse é o sistema eleitoral recomendável no quadro de uma sociedade não homogénea nos planos étnico, linguístico, cultural e religioso. Mas não se trata de uma solução normativamente imposta pela Constituição. O máximo que se pode extrair do presente artigo, se nos prendermos ao seu sentido literal, é que ele parece pressupor a existência de uma pluralidade de círculos eleitorais, excluindo, assim, a adopção de sistemas eleitorais de representação proporcional com círculo nacional único, mas mesmo essa leitura é precipitada, pois se ele não dá sequer uma indicação de preferência pelo sistema de representação proporcional, menos ainda se pode retirar dele uma indicação quanto à intensidade dessa proporcionalidade. **V.** Numa leitura sistemática do texto constitucional é, no entanto, possível encontrar pontos de apoio à ideia de que a proporcionalidade do sistema de representação parlamentar, sendo recomendável numa sociedade plural como é a guineense, pode ou deve mesmo ser sujeita a limites que assegurem a governabilidade do país. É isso que parece resultar, nomeadamente, do disposto no art. 104.º/1/a), ao exigir uma aprovação expressa do Programa do Governo pela Assembleia Nacional Popular, sob pena de a sua rejeição por duas vezes consecutivas acarretar a demissão do Governo. É que, não sendo possível governar em minoria, dada a exigência de apoio parlamentar maioritário expresso para a formação do governo, o sistema eleitoral tem de ser capaz de produzir maioria absoluta de um só partido ou, pelo menos, coligações ou blocos partidários maioritários que viabilizem soluções governativas estáveis. Ora, um sistema eleitoral que privilegie excessivamente a representatividade em detrimento da governabilidade tenderá a produzir um parlamento fragmentado, incapaz de gerar a maioria necessária à formação de

governo. Nessa perspectiva, e sem prejuízo das benfeitorias que nele poderiam ser introduzidas, não se pode deixar de considerar o sistema eleitoral que tem vigorado desde 1994 como equilibrado, na medida em que, assentando numa pluralidade de círculos eleitorais que asseguram a distribuição regional dos mandatos — e por essa via a representação da diversidade étnica, linguística, cultural e religiosa da sociedade guineense — limita a dimensão desses círculos por forma a elevar a fasquia da atribuição dos mandatos, contendo assim os riscos de fragmentação do sistema partidário.

**CLÁUDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 61.º**

**Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelos actos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções.**

**Versões anteriores:** I. Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 46.º-B. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 61.º.

**Direito Comparado:** CRCV, art. 122.º; CRDSTP, art. 74.º; CRP, art. 117.º/1.

**Remissões:** ED, arts. 8.º, 10.º, 11.º e 15.º.

**Bibliografia:** MARCELO REBELO DE SOUSA, “Regime Jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, em *Revista de Direito Público*, 15, 1995, 9 ss.; JORGE MIRANDA, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, em *Direito e Justiça*, 2, 2001, 27 ss.; PEDRO LOMBA, *Teoria da Responsabilidade Política*, Coimbra, 2008.

**Comentário:** I. A responsabilização dos titulares dos cargos políticos pelos seus actos e omissões é um princípio estruturante do Estado de Direito, que a LC 1/93 (3.ª Revisão) não poderia deixar de consagrar, para dar corpo ao regime democrático que a mesma instituiu. II. Um dos problemas interpretativos suscitados por esta disposição é o de saber o que se deve entender por *titulares de cargos políticos*, dado que o conceito não tem uma definição constitucional. Na interpretação de disposições constitucionais análogas em sistemas que

partilham a mesma matriz jurídica, como é o caso do art. 117.º, 1/ da CRP, tem sido consensual o reconhecimento de que esse conceito é simultaneamente mais amplo e mais restrito do que o de *titulares de órgãos de soberania*. **III.** O conceito de titulares de cargos políticos é mais amplo que o de titulares dos órgãos de soberania porque nele devem caber, nomeadamente, (i) todos os titulares de órgãos eleitos por sufrágio direito e universal, (ii) todos os titulares de órgãos que respondam politicamente perante outros e (iii) todos os titulares de cargos de livre escolha ou designação política. No primeiro grupo estão, além do Presidente da República e dos Deputados, os titulares dos órgãos das autarquias locais, quando existam. No segundo, cabem os membros do Governo, que respondem politicamente perante a Assembleia Nacional Popular. E no terceiro estão, por um lado, os Conselheiros de Estado e, por outro, os Governadores das Regiões e os Administradores de Sectores. Já não parece possível, no entanto, levar esse conceito de titulares de cargos políticos mais longe, para nele incluir os altos dirigentes da Administração Central do Estado, ou os membros de órgãos sociais de empresas públicas, equiparando-o assim a um mais abrangente conceito de titulares de altos cargos públicos, o que não invalida, no entanto, que esses dirigentes não respondam civil e criminalmente nos termos dos respectivos estatutos. **IV.** O conceito de titulares de cargos políticos é, em contrapartida, mais restrito que o de titulares dos órgãos de soberania, porque nele não se devem incluir os magistrados, que pese embora sejam titulares de órgãos de soberania, não concorrem para o exercício da função política. **V.** A responsabilidade política surge neste artigo essencialmente como o reverso da natureza representativa dos mandatos dos titulares de cargos políticos, pelo que deve ser entendida sobretudo como afirmação da existência de um vínculo de dependência dos eleitos em relação aos seus eleitores, e não tanto como expressão das relações de interdependência orgânica no quadro do funcionamento do sistema de governo. A expressão é, pois, utilizada aqui mais no seu sentido de responsabilidade-representação do que no seu sentido de responsabilidade-fiscalização. Compreende-se que seja assim, pois o que este artigo visa, essencialmente, é afirmar a ideia de que o exercício de cargos políticos se subordina a um conjunto de vínculos sociais, que não podem ser vistos como uma fonte de privilégios ou prerrogativas pessoais injustificadas. Em democracia, a sanção política exprime-se preferencialmente através do voto,

que assim pode ser utilizado não apenas para conferir o mandato representativo como para revogá-lo, quando o saldo das contas prestadas pelos eleitos seja desfavorável, mas a censura política pode assumir outras formas constitucionais lícitas, nomeadamente através do exercício crítico dos direitos fundamentais de exprimir e divulgar livremente o pensamento (art. 51.º), de reunião e manifestação (art. 54.º) e de associação (art. 55.º). **VI.** A afirmação da responsabilidade civil dos titulares dos cargos políticos é uma decorrência do princípio da responsabilidade do Estado e demais entidades públicas estabelecido no artigo 33.º, e visa tão somente tornar claro que os titulares daqueles cargos não estão excluídos desse regime, nos termos gerais aplicáveis aos demais titulares de órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício **VII.** A CRGB estabelece o princípio da responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos por actos e omissões praticados no exercício das suas funções, mas não cria, nesta sede ou em qualquer outra, ao longo do seu articulado, um novo tipo penal de crime de responsabilidade. O referido princípio é, no entanto, concretizado, nomeadamente quanto à forma e ao tempo de efectivação desta responsabilidade, nos artigos 72.º e 82.º da Constituição, respectivamente, para os cargos de Presidente da República e Deputado à Assembleia Nacional Popular.

**CLÁUDIO MONTEIRO**

## **CAPÍTULO II** **DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

### **ARTIGO 62.º**

- 1. O Presidente da República é o Chefe do Estado, símbolo da unidade, garante da independência nacional e da Constituição e Comandante Supremo das Forças Armadas.**
- 2. O Presidente da República representa a República da Guiné-Bissau.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 39.º; CRGB[P]80, art. 71.º.

**Versões anteriores:** Corresponde ao art. 65.º do texto originário, que foi modificado pela LC 1/93; o texto originário é o seguinte: *O Presidente do*

*Conselho de Estado é o Chefe do Estado e do Governo e o Comandante Supremo das Forças Armadas Revolucionárias do Povo. Ele representa a República da Guiné-Bissau.* **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 62.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 56.º; CRDSTP, art. 77.º; CRDTL, art. 74.º; CRM, art. 117.º; CRP, art. 120.º.

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, 1991; *Manuel Braga da Cruz*, “O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português”, em *Análise Social*, XXIX, 1994, 237 ss., e *Manual de Direito Constitucional*, I, 4.ª ed., 358 e ss.; JORGE REIS NOVAIS, *Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense*, Lisboa, 1996; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *Estado de Direito – Paradigma Zero. Entre lipoaspiração e dispensabilidade*, Coimbra, 2007, e *Sistemas de Governo na Lusofonia*, Lisboa, 2018.

**Comentário:** **I.** Embora exista uma óbvia relação de continuidade com a figura do Presidente do Conselho de Estado, cuja origem remonta à Constituição de 1973 e que se prolongou no texto originário da Constituição actualmente em vigor, o Presidente da República, com a sua actual configuração e estatuto, é um órgão de soberania criado pela LC 1/93 (3ª Revisão). **II.** Há, desde logo, uma diferença tipológica entre o actual Presidente da República e o anterior Presidente do Conselho de Estado, que resulta de este ser um órgão singular e não, como aquele, *a cabeça* — *o primus inter pares* — de um órgão colegial. Mas há, sobretudo, uma diferença de legitimidade política e de função no quadro do sistema de governo, que se devem essencialmente à circunstância de o Presidente da República, ao contrário do que sucedera com o seu antecessor, ser eleito por sufrágio directo e universal pela maioria absoluta dos votos expressos pelos cidadãos eleitores, e de partilhar essa legitimidade com um órgão de natureza parlamentar igualmente eleito por sufrágio directo e universal. **III.** Ressalvadas as principais diferenças, que são, contudo, determinantes da sua identidade, pode dizer-se que o Presidente da República recolhe a maior parte das funções do anterior Presidente do Conselho de Estado. **IV.** Desde logo, porque o Presidente da República é expressamente reconhecido como Chefe de Estado, i.e., como o órgão político-constitucional situado no topo da hierarquia

do Estado, a quem compete a sua representação, tanto a nível interno como externo. O Presidente da República tem, nessa qualidade, uma função eminentemente simbólica — é mesmo expressamente qualificado como o “símbolo da Unidade”, a nível interno, e como o “garante da Independência Nacional”, a nível externo. O valor simbólico destas funções não deve, contudo, ser desvalorizado, sobretudo num Estado jovem como é o guineense, que se constituiu a partir de um território delimitado pela antiga potencia colonial, e com uma população plural, que reflecte a diversidade étnica, linguística, cultural e religiosa do seu espaço geográfico. **V.** O Presidente da República é, no entanto, apenas o Chefe de Estado, e não também o Chefe de Governo, como o seu antecessor, na medida em que a mesma LC 1/93 criou a figura do Primeiro-Ministro, ao qual atribuiu essa função, nos termos do artigo 97.º/2. Isso não significa que o seu estatuto esteja circunscrito ao simbolismo característico da Chefia do Estado, pois o Presidente da República dispõe de poderes constitucionais de natureza diversa, que lhe conferem uma relevância singular no funcionamento do sistema de governo, mas significa que a natureza da sua função não é, eminentemente, executiva. E, em consequência, o sistema de governo guineense não é um sistema de governo presidencial, não obstante a eleição directa do seu presidente. **VI.** O Presidente da República é ainda o Comandante Supremo das Forças Armadas, o que, sendo comum na chefia de Estado de outros sistemas constitucionais, adquire uma importância maior no caso guineense, dada a relevância das forças armadas na formação do estado guineense, atendendo à sua relação genética com o movimento de libertação nacional que está na sua origem.

## **CLÁUDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 63.º**

- 1. O Presidente da República é eleito por sufrágio livre e universal, igual, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores recenseados.**
- 2. São elegíveis para o cargo de Presidente da República os cidadãos eleitores guineenses de origem, filhos de pais guineenses de origem, maiores de 35 anos de idade, no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 38.º; CRGB[P]80, art. 69.º, n.º 2.

**Versões anteriores:** Corresponde ao art. 66.º do texto originário, que foi modificado pela LC 1/93; o texto originário é o seguinte: *O Presidente do Conselho de Estado é empossado, em reunião plenária da Assembleia Nacional Popular, pelo respectivo Presidente, prestando, nesse acto solene, o seguinte juramento: ‘Juro, por minha honra, defender a Independência Nacional, dedicar a minha inteligência e as minhas energias ao serviço do povo da Guiné-Bissau, cumprindo os deveres da alta função de Presidente do Conselho de Estado com fidelidade total aos objectivos do PAIGC, à Constituição e às Leis da República’* “. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 63.º.

**Remissões:** LE, arts. 100.º e ss.

**Direito Comparado:** CRA, arts. 57.º e 58.º; CRCV, arts. 108.º e 109.º; CRDSTP, art. 78.º; CRDTL, arts. 75.º e 76.º; CRFB, arts. 14.º e 77.º; CRM, art. 118.º; CRP, arts. 121.º e 122.º.

**Bibliografia:** LUÍS SALGADO DE MATOS, “Significado e consequências da eleição do Presidente por sufrágio universal”, em *Análise Social*, XIX, 1983, e 235 e ss.; JORGE REIS NOVAIS, *Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense*, Lisboa, 1996; FILIPE ALBERTO BAPTISTA, *Regime jurídico das candidaturas*, Lisboa, 1997; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional, III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *Estado de Direito – Paradigma Zero. Entre lipoaspiração e dispensabilidade*, Coimbra, 2007, e *Sistemas de Governo na Lusofonia*, Lisboa, 2018.

**Comentário:** **I.** A eleição por sufrágio livre e universal, igual, directo, secreto e periódico é, como se disse, a principal fonte de legitimidade política do Presidente da República. Além de o distinguir da posição que tinha o Presidente do Conselho de Estado no anterior sistema constitucional guineense, esta forma de designação distingue-o também dos seus congéneres de outros sistemas constitucionais de matriz parlamentar que são eleitos indirectamente. **II.** A forma de designação do Presidente da República não é, por si só, determinante da configuração do sistema de governo, pois se é verdade que os presidentes de sistemas parlamentares são, em regra, eleitos indirectamente, a eleição directa é comum, tanto aos sistemas presidenciais puros, como aos sistemas semipresidenciais. O que os distingue é o seu perfil funcional, de natureza

executiva nos sistemas presidenciais, e de natureza moderadora nos sistemas semipresidenciais. No comentário ao artigo anterior já excluímos a qualificação do sistema de governo guineense como presidencial, precisamente porque o Presidente da República não é o Chefe do Governo, função que a Constituição atribui expressamente ao Primeiro-Ministro, nos termos do art. 97.º/2, o que inevitavelmente o aproxima de um Presidente típico dos sistemas semipresidenciais, independentemente da aferição em concreto dos limites da sua intervenção no domínio da função executiva do Governo, o que terá de ser feito mais adiante, à luz das competências constitucionais de ambos órgãos de soberania. **III.** O perfil do Presidente da República é também marcado pelos requisitos de capacidade eleitoral passiva que o presente artigo estabelece no seu n.º 2, nomeadamente no que se refere ao limite mínimo de idade nele imposto, de 35 anos. Trata-se de uma solução comum a outras ordens constitucionais, que se pode entender justificável — e mesmo proporcional — à exigência de maturidade e responsabilidade inerentes à sua função moderadora. Tratando-se de um requisito de elegibilidade, tem de estar verificado à data da eleição, e não à data da candidatura. **IV.** Também é comum a outras ordens constitucionais a exigência de que o Presidente da República seja nacional do país, e que seja um nacional de origem, i.e., que tenha adquirido a nacionalidade pelo nascimento e não por naturalização. Esta exigência já se comprehende menos, sobretudo no mundo global em que vivemos no século XXI, caracterizado por uma elevada mobilidade das pessoas, à escala global, e em que as relações de pertença a uma comunidade não se determinam já tanto pela nacionalidade mas, principalmente, pela residência efectiva e pelo grau de inserção social do cidadão. É certo que a exigência estabelecida neste artigo tem de ser entendida, não apenas tendo em consideração o contexto da época em que a regra foi estabelecida, mas, também, atendendo à juventude do Estado guineense e à necessidade de consolidação de um Estado de matriz nacional, que se afirme para além da identidade específica das diferentes comunidades locais que o integram. Mas também não é menos verdade que esta exigência é ainda menos compatível com a realidade africana, de que a Guiné-Bissau não é excepção, constituída por Estados que herdaram fronteiras artificialmente delimitadas por antigas potências coloniais, e nos quais não é possível, *a priori*, excluir do âmbito de uma nacionalidade pessoas que nasceram no mesmo espaço geográfico regional, muitas vezes por razões

meramente circunstanciais, e que possuem a mesma identidade étnica, linguística, cultural ou religiosa dos nacionais de “origem” do respectivo país. V. O que é uma originalidade da CRGB é a exigência reforçada de que os Presidentes da República, além de serem nacionais de origem, sejam também filhos de nacionais de origem, ou seja, a exigência de que não apenas os próprios como também os seus pais sejam originariamente guineenses. Esta exigência tem a sua génese na abortada Constituição de 1980, e só é explicável à luz da “questão cabo-verdiana”, que marcou indelevelmente a formação do Estado guineense, tendo em conta o seu programa constitucional originário de unidade da Guiné-Bissau e do arquipélago de Cabo Verde. Mas a sua compreensão histórica não elimina a necessidade de fazer dela uma interpretação actualista, e a essa luz é impossível não reconhecer o seu carácter excessivamente restritivo, anacrónico até, mesmo que isso não seja fundamento bastante para afastar a sua aplicação. Se já é difícil entender a justificação da exigência relativamente aos próprios candidatos a Presidente, tendo em conta, nomeadamente, que a maior parte deles nasceu num tempo em que o Estado da Guiné-Bissau ainda não existia, o que dizer então de elevar essa exigência à geração anterior. Aliás, o anacronismo da solução evidencia-se a partir de um único exemplo simbólico: o de que Amílcar Cabral, se fosse vivo, estaria impedido de se candidatar e ser eleito Presidente da República da Guiné-Bissau.

## **CLÁUDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 64.º**

- 1. O Presidente da República é eleito por maioria absoluta dos votos validamente expressos.**
- 2. Se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta, haverá lugar, no prazo de 21 dias, a um novo escrutínio, ao qual só se poderão apresentar os dois concorrentes mais votados.**

**Versões anteriores:** I. Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 66.º-A. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 64.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 57.º/2; CRCV, arts. 112.º e 113.º; CRDSTP, art.

79.º/1; CRDTL, art. 76.º/3/4; CRFB, art. 77.º/§§ 2.º/3.º; CRM, art. 119.º; CRP, art. 126.º.

**Remissões:** LE, arts. 100.º e ss.

**Bibliografia:** FILIPE ALBERTO BAPTISTA, *Regime jurídico das candidaturas*, Lisboa, 1997; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional*, III - *Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003.

**Comentário:** **I.** O sistema eleitoral do Presidente da República exige a obtenção de uma maioria absoluta dos votos validamente expressos como condição da eleição, realizando-se para esse efeito, se necessário, uma segunda volta. à qual apenas concorrem os dois candidatos mais votados. Tal exigência confere uma legitimidade acrescida ao Presidente eleito, e garante que nenhum candidato que seja rejeitado pela maioria do eleitorado possa ser eleito. O sistema não garante, no entanto, que o Presidente eleito obtenha o voto da maioria absoluta dos eleitores, na medida em que apenas se contabilizam os votos validamente expressos. **II.** Por voto validamente expresso entende-se o voto num dos candidatos que se apresenta ao sufrágio, não se contabilizando para o efeito os votos nulos e os votos em branco. Assim, um candidato é eleito logo à primeira volta quando obtenha mais votos do que a soma de todos os demais candidatos, e, na segunda, quando obtenha mais votos do que o outro candidato. **III.** Neste artigo não se esclarece o que acontece no caso de um candidato admitido à segunda volta desistir ou falecer entre as duas votações, mas a *ratio* do sistema sugere que à segunda volta se apresentem sempre dois candidatos, sob pena de se frustrar o objectivo de reforço de legitimidade visado com a exigência de maioria absoluta. De facto, se se admitisse que a eleição se realizasse com apenas um candidato bastaria que ele obtivesse um voto validamente expresso para se considerar automaticamente eleito. Assim, nessa situação, o candidato desistente ou falecido deveria ser substituído pelo terceiro candidato mais votado, e assim por diante no caso de se verificar em relação a eles os mesmos impedimentos. **IV.** O prazo de 21 dias estabelecido no n.º 2 é peremptório, não podendo o prazo ser inferior, nem superior, excepto no caso de substituição de um candidato, em que se deve reiniciar a contagem do referido prazo nessa data.

**CLÁUDIO MONTEIRO**

## **ARTIGO 65.º**

**As funções de Presidente da República são incompatíveis com quaisquer outras de natureza pública ou privada.**

**Versões anteriores:** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 66.º-B. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 65.º.

**Bibliografia:** MARCELO REBELO DE SOUSA, “Regime Jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, em *Revista de Direito Público*, 15, 1995, 9 e ss.

**Comentário:** **I.** O presente artigo estabelece uma incompatibilidade absoluta entre o exercício da função de Presidente da República e o exercício de quaisquer outras, de natureza pública ou privada, o que se comprehende, quer pela necessidade jurídica de prevenir potenciais conflitos de interesse, que pela impossibilidade fáctica de uma eventual acumulação de funções. **II.** Excepcionam-se do impedimento estabelecido neste artigo as funções públicas que sejam inerentes ao exercício da função presidencial, nomeadamente as de Comandante Supremo das Forças Armadas. **III.** A Constituição não estabelece qualquer sanção pelo incumprimento desta norma, pelo que, excepto se da acumulação de funções resultar a prática de um crime que se possa imputar ao exercício da sua função presidencial, esse incumprimento não afecta a subsistência do mandato.

### **CLÁUDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 66.º**

- 1. O mandato do Presidente da República tem a duração de cinco anos.**
- 2. O Presidente da República não pode candidatar-se a um terceiro mandato consecutivo, nem durante os cinco anos subsequentes ao termo do segundo mandato.**
- 3. Se o Presidente da República renunciar ao cargo, não poderá candidatar-se às eleições imediatas, nem às que sejam realizadas no quinquénio imediatamente subsequente à renúncia.**

**Versões anteriores:** I. Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 66-C. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 66.<sup>º</sup>.

**Direito Comparado:** CRA, art. 59.<sup>º</sup>; CRCV, arts. 125.<sup>º</sup> e 133.<sup>º</sup>/2; CRDSTP, art. 79.<sup>º</sup>; CRDTL, arts. 75.<sup>º</sup>/2 e 81.<sup>º</sup>/3; CRM, art. 118.<sup>º</sup>, n.º 4; CRP, arts. 123.<sup>º</sup> e 128.<sup>º</sup>.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional*, III - *Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003; PAULO OTERO, *A renúncia do Presidente da República na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 2004.

**Comentário:** I. O regime estabelecido no presente artigo visa dar concretização ao princípio republicano da renovação de mandatos, e, simultaneamente, garantir a independência do Presidente da República no exercício do cargo. II. A duração do mandato é indissociável do limite imposto à sua reeleição, na medida em que na ponderação desta última regra se atende à duração máxima na qual um Presidente pode exercer o cargo sem interrupção. Se, em alternativa aos cinco anos, se optasse por estabelecer um mandato alargado de sete ou de nove anos, com grande probabilidade se impediria a sua renovação imediata e, inversamente, um mandato reduzido de três ou quatro anos poderia eventualmente comportar um terceiro mandato. É que, nesta equação, entra-se em linha de conta com o equilíbrio entre o princípio da renovação e a independência do mandato. Um mandato longo não renovável aumenta a independência no exercício do cargo, na medida em que o Presidente deixa de estar condicionado pela perspectiva da sua reeleição. Em contrapartida, essa opção não favorece a renovação da legitimidade do titular da função, aumentando assim o risco de que a sua permanência no exercício do cargo por um período muito longo possa favorecer a criação de clientelas. III A exigência de um período mínimo de cinco anos entre o segundo e o terceiro mandato, bem como a impossibilidade de candidatura nos cinco anos subsequentes à renúncia visam impedir a fraude ou a manipulação das regras de eleição. Na verdade, se o Presidente cessante não tivesse que guardar o referido prazo de cinco anos para poder recandidatar-se a um terceiro mandado, poderia ter a tentação de promover candidatos com o objectivo exclusivo de, uma vez eleitos, renunciarem antecipadamente ao mandato para assim permitir a recandidatura

imediata do Presidente cessante. Por seu turno, a proibição de recandidatura imediata em caso de renúncia visa impedir que a mesma possa ser utilizada como forma de pressão eleitoral para dirimir eventuais conflitos de legitimidade entre o Presidente da República e Assembleia Nacional Popular ou o Governo por ela suportado.

### **CLAÚDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 67.º**

**O Presidente da República eleito é investido em reunião plenária da Assembleia Nacional Popular, pelo respectivo Presidente, prestando nesse acto o seguinte juramento: “Juro por minha honra defender a Constituição e as leis, a independência e a unidade nacionais, dedicar a minha inteligência e as minhas energias ao serviço do povo da Guiné-Bissau, cumprindo com total fidelidade os deveres da alta função para que fui eleito”.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 72.º

**Versões anteriores:** I. Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 66-D. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 67.º.

**Direito Comparado:** CRCV, art. 126.º; CRDSTP, art. 78.º, n.º 3; CRDTL, art. 77.º; CRFB, art. 78.º; CRP, art. 127.º

**Remissões:** RANP, arts. 153.º-155.º

**Bibliografia:** ALFREDO BARROSO/J. VICENTE DE BRAGANÇA, “O Presidente da República: funções e poderes”, em MÁRIO BAPTISTA COELHO, *Portugal. O sistema político e constitucional*, Lisboa, 1989.

**Comentário:** I. Por investidura deve entender-se a instalação formal do candidato eleito na função de Presidente da República, i.e., a tomada de posse do seu cargo. II. A investidura perante a Assembleia Nacional Popular tem um elevado valor simbólico, na medida em que aquele órgão é o depositário da soberania popular, representando, por isso, o mesmo povo que elegeu o Presidente. III. Embora o Presidente da República seja investido em reunião plenária da Assembleia Nacional Popular, pelo respectivo Presidente, deve entender-se que este último não tem qualquer margem de discricionariedade na

decisão de conferir ou não a posse ao Presidente eleito, desde que verificados os requisitos constitucionais da sua eleição e realizado o competente juramento ou declaração de compromisso. A legitimidade política do Presidente da República deriva exclusivamente da sua eleição por sufrágio directo e popular, pelo que o mesmo não responde nem depende da confiança do Presidente da Assembleia Nacional Popular. **IV.** A Constituição não estabelece um prazo máximo para a realização da sessão de investidura, prazo esse que, no entanto, se encontra actualmente fixado pelo art. 153.º do RANP em 45 dias. **V.** Impondo a Constituição que a investidura seja realizada em reunião plenária, não pode a mesma ocorrer perante a Comissão Permanente, devendo por isso convocar-se uma reunião especificamente com essa finalidade. A convocatória de uma reunião, que actualmente é exigida pelo já citado art. 153.º do RANP, não é imposta pela Constituição. **VI.** Além do simbolismo que tradicionalmente se associa ao acto, como expressão de um pacto entre o Chefe de Estado e o povo, o juramento feito no acto de investidura exprime o compromisso assumido pelo Presidente da República de cumprir e fazer cumprir a Constituição. É, pois, através do juramento que o Presidente da República assume plenamente a sua responsabilidade política perante o povo que o elegeu. Daí dever entender-se que o juramento não é um mero *pro forma*, e que a sua falta — nomeadamente em caso de recusa do candidato eleito em prestar esse juramento, nos exactos termos em que a Constituição o impõe — impede a investidura no cargo. Não sendo um elemento constitutivo do processo de designação do Presidente da República, o juramento é, não obstante isso, um seu requisito de eficácia, tendo assim o valor de uma aceitação do cargo.

## **CLAÚDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 68.º**

#### **São atribuições do Presidente da República:**

- a) Representar o Estado Guineense;**
- b) Defender a Constituição da República;**
- c) Dirigir mensagem à Nação e à Assembleia Nacional;**
- d). Convocar extraordinariamente a Assembleia Nacional Popular sempre que razões imperiosas de interesse público o justifiquem;**
- e) Ratificar os tratados internacionais;**

- f) Fixar a data das eleições do Presidente da República, dos deputados à Assembleia Nacional Popular e dos titulares dos órgãos de poder local, nos termos da lei;**
- g) Nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidas as forças políticas representadas na Assembleia Nacional Popular;**
- h) Empossar o Primeiro-Ministro;**
- i) Nomear e exonerar os restantes membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro, e dar-lhes posse;**
- j) Criar e extinguir ministérios e secretarias de Estado, sob proposta do Primeiro-Ministro;**
- l) Presidir o Conselho de Estado;**
- m) Presidir o Conselho de Ministros, quando entender;**
- n) Empossar os juízes do Supremo Tribunal de Justiça;**
- o) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;**
- p) Nomear e exonerar, ouvido o governo, o Procurador-Geral da República;**
- q) Nomear e exonerar os Embaixadores, ouvido o Governo;**
  
- r) Acreditar os embaixadores Estrangeiros;**
- s) Promulgar as leis, os decretos-lei e os decretos;**
- t) Indultar e comutar penas;**
- u) Declarar a guerra e fazer a paz, nos termos do artigo 85º, nº 1, alínea), da Constituição;**
- v) Declarar o estado de sítio e de emergência, nos termos do artigo 85º, nº 1, alínea i), da Constituição;**
- x) Conceder títulos honoríficos e condecorações do Estado;**
- z) Exercer as demais funções que lhe forem atribuídas pela Constituição e pela lei.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 73.º

**Versões anteriores:** I. Corresponde ao art. 67.º do texto originário, que foi modificado e renumerado pela LC 1/93; o texto originário é o seguinte: *São*

*atribuições do Presidente do Conselho de Estado as que lhe são conferidas pela Assembleia Nacional Popular ou pela presente Constituição e nomeadamente:*

*1. Representar o Estado e o Governo e dirigir a sua política geral. 2. Dirigir mensagens à Assembleia Nacional Popular. 3. Dirigir as actividades do Conselho de Estado e do Governo e presidir às suas reuniões. 4. Nomear e exonerar os Ministros, Secretários de Estado e o Governador do Banco Nacional da Guiné-Bissau. 5. Nomear e exonerar os Juízes do Supremo Tribunal de Justiça e o Procurador-Geral da República. 6. Nomear e exonerar os Embaixadores. 7. Conceder os títulos honoríficos e as condecorações do Estado. 8. Empossar os membros do Governo. 9. Empossar os Presidentes dos Comités de Estado das Regiões. 10. Acreditar os Embaixadores estrangeiros. 11. Promulgar os Decretos-Lei, assinar e fazer publicar no Boletim Oficial as resoluções do Conselho de Estado e os Decretos do Conselho de Ministro. 12. Exercer as demais funções que lhe forem atribuídas por lei.* **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 68.º.

**Direito Comparado:** CRCV, arts. 134.º e 135.º; CRDSTP, arts. 80.º a 82.º; CRDTL, arts. 85.º - 87.º; CRP, arts. 133.º a 135.º.

**Remissões:** LE, art. 3.º

**Bibliografia:** ALFREDO BARROSO e J. VICENTE DE BRAGANÇA, “O Presidente da República: funções e poderes”, em Mário Baptista Coelho, *Portugal. O sistema político e constitucional*, Lisboa, 1989; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, 1991; MANUEL BRAGA DA CRUZ, “O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português”, em *Análise Social*, XXIX, 1994, 237 e ss.; JORGE REIS NOVAIS, *Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense*, Lisboa, 1996; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *Estado de Direito – Paradigma Zero. Entre lipoaspiração e dispensabilidade*, Coimbra, 2007; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, “O Mito do Presidencialismo na Guiné-Bissau”, em *Estudos Comemorativos dos Vinte Anos da Faculdade de Direito de Bissau*, II, Lisboa-Bissau, 2010, 1281 e ss.; JAIME VALLE, *O poder de exteriorização do pensamento político do Presidente da República*, Lisboa, 2013; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *Sistemas de Governo na Lusofonia*, Lisboa, 2018.

**Comentário:** **I.** Este artigo, em conjugação com o seguinte art. 69.º, é um dos preceitos centrais para a definição do estatuto do Presidente da República, que depende menos de pré-compreensões jurídicas ou políticas sobre a natureza do sistema de governo guineense e mais da análise dos concretos poderes que a Constituição lhe confere. **II.** No plano estritamente teórico é incorrecta a utilização da expressão *atribuições* que se utiliza no proémio, que está normalmente associada às funções ou às finalidades prosseguidas, e não, como o corpo do artigo evidencia, às competências ou poderes do órgão para prosseguir essas funções ou finalidades. As competências do Presidente da República são, em qualquer caso, poderes funcionais, ou seja, poderes funcionalizados à prossecução de determinadas funções ou finalidades, pelo que, nesse sentido, não podem deixar de ser interpretados à luz das suas atribuições. **III.** Não é inteiramente claro o critério de repartição de matérias entre este artigo e o art. 69.º, ainda que a leitura deste último sugira que se tenha deixado ao presente artigo o elenco das competências genéricas do Presidente da República e àquele o elenco das suas competências relativas a outros órgãos, em especial à Assembleia Nacional Popular e ao Governo. Mas sé verdade que naquele art. 69.º se consagram alguns dos poderes centrais no relacionamento entre órgãos de soberania e na definição do sistema de governo, não é menos verdade que alguns dos poderes conferidos pelo presente artigo também se exercem relativamente a outros órgãos, e que muita da discussão política e doutrinária sobre a caracterização do sistema de governo tem incidido, precisamente, sobre poderes previstos no presente artigo, em especial os previstos nas alíneas *j*) e *m*), pelo que desta opção sistemática não se devem extrair argumentos decisivos em favor da sua qualificação. **IV.** As competências previstas nas alíneas *a*) e *b*), sendo inerentes à própria definição da função, tal como ela é feita no art. 62.º, não consubstanciam competências em sentido próprio; correspondem, talvez, aos únicos dois casos no corpo deste artigo em que é apropriado falar em atribuições. **V.** A representação do Estado a que se refere a alínea *a*) deve ser aqui entendida no sentido lato com que a expressão é empregue no contexto da função simbólica do Presidente da República de integração da comunidade nacional, de unidade e permanência do Estado, mas também no seu sentido mais restrito de representação internacional do Estado, domínio em que se lhe reconhece uma maior capacidade de intervenção, sem prejuízo da competência

do governo na definição da políticas externa, como evidencia a competência prevista na alínea *q*), de nomear e exonerar os embaixadores, ouvido o Governo (e não sob proposta do Governo), e em menor medida a competência prevista na alínea *r*), de acreditação dos Embaixadores estrangeiros. **VI.** A alínea *b*) comete ao Presidente da República a tarefa de defender a Constituição, mas não lhe atribui os meios necessários para o efeito, nomeadamente no domínio da fiscalização da constitucionalidade das leis, em que, na ausência de mecanismos de fiscalização abstracta, o Presidente não dispõe de poder de iniciativa. A defesa da Constituição fica, assim, circunscrita ao exercício dos seus próprios poderes, em especial o poder de veto, que pese embora tenha uma função predominantemente política, pode, não obstante isso, ser utilizado como instrumento de controlo da constitucionalidade das leis, sobretudo dos decretos-leis e demais decretos governamentais, em relação aos quais o veto presidencial não pode ser superado. **VII.** A alínea *c*) confere ao Presidente da República um poder autónomo de exteriorizar o seu pensamento político através de mensagens dirigidas, quer à Nação directamente, quer à ANP. Se a comunicação directa com o povo, nomeadamente através dos meios de comunicação social, não oferece qualquer dificuldade, já a comunicação com a ANP deve ser utilizada com alguma prudência, evitando-se a tentação de intromissão presidencial sistemática nos domínios da legislação e da governação. O poder de enviar mensagens não confere ao Presidente o poder participar nos trabalhos da ANP se para tanto não for convidado, nem, em rigor, obriga a Assembleia a debatê-la ou a dar-lhe resposta. A mensagem deve, no entanto, ser lida na sessão plenária seguinte à sua recepção, sob pena de se frustrar o exercício do correspondente poder de a enviar. **VIII.** Já o poder de convocar extraordinariamente a ANP previsto na alínea *d*) é um poder extravagante e injustificado, qualquer que seja o sistema de governo adoptado. Por maior que seja a interdependência entre os órgãos, o Presidente da República não deve ter o poder de decidir sobre a oportunidade política do debate parlamentar. Com efeito, Presidente e Assembleia tem fontes de legitimidade distintas, e não obstante o poder de dissolução de que o primeiro goza sobre a segunda, sob nenhuma perspectiva se pode entender que esta responde politicamente perante aquele. A norma deve, por isso, ser interpretada da forma mais restritiva possível, não só no sentido de que apenas situações de verdadeira excepção podem justificar aquela

convocatória, como também sobre o alcance da mesma, que não pode implicar, nem o direito de o Presidente participar na reunião convocada, nem o dever de a ANP tomar qualquer deliberação que aquele lhe queira submeter. **IX.** Confirmando a ideia de um maior peso presidencial no domínio das relações internacionais, compete ao Presidente da República, nos termos da alínea *e*), a ratificação dos tratados internacionais, sem que lhe compita, porém, proceder à sua negociação ou mesmo à sua aprovação. Com efeito, a competência genérica para a negociação e conclusão de acordos e convenções internacionais pertence ao Governo, nos termos ao art. 100.º/1/*f*), a quem compete igualmente a definição e a condução da política externa do país. Apenas se exceptuam da competência governamental os tratados que, nos termos do artigo 85.º 1, alínea *h*), são aprovados pela ANP. A ratificação presidencial é, pois, um acto meramente confirmativo, que atesta e declara a vinculação do Estado guineense por um tratado previamente aprovado pela ANP ou pelo Governo. Deste âmbito exceptuam-se, também, os acordos internacionais sob forma simplificada, que não carecem de ratificação para produzir plenamente os seus efeitos, tanto na ordem jurídica internacional como na ordem jurídica interna. **X.** O poder conferido pela alínea *f*), de convocatória das eleições presidenciais e parlamentares, bem como das eleições locais, quando venham a ser instituídas em concreto as autarquias locais, é um poder vinculado, que se exerce em função da duração dos mandatos imperativamente imposta pela Constituição, e nos termos regulados pela L Eleitoral. Trata-se, apenas, como resulta do teor literal da referida alínea, de um poder de fixação da data. Sem prejuízo dos condicionamentos de facto que a história eleitoral recente da Guiné-Bissau tem revelado existir, nomeadamente ao nível da disponibilidade dos meios técnicos, materiais e humanos para realizar o recenseamento eleitoral, e o próprio acto eleitoral — e que deixam em aberto a questão de saber se também no domínios dos direitos liberdades e garantias de participação política se pode opor à sua concretização uma reserva do financeiramente possível — a Constituição não confere ao Presidente da República uma qualquer margem de discricionariedade quanto à decisão de convocar ou não uma eleição que se mostre necessária em função do termo do mandato dos respectivos titulares, e nem mesmo, a não ser dentro de margens muito estreitas, quanto à oportunidade da convocação. A matéria vem regulada no art. 3.º da LE para o Presidente da República e para a

ANP que, além de exigir a prévia audição dos partidos políticos e da CNE, estabelece um intervalo de datas para a sua realização entre os dias 23 de Outubro e 25 de Novembro que, como é público e notório, tem sido interpretado como um prazo meramente ordenador. **XI.** Na linha de outras constituições congêneres, entre as quais a Constituição Portuguesa de 1976, as alíneas *g)* a *i)* dão poderes ao Presidente da República para nomear, exonerar e dar posse ao Primeiro Ministro e demais membros do Governo. A diferença entre ambos é que, nos termos da alínea *g)* o Presidente nomeia e exonera o Primeiro Ministro, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidas as forças políticas representadas na ANP, enquanto, nos termos da alínea *i)*, nomeia e exonera os restantes membros do Governo, nomeadamente Ministros e Secretários de Estado, sob proposta do Primeiro Ministro. Resulta claro desta contraposição que, qualquer que seja a concreta margem de liberdade do Presidente na nomeação e exoneração do Primeiro Ministro, esse poder é mais livre do que o poder de nomear e exonerar os restantes membros do Governo. É ao Primeiro Ministro, e não ao Presidente, que cabe escolher e propor ao Presidente os membros do seu Governo, de acordo com as suas próprias escolhas políticas, ou com as escolhas políticas da sua base eleitoral e parlamentar de apoio, perante quem o mesmo responde directamente. O Presidente não tem, por isso, poder de iniciativa, nem em matéria de nomeação, nem em matéria de exoneração, a não ser nos casos de demissão colectiva de todo o Governo, nos termos do art. 69.º/1/b). É, não obstante isso, um poder partilhado, pelo que tem de se admitir que o Presidente não está obrigado a nomear qualquer pessoa que lhe seja proposta, se houver um motivo de interesse público justificável que obste a esse nomeação. Não, evidentemente, um motivo de natureza pessoal, e nem mesmo uma mera discordância política com o Primeiro Ministro ou com o membro do Governo proposto. Mas, por exemplo, uma dúvida fundada sobre a sua idoneidade, ou sobre a existência de conflitos de interesse que desaconselhem a sua nomeação. **XII.** Ainda no que se refere aos demais membros do Governo, deve também entender-se que é maior a liberdade do Presidente na nomeação do que na exoneração, pois uma coisa é reconhecer-lhe o poder de vetar nomes inconvenientes à luz dos interesses do Estado, e outra muito diferente é dar-lhe o poder de obrigar o Primeiro Ministro a manter no Governo Ministros ou Secretários de Estado nos quais tenha perdido a confiança política. **XIII.** A

questão é, contudo, mais complexa no que se refere à nomeação e à exoneração do Primeiro Ministro, prevista na alínea *g*). Aqui não se trata de uma competência apenas partilhada, mas de uma competência própria, embora condicionada pelo critério estabelecido na Constituição. É o Presidente quem escolhe o Primeiro Ministro e o convida a formar Governo, mas tem de o fazer “... tendo em conta os resultados eleitorais”. Não se pode falar de uma vinculação em sentido estrito, pois a decisão não é automática. O Presidente não está, como nos sistemas parlamentares puros, obrigado a nomear o líder do partido mais votado, ou do partido que esteja em melhores condições para formar um governo com apoio maioritário, embora deva normalmente fazê-lo, considerando que essa será a solução que garante a maior estabilidade política. Mas em rigor existe apenas uma obrigação de ponderação dos resultados eleitorais ou, se se preferir, uma vinculação quanto ao fim visado pela nomeação, que é o de promover uma solução governativa estável. Reconhecer alguma margem de liberdade ao Presidente na escolha da solução governativa mais estável não significa, contudo, reconhecer-lhe margem para formar um Governo à medida das suas próprias opções políticas. Não lhe cabendo, nos termos da Constituição, exercer o poder executivo, não sendo ele, nomeadamente, o Chefe do Governo, não é dele, mas da ANP, que deve advir, *prima facie*, a legitimidade política do Governo. É, antes de mais, perante a ANP que o Governo responde politicamente, pelo que é da ANP que ele deve emanar, e não do Presidente. A margem de liberdade que a Constituição confere ao Presidente na escolha do Primeiro Ministro visa, tão só, prevenir futuras crises, resultantes da falta de apoio parlamentar do Governo que, entre outros, inviabilizem a aprovação do seu programa. Trata-se de uma liberdade para interpretar qual é a melhor solução governativa à luz da vontade popular expressa em eleições legislativas, e não para transformar a maioria presidencial em maioria de governo. **XIV.** Mais condicionada do que a sua nomeação é a exoneração do Primeiro Ministro, que em rigor não pode ocorrer autonomamente em relação à própria demissão do Governo e tem de se sujeitar, por isso, ao regime estabelecido no art. 69.º/1/b), por remissão para o art. 104.º/2. É que, sendo os restante membros do Governo por ele propostos, não se poderia deixar de entender que a sua exoneração acarretaria, consequentemente, a exoneração de todos os membros do Governo, não fazendo por isso qualquer

sentido que a mesma possa constituir uma decisão autónoma em relação à decisão de demissão do Governo, tanto mais que, à luz das disposições constitucionais citadas, o poder de demissão do Governo é ainda menos livre do que o poder da sua nomeação. A exoneração do Primeiro Ministro é, por isso, uma consequência necessária da demissão do Governo, ou da nomeação de um novo Primeiro Ministro, na sequência da realização de eleições legislativas. **XV.** O poder conferido pela alínea *j*), de criar e extinguir Ministérios e Secretarias de Estado, sob proposta do Primeiro Ministro, não tem autonomia em relação ao poder de nomeação dos próprios Ministros e Secretários de Estado, pelo que não se pode ver nele um qualquer indício de cobertura constitucional para a intromissão do Presidente da República no domínio da função executiva do Estado. Na tradição constitucional portuguesa, que nesta matéria tem sido seguida na Guiné-Bissau, a orgânica do Governo é determinada pela repartição de pastas governamentais, sendo posteriormente transposta para a respectiva lei orgânica. Significa isto que, quando o Primeiro Ministro propõe ao Presidente da República a nomeação dos Ministros e Secretários de Estado, propõe também, implicitamente, a criação ou a extinção dos Ministérios e Secretarias de Estado que tenham de ser criados ou extintos em função da distribuição das pastas. Esta norma não diz mais do que isto, nem legitima qualquer poder autónomo de, positivamente, interferir na definição da estrutura governativa. Seria, aliás, estranho que o fizesse, e que simultaneamente a Constituição conferisse ao Governo, como confere no art. 100.º/1, *d*), uma competência legislativa exclusiva no que se refere à sua própria organização. **XVI.** Na mesma linha, tem sido alegado que o poder conferido pela alínea *m*), de presidir o Conselho de Ministro, “quando entender”, constitui um indício de uma maior presidencialização do sistema de governo guineense, nomeadamente quando comparado com o semipresidencialismo português. É um facto que essa disposição não tem paralelo na Constituição portuguesa, que no seu art. 133.º*i*), faz depender a presidência do Conselho de Ministros de um convite do Primeiro Ministro. Mas daí até retirar desta disposição marginal em relação à essência das relações entre órgãos de soberania um qualquer índice seguro de presidencialização do sistema vai uma distância muito grande. A solução consagrada na Constituição não pode deixar de ser inserida no contexto da transição constitucional operada em 1991-1993, nem, também, deve-se dizê-lo

abertamente, da figura tutelar do Presidente Nino Vieira, que promoveu essa transição. O que, se não é o único critério para a sua interpretação, ou mesmo o seu critério determinante, não deixa de contribuir para que se relativize o seu valor. Até porque, presidir ao Conselho de Ministros não é o mesmo que presidir ao Governo, e muito menos que governar. O Chefe do Governo — a Constituição afirma-o expressamente no seu art. 97.º/2 — é o Primeiro Ministro, e apenas a ele cabe, nos termos da referida disposição, “dirigir e coordenar a acção deste e assegurar a execução das leis”. E o Governo é um órgão complexo, que tanto exerce a sua competência colegialmente, através do Conselho de Ministros, como individualmente através dos seus membros. Aliás, o Governo tem uma composição mais alargada do que o Conselho de Ministros, que não integra os Secretários de Estado, pelo que, em caso algum presidir ao Conselho de Ministros poderia equivaler a presidir ao Governo. No contexto das relações entre Presidente e Governo, a competência conferida ao primeiro para presidir ao Conselho de Ministros, quando entender, não pode deixar de ser visto como uma competência instrumental em relação aos seus poderes de acompanhamento da actividade governativa. É, pois, uma competência acessória, que vale mais pelo poder de participar nas reuniões quando entender do que propriamente pelo poder de presidir a essas reuniões, quando nelas participe. A presidência das reuniões, nessas circunstâncias, tem um carácter honorífico, atendendo à posição que o Presidente da República ocupa na hierarquia dos órgãos do Estado, tanto mais que presidir a algumas das suas reuniões não é a mesma coisa que presidir ao órgão, o que, nos termos do art. 101.º/1, compete ao Primeiro-Ministro. Aliás, e nos termos da mesma disposição constitucional, a circunstância de presidir às reuniões em que participa também não faz do Presidente da República um membro do Conselho de Ministros de pleno direito, com direito a voto. E mesmo que o fizesse, não lhe garantiria o poder de, com apenas um voto, aprovar qualquer deliberação contra a vontade da maioria dos membros órgão. **XVII.** Em contrapartida, a concessão ao Presidente de poderes para presidir ao Conselho de Estado, prevista na alínea *l*), não oferece dificuldade de maior, tendo em conta a sua natureza de órgão consultivo do próprio Presidente da República, bem como a sua composição, nos termos estabelecidos nos arts. 73.º a 75.º. **XVIII.** Em relação aos poderes exercidos pelo Presidente da República quanto aos demais órgãos do Estado, o presente artigo distingue entre aqueles a quem o Presidente

apenas dá posse, como é o caso dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça [alínea *n*], e aqueles a quem nomeia, sob proposta ou apenas ouvindo o Governo, como são os casos, respectivamente, do Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas [alínea *o*] e do Procurador-Geral da República [alínea *p*]. No que se refere aos juízes, porque naturalmente o seu estatuto de independência os coloca sob a dependência funcional do Conselho Superior da Magistratura, e não do Presidente da República, nos termos do art. 120.º. Nos outros dois casos, porque a Constituição reconhece ao Presidente uma competência própria na sua designação, embora diferenciando a intensidade do poder exercido, de nomeação condicionada, porque dependente de proposta do Governo, no primeiro caso, e de nomeação livre, no segundo. **XIX.** De nomeação igualmente livre é a dos Embaixadores [alínea *q*], bem como a acreditação dos embaixadores estrangeiros [alínea *r*]. **XX.** A promulgação dos actos legislativos a que se refere a alínea *s*) deve ser entendida como um poder político próprio do Presidente da República, e não um acto meramente certificatório, na medida em que o mesmo é o reverso do poder de veto que a Constituição lhe atribui, nos termos do art. 69.º/1/c)/2. Embora o Presidente da República não disponha de poder de iniciativa em matéria de fiscalização da constitucionalidade das leis, a promulgação não deixa, também, de ser um importante momento de controlo do cumprimento da Constituição, quanto mais não seja no que se refere aos requisitos de competência e de forma dos actos legislativos que lhe são submetidos para esse efeito, e cuja qualificação o mesmo tem de previamente realizar. **XXI.** O Presidente da República tem também, na linha do que é habitual atribuir-se aos Chefes de Estado, poderes de clemência, nomeadamente de perdão ou de indulto, e de comutação ou substituição de uma pena por outra. **XXII.** A acrescer aos poderes já identificados, de representação internacional, de ratificação de tratados e de nomeação de embaixadores, o Presidente da República tem também, no domínio das relações externas, o poder de declarar a guerra e fazer a paz previsto na alínea *u*), embora o seu exercício não seja autónomo e dependa de prévia autorização da ANP, nos termos estabelecidos no art. 85.º/1/j). **XXIII.** De igual modo, o Presidente da República tem o poder de declarar o Estado de Sítio e o Estado de Emergência, mediante prévia pronúncia parlamentar, nos termos do art. 85.º/1/i). **XXIV.** Compete, ainda, ao Presidente da República, não considerando a sua competência residual,

exercer as demais funções que lhe forem atribuídas pela Constituição e pela lei [alínea z)], o poder de conceder títulos honoríficos e condecorações do Estado [alínea x)].

## **CLÁUDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 69.º**

- 1. Compete ainda ao Presidente da República:**
  - a) Dissolver a Assembleia Nacional Popular, em caso de grave crise política, ouvidos o Presidente da Assembleia Nacional Popular e os partidos políticos nela representados e observados os limites impostos pela Constituição;**
  - b) Demitir o Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 104.º da Constituição;**
  - c) Promulgar ou exercer o direito de voto no prazo de 30 dias contados da recepção de qualquer diploma da Assembleia Nacional Popular ou do Governo para promulgação.**
- 2. O voto do Presidente da República sobre as leis da Assembleia Nacional Popular pode ser superado por voto favorável da maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções.**

**Versões anteriores:** Não tem correspondência no texto originário; o texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 67.º-A. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 69.º.

**Direito Comparado:** CRCV, arts. 134.º e 176.º; CRDSTP, arts. 81.º e 83.º; CRDTL, arts. 86.º e 88.º; CRFB, art. 66.º; CRP, arts. 133.º, 136.º e 137.º.

**Bibliografia:** MARGARIDA SALEMA, *O direito de voto na Constituição de 1976*, Braga, 1980; AFONSO DE OLIVEIRA MARTINS, “Promulgação”, em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI, 560 ss.; JORGE MIRANDA, “Veto”, em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VII, 592 e ss.; ALFREDO BARROSO E J. VICENTE DE BRAGANÇA, “O Presidente da República: funções e poderes”, em MÁRIO BAPTISTA COELHO, *Portugal. O sistema político e constitucional*, Lisboa, 1989; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, 1991; MANUEL BRAGA DA CRUZ, “O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português”, em *Análise Social*, XXIX, 1994, 237 e ss.; JORGE REIS NOVAIS,

*Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense*, Lisboa, 1996; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005, e *O Mito do Presidencialismo na Guiné-Bissau*, em *Estudos Comemorativos dos Vinte Anos da Faculdade de Direito de Bissau*, II, Lisboa-Bissau, 2010, 1281 e ss.; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *Estado de Direito – Paradigma Zero. Entre lipoaspiração e dispensabilidade*, Coimbra, 2007, e *Sistemas de Governo na Lusofonia*, Lisboa, 2018.; JAIME VALLE, *O poder de exteriorização do pensamento político do Presidente da República*, Lisboa, 2013.

**Comentário:** **I.** Neste artigo concentram-se os poderes mais relevantes do Presidente da República, e define-se, no essencial, o seu estatuto político. Dele resulta inequivocamente que no sistema constitucional guineense o Presidente não é apenas uma figura decorativa do Estado, desempenhando um papel central no relacionamento entre órgãos de soberania. É certo que não governa, não dispondo de poder executivo próprio, mas condiciona a governação, quer através do exercício pontual do seu poder de voto, quer, sobretudo, através dos seus poderes extraordinários de dissolução da ANP e de demissão do Governo, que, mesmo quando utilizados, pairam sobre o funcionamento das instituições como um elemento dissuasor de crises políticas. **II.** A existência de uma crise política é, aliás, o pressuposto constitucional expresso, tanto do exercício do poder de dissolução da ANP previsto na alínea *a*) do n.º 1, como do poder de demissão do Governo previsto na alínea *b*) do mesmo número, por remissão para o disposto no artigo 104.º, n.º 2 da CRBG. A Constituição não define, nem podia definir, o que entende por crise política, o que deixa naturalmente à avaliação concreta do próprio Presidente, mas fornece alguns parâmetros de decisão, nomeadamente quando exige que a mesma tenha uma especial gravidade, ou quando se refere, no citado artigo 104.º/2, ao seu efeito de perturbação do normal funcionamento das instituições da República. Não basta, por isso, que se verifique uma qualquer crise política, mesmo que na sua base exista uma divergência ou conflito de opiniões entre diferentes agentes ou partidos políticos, ou mesmo entre órgãos de soberania ou seus titulares, pois é necessário que se trate de uma crise política especialmente qualificada, quer quanto à intensidade do conflito, quer sobretudo quanto ao impacto dos seus efeitos no funcionamento do sistema. **III.** Ambos os preceitos constitucionais supõem, além do mais, uma crise política preexistente no seio da própria ANP, ou no relacionamento desta com o Governo, e não uma

crise induzida pelo próprio exercício do poder de dissolução ou de demissão do Governo. Ou seja, uma crise de legitimidade política na base parlamentar de sustentação do Governo, que justifique a sua renovação através da convocação de novas eleições ou da formação de um novo governo (re)legitimado pelo mesmo parlamento. O exercício do poder de dissolução da ANP ou de demissão do Governo não se destinam a abrir espaço à intervenção directa do Presidente da República na governação do país, nem directamente, nem por interposto governo de iniciativa presidencial, precisamente porque isso não corresponde à normalidade do funcionamento das instituições democráticas num sistema de governo semipresidencial, em que não lhe compete exercer o poder executivo.

**III.** Tendo, no essencial os mesmos pressupostos, a opção entre a dissolução da ANP e a demissão do Governo dependerá da avaliação que o Presidente fizer sobre as perspectivas de superação do impasse. Sendo possível encontrar uma solução de governo estável com a mesma composição parlamentar, seja ela resultante da renovação da mesma maioria que sustentava o Governo anterior, ou da formação de uma nova maioria parlamentar, provavelmente não se justificará a dissolução da ANP e a convocação de novas eleições legislativas. Mas se essa solução governativa estável não existir no quadro da composição do parlamento existente, ou se não lhe for reconhecida legitimidade política bastante para ser viabilizada sem prévia validação eleitoral, então não restará outra opção que não seja a dissolução e a convocação de novas eleições. **IV.** O poder de veto conferido ao Presidente da República pela alínea c) do n.º 1 deste artigo, pelo contrário, não se destina a ser utilizado em situações de crise política, mas sim de normalidade constitucional. O veto é a forma típica de o Presidente da República exprimir a sua discordância política em relação a actos legislativos aprovados pela ANP ou pelo Governo. Trata-se de um poder que visa influenciar ou condicionar as decisões políticas e legislativas daqueles órgãos, mas que em geral não constitui um obstáculo intransponível à sua concretização, na medida em que, directa ou indirectamente, o veto pode ser superado. É, no entanto, um poder negativo, e do seu não exercício não se pode deduzir qualquer expressão de concordância política do Presidente em relação aos actos promulgados, até porque não lhe cabe concorrer expressamente para o exercício da função legislativa. **V.** A Constituição estabelece uma distinção entre o veto dos actos legislativos da ANP e os do Governo, na medida em que de

acordo com o n.º 2 apenas aquele primeiro pode ser superado por voto favorável da maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções. O veto de decretos-lei ou decretos do Governo diz-se, por isso, absoluto, embora o Governo não esteja impedido de submeter o mesmo diploma à ANP como proposta de lei, exercendo os poderes de iniciativa legislativa que lhe confere o artigo 91.º/1, o que terá interesse em fazer se tiver a convicção de que a sua proposta recolherá, não apenas o apoio maioritário da Assembleia para a sua aprovação, mas também o apoio qualificado necessário à superação de um eventual novo veto presidencial. **VI.** A maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções exigível para a superação do voto político de uma lei da ANP — equiparável à maioria exigível para a revisão constitucional — é uma maioria especialmente qualificada, que confere ao Presidente da República um poder real de condicionar negativamente o exercício do poder legislativo, pois só um amplo consenso parlamentar pode prevalecer sobre a decisão presidencial. **VI.** Embora a Constituição não preveja uma modalidade específica de voto por inconstitucionalidade, na medida em que também não prevê um sistema de fiscalização abstracta da constitucionalidade das leis e não confere, por isso, poder de iniciativa de fiscalização ao Presidente da República, nada impede que ele recorra ao voto político, mesmo que a sua discordância seja apenas jurídica, mas nesse caso o voto segue o mesmo regime e o diploma pode ser promulgado, desde que o voto seja superado nos termos atrás referidos.

## **CLÁUDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 70.º**

**No exercício das suas funções, o Presidente da República profere decretos presidenciais.**

**Versões anteriores:** I. Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 67.º-B. **III.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 70.º.

**Comentário:** I. O presente artigo define o decreto como a forma típica dos actos do Presidente da República, não obstante essa forma não ser exclusiva desses actos, nem estar constitucionalmente reservada aos actos políticos, dado que, nos

termos do artigo 102.º, o Governo também pode exercer a sua competência legislativa sob a forma de decreto.

## **CLÁUDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 71.º**

- 1. Em caso de ausência para o estrangeiro ou impedimento temporário, o Presidente da República será substituído interinamente pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular.**
- 2. Em caso de morte ou impedimento definitivo do Presidente da República, assumirá as funções o Presidente da Assembleia Nacional Popular ou, no impedimento deste, o seu substituto até tomada de posse do novo Presidente eleito.**
- 3. O novo Presidente será eleito no prazo de 60 dias.**
- 4. O Presidente da República interino não pode, em caso algum, exercer as atribuições previstas nas alíneas g), i), m), n), o), s), v) e x) do artigo 68.º e ainda nas alíneas a), b) e c) do nº 1 do artigo 69.º da Constituição.**
- 5. A competência prevista na alínea J) do artigo 68.º só poderá ser exercida pelo Presidente da República interino para cumprimento no nº 3 do presente artigo.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 74.º

**Versões anteriores:** Corresponde ao art. 68.º do texto originário, que foi modificado pela LC 1/93; o texto originário é o seguinte: *Em caso de ausência para o estrangeiro, impedimento temporário, doença ou morte, o Presidente do Conselho de Estado será substituído nas suas funções estatais pelos Vice-Presidentes do Conselho de Estado, de acordo com a ordem hierárquica estabelecida. 2. Em caso de vacatura do cargo de Presidente do Conselho de Estado, sob proposta do Comité Central do PAIGC e num prazo máximo de 15 dias, a Assembleia Nacional Popular procederá à eleição do novo Presidente do Conselho de Estado cujo mandato terminará com a legislatura vigente. 3 O substituto do Presidente do Conselho de Estado não pode exercer as atribuições previstas nos nºs 4, 5, 6 e 10 do artigo 67.º da presente Constituição. 4. Os Vice-Presidentes poderão coordenar as áreas de actividade governativa que*

*eventualmente lhes for atribuída pelo Presidente do Conselho de Estado.* **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 71.º.

**Direito Comparado:** CRA, arts. 64.º e 72.º; CRCV, arts.º 129.º, 130.º e 138.º; CRDSTP, art. 87.º/3; CRDTL, arts. 80.º, 84.º e 89.º; CRM, art. 130.º/2; CRFB, art. 83.º; CRP, arts. 129.º, 132.º e 139.º.

**Bibliografia:** PAULO OTERO, *O poder de substituição em direito administrativo. Enquadramento dogmático-constitucional*, II, Lisboa, 1995, 470 e ss.; FERNANDO LOUREIRO BASTOS, *Os Poderes do Presidente da República Interino na República da Guiné-Bissau: A Marcação de Eleições Presidenciais*, em *Estudos Comemorativos dos Vinte Anos da Faculdade de Direito de Bissau*, II, Lisboa-Bissau, 2010, 609 e ss.; JAIME VALLE, *O estatuto do Presidente da República substituto na actual Constituição da Guiné-Bissau*, em *Scientia Juridica*, 337, 69 e ss.

**Comentário:** **I.** A questão da substituição do Presidente da República, a título interino ou definitivo, é uma questão constitucional da maior importância, tanto em abstracto, como no caso concreto da Guiné-Bissau, dado que a história constitucional do país revela que a maior parte dos presidentes eleitos na vigência da actual Constituição foram substituídos no exercício de funções, tanto interinamente como a título definitivo, neste último caso por morte, renúncia ou deposição. **II.** Em termos gerais, o presente artigo adopta uma solução comum a outros sistemas de governo parlamentares ou semipresidenciais, em que o Chefe de Estado não coincide com o Chefe de Governo, prevendo a sua substituição pelo Presidente da ANP. No caso da substituição definitiva regulada no n.º 2 vai-se um pouco mais longe, prevendo-se que, no caso deste último também se encontrar impedido, sucede o seu substituto legal — o 1.º Vice-Presidente da ANP, nos termos do artigo 24.º/1 do respectivo Regimento — mas essa solução deve entender-se igualmente aplicável à substituição interina regulada no n.º 1, por não se descortinar uma razão que justifique a diferenciação de regimes. **III.** A substituição interina ocorre nos casos de ausência no estrangeiro, qualquer que seja a natureza da viagem, oficial ou privada, ou outro impedimento temporário, mormente de doença que objectivamente o impossibilite de exercer os seus poderes. **IV.** A substituição definitiva ocorre nos casos de morte ou outro impedimento definitivo, entre os quais se devem incluir os de destituição por

condenação por crimes cometidos no exercício de funções, nos termos do artigo 72.º/3, e os de renúncia, nos termos do artigo 66.º/3. **V.** A substituição ocorre automaticamente, por mero efeito da verificação dos seus pressupostos, e não depende de aceitação do substituto, que tem o dever funcional de assumir o cargo. **VI.** Excepto nos casos de substituição interina, o substituto perde a qualidade de Presidente da ANP para se tornar definitivamente Presidente da República, sob pena de violação do artigo 65.º, que exige o exercício da função com carácter de exclusividade. **VII.** O novo Presidente deve ser eleito no prazo de 60 dias, cabendo ao substituto convocar a competente eleição, nos termos do artigo 68.º/ʃ), subtraído à lista dos poderes cujo exercício lhe está vedado pelo n.º 5 do presente artigo. Com a investidura do Presidente eleito o substituto cessa as suas funções. **VIII.** É extensa a lista de poderes presidenciais cujo exercício está vedado ao substituto, a ponto de se poder dizer o mesmo apenas assume o exercício de funções correntes, destinadas a assegurar a continuidade da função, incumbindo-lhe, principalmente, promover a cessação da situação por via da organização de novas eleições. Está-lhe vedado, nomeadamente, o exercício de todos os poderes eminentemente políticos do Presidente da República, e em especial aqueles que ele exerce em relação a outros órgãos, como por exemplo os previstos no artigo 69.º.

### **CLÁUDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 72.º**

- 1. Pelos crimes cometidos no exercício das suas funções o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça.**
- 2. Compete à Assembleia Nacional Popular requerer ao Procurador-Geral da República a promoção da acção penal contra o Presidente da República sob proposta de um terço e aprovação de dois terços dos deputados em efectividade de funções.**
- 3. A condenação do Presidente da República implica a destituição do cargo e a impossibilidade da sua reeleição.**
- 4. Pelos crimes cometidos fora do exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante os tribunais comuns, findo o seu mandato.**

**Versões anteriores:** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 68.º-A. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 72.º.

**Direito Comparado:** CRA, art.º 65.º; CRCV, art. 131.º; CRFB, art. 86.º; CRP, art. 130.º

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, em *Direito e Justiça*, n.º 2, 2001, 27 e ss.

**Comentário:** **I.** O presente artigo distingue a responsabilidade por crimes cometidos no exercício de funções ou fora deles, apenas admitindo que a acção penal se exerce imediatamente em relação aos primeiros, relegando a efectivação da responsabilidade quanto aos segundos para o termo do seu mandato. Visa-se, assim, evitar que o exercício da acção penal condicione o exercício do cargo, sem, no entanto, conceder ao Presidente uma imunidade presente ou futura. **II.** Embora não goze de imunidade por crimes praticados no exercício de funções, o Presidente da República beneficia de um foro privativo, na medida em que o seu julgamento compete exclusivamente ao Supremo Tribunal de Justiça. O Presidente goza ainda de imunidade relativamente ao exercício da acção penal pelo Ministério Público, na medida em que só pode ser acusado por proposta de um terço e a aprovação de dois terços dos deputados em efectividade de funções. **III.** A condenação por crime praticado no exercício de funções implica a destituição do cargo e a impossibilidade definitiva de recandidatura

**CLÁUDIO MONTEIRO**

## **CAPÍTULO III** **DO CONSELHO DE ESTADO**

### **ARTIGO 73º**

**O Conselho de Estado é o órgão político de consulta do Presidente da República.**

**Versões anteriores:** **I.** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 68.º-B. **II.** A renumeração

resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 73.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 75.º; CRCV, art. 88.º; CRFB, arts. 89.º e 90.º; CRP, art. 141.º.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, “Conselho de Estado”, em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1.º Suplemento; Lisboa, 1998, 75 e ss.; António Duarte Silva, *Invenção e Construção da Guiné-Bissau (Administração Colonial / Nacionalismo / Constitucionalismo)*, Coimbra, 2010.

**Comentário:** **I.** O Conselho de Estado previsto neste artigo não tem qualquer correspondência com o Conselho de Estado que se previa no texto original da Constituição de 1984, herdado da Constituição de 1973, que era um órgão híbrido, de natureza parlamentar, de onde emergia como uma espécie de Comissão Permanente da ANP, mas que dispunha de um conjunto de poderes próprios típicos da Chefia do Estado e cujo Presidente, era, de facto, o Chefe de Estado. **II.** O Conselho de Estado que se prevê neste artigo, introduzido pela LC 1/93 (3ª Revisão), é um órgão político de consulta do Presidente da República, pelo que não participa directa e imediatamente no exercício de qualquer função do Estado. **III.** O Conselho de Estado é um órgão constitucional, no sentido em que é criado pela Constituição e tem o seu estatuto nela definido, mas não é um órgão de soberania.

### **CLAÚDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 74.º**

- 1. O Conselho de Estado é presidido pelo Presidente da República e composto pelos seguintes membros:**
  - a) O Presidente da Assembleia Nacional Popular;**
  - b) O Primeiro-Ministro;**
  - c) O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça;**
  - d) O representante de cada um dos partidos políticos com assento na Assembleia Nacional Popular;**
  - e) Cinco cidadãos designados pelo Presidente da República pelo período correspondente à duração do seu mandato.**
- 2. O representante a que se refere a alínea d) do número anterior é escolhido por cooptação entre os deputados à Assembleia Nacional Popular.**

### **3. Os membros do Conselho de Estado são empossados pelo Presidente da República.**

**Versões anteriores:** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 68.º-C. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 74.º.

**Direito Comparado:** CRP, art. 142.º

**Comentário:** **I.** O Conselho de Estado é composto por membros por inerência, membros designados pela ANP e membros designados pelo próprio Presidente da República. O seu número total é variável, não podendo ser inferior a 9, consoante o número de partidos com representação parlamentar. **II.** Embora presida ao órgão, ou às suas reuniões, o Presidente da República não é, em rigor, membro do Conselho de Estado, e não exerce o direito de voto nas suas deliberações, o que se comprehende, na medida em que ele é o destinatário dos conselhos emitidos pelo órgão e não faz sentido que se aconselhe a si mesmo. **III.** Os membros por inerência não representam os órgãos a que presidem, pelo que não são substituídos na suas faltas e impedimentos. **IV.** Não se prevendo no n.º 2 a eleição dos representantes dos partidos, mas a sua cooptação, deve entender-se que o representante de cada partido é cooptado apenas pelos deputados à ANP eleitos por esse mesmo partido, sob pena de se conferir aos deputados eleitos pelos restantes partidos um poder de intromissão intolerável na escolha da sua representação; a não ser assim, um partido maioritário poderia escolher os representantes no Conselho de Estado de todos os partidos minoritários, o que seguramente não corresponde à intenção do legislador constituinte.

**CLÁUDIO MONTEIRO**

**ARTIGO 75.º**

**Compete ao Conselho de Estado:**

- a) Pronunciar-se sobre a dissolução da Assembleia Nacional Popular;**
- b) Pronunciar-se sobre a declaração de estado de sítio e de emergência;**
- c) Pronunciar-se sobre a declaração da guerra e a instauração da paz;**

d) Aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções, quando este lho solicitar.

**Antecedentes:** Sem antecedente na CRGB73

**Versões anteriores:** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 68-D. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 75.º.

**Direito Comparado:** CRP, art. 145.º

**Comentário:** **I.** O Conselho de Estado é um órgão consultivo, pelo que não tem iniciativa própria. Pronuncia-se apenas sobre os assuntos que lhe são submetidos pelo Presidente da República. **II.** O Presidente da República pode ouvir o Conselho de Estado sobre qualquer matéria sobre a qual tenha de decidir ou pronunciar-se, mas nos três casos previstos nas alíneas *a*) a *c*) do presente artigo aquela consulta é obrigatória. Estas matérias correspondem às decisões mais importantes do Presidente da República, tanto no plano interno como internacional. No caso da dissolução da ANP, ele tem também de ouvir autonomamente o Presidente da ANP e os partidos políticos, nos termos do artigo 69.º/1/*a*), e nos demais casos não pode decidir sem que a ANP se tenha pronunciado ou mesmo concedido a sua autorização, nos termos do artigo 85.º/1/*i*)/*j*), respectivamente. **III.** Os pareceres do Conselho de Estado não vinculam o Presidente da República, que apenas tem a obrigação de os ponderar.

**CLAÚDIO MONTEIRO**

## CAPÍTULO IV DA ASSEMBLEIA NACIONAL POPULAR

### ARTIGO 76.º

**A Assembleia Nacional Popular é o supremo órgão legislativo e de fiscalização política representativo de todos os cidadãos guineenses. Ela decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 28.º; CRGB[P]80, art. 52.º

**Versões anteriores:** Corresponde ao art. 48.º do texto originário, que foi modificado e pela LC 1/93; o texto originário é o seguinte: *A Assembleia Nacional Popular é o órgão supremo do poder do Estado. Ela decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado, organiza e controla a aplicação da linha política, económica, social, cultural e de defesa e segurança definida pelo PAIGC.* **III.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 76.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 78.º; CRCV, art. 139.º; CRDSTP, art. 92.º; CRDTL, art. 92.º; CRP, art. 147.º.

**Bibliografia:** LUÍS SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, 1993; JORGE REIS NOVAIS, *Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense*, Lisboa, 1996; ANDRÉ FREIRE, ANTÓNIO DE ARAÚJO, CRISTINA LESTON-BANDEIRA, MARINA COSTA LOBO e PEDRO MAGALHÃES, *O Parlamento Português: uma reforma necessária*, Lisboa, 2002; Jorge Miranda, *Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005; MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política e Parlamento. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar*, Coimbra, 2009.

**Comentário:** **I.** Desde os primórdios do constitucionalismo guineense que existe uma Assembleia Nacional Popular, sendo mesmo este o único órgão de soberania da estrutura original do poder político estabelecida em 1973 que subsiste actualmente. Mas a ANP de então — “órgão supremo do poder do Estado” — pouco ou nada tem a ver com a ANP de hoje — “supremo órgão legislativo e de fiscalização política representativo de todos os cidadãos guineenses”. Com efeito, a LC 1/93 (3<sup>a</sup> Revisão) transformou a ANP, cuja matriz originária na Constituição de 1973 se inspirava no constitucionalismo soviético, numa assembleia representativa típica do constitucionalismo europeu, seguindo de perto o modelo adoptado na Constituição Portuguesa de 1976. Basta, aliás, confrontar o texto originário da Constituição de 1984 com o texto revisto em 1993 para se identificar facilmente o que foi suprimido, mas, sobretudo, o que foi acrescentado ao presente artigo. A tónica agora éposta na sua função, enquanto órgão legislativo e de fiscalização política, e na sua

natureza representativa. **II.** A ANP é, antes de mais, um órgão político, no qual reside a soberania popular e se forma o poder executivo do Estado. Daí ser um órgão de fiscalização política, pois é perante a mesma que responde politicamente o Governo e é dela que depende, essencialmente, a sua subsistência. **III.** É também, por definição, um órgão legislativo, detentor do primado dessa função, embora não do seu monopólio, na medida em que a partilha competências nesse domínio com o Governo. **IV.** É um órgão representativo, atendendo ao seu modo de designação por sufrágio directo e universal, embora também não seja, como se sabe, o único órgão representativo, tendo em conta que o Presidente da República é também eleito pela mesma forma. A diferença fundamental é que enquanto o Presidente representa a unidade nacional, a ANP representa a sua diversidade, assente numa representação plural de todas as correntes de opinião existentes na sociedade. Daí ela ser representativa de todos os cidadãos guineenses.

**CLÁUDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 77.º**

**Os deputados à Assembleia Nacional Popular são eleitos por círculos eleitorais definidos na lei por sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 51.º

**Versões anteriores:** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 48.º. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 77.º.

**Direito Comparado:** CRP, art. 149.º

**Remissões:** LE, arts. 115.º ss.

**Bibliografia:** LUÍS SÁ, *Eleições e igualdade de oportunidades*, Lisboa, 1992; COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, *Que reforma eleitoral?*, Lisboa, 1992; ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, “A reforma do sistema eleitoral: notas sobre a proposta de lei n.º 169/VII”, em *Legislação*, 24, 1999; 45 e ss.; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003; PEDRO DELGADO ALVES, “O <meu> Deputado – Personalização e

proporcionalidade na eleição da Assembleia da República”, em *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2003, 361 e ss.; DELFIM DA SILVA, *Método de Hondt, ainda avariado?*, Firkidja, 2004; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005.

**Comentário:** O presente artigo é redundante em relação ao que se dispõe no artigo 60.º, pelo que também não há nada a acrescentar ao se disse no seu comentário, para o qual se remete.

### **CLAÚDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 78.º**

- 1. Os membros da Assembleia Nacional Popular designam-se por Deputados.**
- 2. Os deputados à Assembleia Nacional Popular são representantes de todo o povo e não unicamente dos círculos eleitorais por que foram eleitos.**
- 3. Os deputados têm o dever de manter um contacto estreito com os seus eleitores e de lhes prestar regularmente contas das suas actividades.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 32.º; CRGB[P]80, art. 53.º

**Versões anteriores:** I. Corresponde ao art. 49.º do texto originário, que foi renumerado pela LC 1/93. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 78.º.

**Direito Comparado:** CRDSTP, art. 93.º, n.º 2; CRP, art. 152.º/2;

**Remissões:** ED, arts. 1.º e 14.º

**Bibliografia:** ANTÓNIO COSTA, “A natureza jurídica do mandato parlamentar”, em *Revista Jurídica AAFDL*, 5, 1986, 186 ss.; LUÍS SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, 1993; ANDRÉ FREIRE, ANTÓNIO DE ARAÚJO, CRISTINA LESTON-BANDEIRA, MARINA COSTA LOBO e PEDRO MAGALHÃES, *O Parlamento Português: uma reforma necessária*, Lisboa, 2002; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003, e *Manual de Direito Constitucional*, VII (Estrutura Constitucional da Democracia), Coimbra, 2007; MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política e Parlamento. Contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar*, Coimbra, 2009; ADRIANA CAMPOS SILVA e POLIANNA PEREIRA DOS SANTOS, *O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de*

*mandato por sua violação – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, em Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica de Belo Horizonte, 2013, ano 11, 14, 13-24.

**Comentário:** I. Deputado é o nome pelo qual se tem convencionado designar, desde a Revolução Francesa, aos membros do Parlamento ou órgão equivalente de natureza representativa, ou seja, aos titulares de um mandato político representativo. II. Desde o célebre *Discurso aos Eleitores de Bristol*, proferido pelo político e constitucionalista britânico Edmund Burke, em 1774, que é consensual na Teoria Política que se entende por mandato representativo aquele que é exercido livremente pelos deputados eleitos, sem vinculação à vontade dos seus eleitores locais. Afirmava então Burk que “o Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, excepto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade”. É nesse sentido que se deve entender o disposto no número 1, quando afirma expressamente que “os deputados à Assembleia Nacional Popular são representativos de todo o povo e não unicamente dos círculos eleitorais por que foram eleitos”. III. O peso crescente que os partidos políticos têm assumido no funcionamento das democracias representativas contemporâneas obriga a reequacionar o tema da liberdade do mandato parlamentar à luz de novos pressupostos. A questão que se tem colocado, e com a qual a democracia guineense também tem sido confrontada, é a de saber se os deputados mantêm a mesma liberdade relativamente aos partidos políticos pelos quais foram eleitos. Já tem sido defendida, nomeadamente em alguns sectores da doutrina constitucional brasileira que se tem pronunciado sobre efeitos da chamada infidelidade partidária, a tese da vinculação partidária do mandato parlamentar. Nessa perspectiva, o deputado estaria não apenas vinculado às orientações políticas do seu partido, sujeitando-se plenamente à disciplina partidária de voto, como veria inclusive a própria subsistência do seu mandato dependente da manutenção da sua militância partidária. Em sentido contrário se tem pronunciado maioritariamente a doutrina portuguesa, destacando-se a esse respeito a posição do Professor Jorge Miranda, para quem “não é aceitável

substituir a representação dos eleitores através dos dirigentes partidários, seja qual for o modo por que estes sejam escolhidos”. **IV.** Os partidos políticos têm assento próprio na Constituição da República da Guiné-Bissau, nomeadamente no seu artigo 4.º, introduzido LC 1/93 para dar expressão ao princípio do pluralismo político e de expressão. Nos termos do n.º 2 do citado artigo, “os partidos políticos concorrem para a organização e expressão da vontade popular e do pluralismo político”. No entanto, e ao contrário do que faz a sua congénere portuguesa, a Constituição guineense não impõe o monopólio das candidaturas partidárias à Assembleia Nacional Popular, limitando-se a exigir, no seu artigo 77.º, que os deputados sejam eleitos “por sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico”. Esse monopólio apenas é estabelecido pelo artigo 130.º da LE para o Presidente da República e Assembleia Nacional Popular, ao dispor que “têm legitimidade para apresentar candidaturas, os Partidos Políticos, isoladamente ou em Coligação” (n.º 1). O mesmo artigo, contudo, ressalva expressamente que as respectivas listas podem “integrar cidadãos não filiados nos Partidos”, pelo que a filiação partidária não constitui uma condição da capacidade eleitoral passiva. Ora, se a filiação partidária não constitui uma condição da capacidade eleitoral passiva, a posterior desfiliação também não pode constituir causa de perda do mandato parlamentar, a menos que tal esteja expressamente previsto na Constituição ou na lei. **V.** Ao obrigar os Deputados a manterem um contacto estreito com os eleitores, o n.º 3 reitera a prevalência do vínculo directo entre eleitos e eleitores, relegando assim para um segundo plano a relevância do vínculo partidário.

## **CLAÚDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 79.º**

**Cada legislatura tem a duração de quatro anos e inicia-se com a proclamação dos resultados eleitorais.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 35.º; CRGB[P]80, art. 54.º

**Versões anteriores:** I. Corresponde ao art. 50.º do texto originário. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 79.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 96.º/1; CRDSTP, art. 102.º; CRDTL, art. 99.º

n.º 1; CRFB, art. 44.º; CRM, art. 134.º, n.º 3; CRP, art. 171.º/1.

**Comentário:** I. A duração da legislatura estabelecida no presente artigo, e por maioria de razão a duração do mandato parlamentar dos seus Deputados, corresponde à solução adoptada pela grande maioria das Constituições de sistemas parlamentares ou semipresidenciais, por reunir um consenso alargado o entendimento de que quatro anos constitui um equilíbrio adequado entre o princípio da renovação dos mandatos e a estabilidade institucional necessária ao seu regular funcionamento. Mas nada de relevante obstaria a que a Constituição tivesse adoptado uma solução diversa, como por exemplo os cinco anos que estabelece para a duração do mandato presidencial ou que algumas constituições europeias estabelecem para a duração do mandato parlamentar. II. Mais até do que a estabilidade institucional do próprio órgão, a duração da legislatura tem sido fixada em função do tempo julgando necessário para permitir ao Governo que perante ela é responsável definir e executar as políticas sufragadas pelos eleitores. III. Sem prejuízo da duração da legislatura, tem se entendido que vigora um princípio de continuidade institucional que aponta para a permanência da ANP enquanto órgão de soberania, razão pela qual, independentemente do termo estabelecido no presente artigo, a legislatura e os correspondentes mandatos parlamentares prolongam-se até à realização de novas eleições legislativas, por forma a que não exista um hiato ou um vazio institucional. IV. Tem havido alguma tendência na Guiné-Bissau, por força das circunstâncias políticas, ou de condicionalismos materiais, para realizar conjuntamente as eleições presidenciais e as legislativas, mesmo não havendo coincidência temporal entre os respectivos mandatos, embora as razões que levaram o legislador constituinte a dissociar a duração dos mesmos o desaconselhem. Com efeito, ao dissociar a duração dos dois mandatos, a Constituição quis, precisamente, evitar que a lógica eleitoral da componente presidencial do sistema de governo contaminasse a sua componente parlamentar, e vice-versa, pois, como temos vindo a assinalar, elas correspondem a formas de representação distintas, que se complementam no quadro de um sistema de governo semipresidencial, mas não se devem confundir.

**CLÁUDIO MONTEIRO**

## **ARTIGO 80.º**

**Os deputados à Assembleia Nacional Popular prestam juramento nos seguintes termos: “*Juro que farei tudo o que estiver nas minhas forças para cumprir, com honra e fidelidade total ao povo, o meu mandato de deputado, defendendo sempre e intransigentemente os interesses nacionais e os princípios e objectivos da Constituição da República da Guiné-Bissau*”.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 34.º; CRGB[P]80, art. 55.º

**Versões anteriores:** **I.** Corresponde ao art. 51.º do texto originário. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 80.º.

**Remissões:** RANP, art. 9.º

**Comentário:** **I.** Ao contrário do que assinalamos em relação ao Presidente da República, o juramento prestado pelos Deputados na sua posse parece ter um valor exclusivamente simbólico, na medida em que ele não é estabelecido, nem no presente artigo, nem no RANP, que o concretiza como uma condição *sine qua non* da posse ou investidura no cargo. O artigo 9.º/1 do RANP, aliás, situa-o no tempo após a verificação de poderes dos Deputados eleitos, sendo que é que daquela verificação que, nos termos do artigo 8.º do mesmo diploma legal, se faz depender a constituição do órgão. **II.** A fórmula utilizada provém do texto originário da Constituição de 1984, o que explica que o acento tónico seja colocado no interesse nacional e no respeito pelos princípios e objectivos da Constituição, e menos no carácter representativo do mandato. **III.** Embora a fórmula do juramento seja inofensiva, ou inócuia, faz-lhe falta uma referência normativa mais explícita, que inclua também o cumprimento da Constituição, e não apenas o respeito pelos seus princípios e objectivos.

**CLÁUDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 81.º**

**O deputado tem direito de fazer interpelação ao Governo, oralmente ou por escrito, devendo-lhe ser dada a resposta na mesma sessão ou no prazo máximo de 15 dias, por escrito, caso haja necessidade de investigações.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 56.º

**Versões anteriores:** Corresponde ao art. 52.º do texto originário, expurgado da referência ao Conselho de Estado. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 81.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 83.º; CRCV, art. 167.º; CRDSTP, art. 94.º; CRP, art. 156.º.

**Remissões:** LQPP, art. 7.º; RANP, arts. 15.º e 76.º

**Bibliografia:** LUÍS SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, 1993; ANTÓNIO FILIPE, *As oposições parlamentares em Portugal. Práticas e intervenções (1976-2000)*, Lisboa, 2002; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional, III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003.

**Comentário:** **I.** Este artigo também é uma decorrência do texto originário de 1984, tal como, aliás, os dois artigos seguintes, que, no seu conjunto versam sobre o Estatuto dos Deputados. **II.** Este “direito de fazer interpelação ao Governo” é o único poder próprio dos Deputados que tem expressa consagração constitucional, dado que o art. 82.º diz apenas respeito às imunidades e o art. 83.º remete a definição dos demais poderes para lei ordinária. **III.** Tal como está aqui consagrado, este “direito” é mais amplo do que o poder de “fazer perguntas ao governo sobre questões e actos deste na administração pública” previsto no art. 15.º/h) do RANP, e insere-se genericamente na função de fiscalização política da ANP. Aliás, trata-se de um poder que, no RANP, actualmente apenas é reconhecido aos Grupos Parlamentares, e não aos Deputados individualmente, nos termos do art. 16.º/i), o que tem naturalmente a sua explicação no diferente contexto político e constitucional de democracia pluralista que se vive actualmente na Guiné-Bissau, por comparação com aquele que se vivia em 1984, no quadro de um regime de partido único, em que não existia qualquer forma de oposição institucionalizada. **IV.** O disposto no presente artigo prevalece, no entanto, sobre o RANP, pelo que, independentemente dos termos da sua efectivação, este poder de interpelação do Governo que é reconhecido individualmente aos Deputados não pode deixar de ser exercido, na medida em que o seu exercício colectivo através do respectivo Grupo Parlamentar não seja suficiente para acautelar os seus interesses.

**CLAÚDIO MONTEIRO**

**ARTIGO 82.º**

1. **Nenhum deputado pode ser incomodado, perseguido, detido, preso, julgado ou condenado pelos votos e opiniões que emitir no exercício do seu mandato.**
2. **Salvo em caso de flagrante delito a que corresponda pena igual ou superior a dois anos de trabalho obrigatório, ou prévio assentimento da Assembleia Nacional Popular, os deputados não podem ser detidos ou presos por questão criminal ou disciplinar, em juízo ou fora dele.**

**Antecedentes:** CRGB, art. 33.º; CRGB[P]80, art. 57.º

**I.** Corresponde ao art. 53.º do texto originário. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 82.º. **III.** O texto do n.º 1 corresponde ao originário, tendo o n.º 2 sido modificado pela LC 1/93. O texto originário é o seguinte: *Salvo em caso de flagrante delito a que corresponda pena igual ou superior a dois anos de trabalho obrigatório, ou de prévio assentimento da Assembleia Nacional Popular ou do Conselho de Estado, os deputados não podem ser perseguidos ou preços por questão criminal ou disciplinar, em juízo ou fora dele.*

**Direito Comparado:** CRA, art. 84.º; CRDTL, art. 94.º CRDSTP, art. 95.º; CRFB, art. 53.º; CRM, arts. 144.º e 145.º; CRP, art. 157.º

**Remissões:** ED, arts. 10.º e ss.; RANP, art. 14.º

**Bibliografia:** CARLA AMADO GOMES, *As imunidades parlamentares no Direito Português*, Coimbra, 1988; JOSÉ DE FARIA E COSTA, “Imunidades parlamentares e Direito Penal”, em *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 2000, 35 e ss.; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003; MARIA BENEDITA URBANO, “O âmbito material das imunidades parlamentares: Poder Judicial e classe parlamentar. O caso italiano e espanhol”, em *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 2003, 849 e ss.

**Comentário:** **I.** O presente artigo estabelece um regime de imunidades parlamentares típicas da generalidade dos sistemas representativos, estruturado em torno dos conceitos de irresponsabilidade e inviolabilidade dos deputados. A irresponsabilidade implica que os deputados não incorram em responsabilidade civil, disciplinar e criminal por causa dos votos e opiniões que exprimam no

exercício do seu mandato; a inviolabilidade impede que os deputados possam ser presos sem prévia autorização da ANP, excepto se forem presos em fragante delito e ao tipo de crime corresponder pena igual ou superior a dois anos de trabalho obrigatório. Não se trata, por isso, de garantias absolutas, pois, verificadas as condições estabelecidas na Constituição, os Deputados podem ser chamados a responder criminalmente e, inclusive, ser presos ou detidos sem autorização parlamentar. **II.** As imunidades constituem garantias individuais dos deputados, que visam primordialmente assegurar a sua liberdade de opinião e de decisão no exercício do mandato parlamentar, mas também prosseguem uma função objectiva, de defesa da integridade da composição e do normal funcionamento do parlamento, sendo por isso irrenunciáveis. **III.** Mais do que um regime substantivo, o regime de imunidades parlamentares consagrado neste artigo é de natureza processual, e traduz-se num conjunto de garantias em processo penal, em que avultam as restrições ou condicionamentos à sua detenção ou prisão, e o deferimento do processo para o termo do mandato parlamentar. **IV.** Para que possa ser dispensada a autorização parlamentar para a detenção ou prisão de um deputado é necessário que se verifiquem as duas condições cumulativamente, i.e., (i) que ela ocorra em flagrante delito e (ii) que ao crime corresponda pena igual ou superior a dois anos de trabalho obrigatório. Não se verificando qualquer uma delas, a detenção ou prisão não pode ocorrer sem prévio assentimento parlamentar. **V.** As imunidades previstas neste artigo apenas protegem os deputados no exercício de funções, pelo que, além de não se aplicarem às opiniões expressas no âmbito da sua vida privada, não são extensíveis, nem aos candidatos que não tenham sido eleitos, nem aqueles que já cessaram o mandato por qualquer causa, ou que tenham o mandato suspenso.

### **CLAÚDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 83.º**

- 1. Os direitos e regalias, bem como os poderes e deveres dos deputados, são regulados por lei.**
- 2. O deputado que falte gravemente aos seus deveres pode ser destituído pela Assembleia Nacional Popular.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 58.º

**Versões anteriores:** I. Corresponde ao art. 54.º do texto originário. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 88.º.

**Direito Comparado:** CRCV, arts. 156.º e 158.º; CRDSTP, art. 96.º; CRP, arts. 158.º e 159.º.

**Remissões:** ED, arts. 12.º a 19.º; RANP, art. 14.º.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003; MARIA BENEDITA URBANO, “A indemnidade parlamentar”, em *Estudos em Homenagem ao Professor Armando Marques Guedes*, Coimbra, 2004, 359 e ss.

**Comentário:** I. Ao contrário das imunidades previstas no artigo anterior, que visam salvaguardar a liberdade de expressão e decisão dos Deputados e, indirectamente, a independência da própria ANP, os direitos e regalias a que se refere o presente artigo configuram meras situações de vantagem individual dos parlamentares, inerentes à dignidade do cargo e destinadas a criar as condições óptimas para o seu exercício. II. Os direitos e regalias dos Deputados estão actualmente estabelecidos no ED, em especial no seu art. 12.º, que prevê, para além de direitos subjectivos inerentes à condição funcional dos Deputados, nomeadamente os relativos à remuneração do trabalho prestado, as garantias de livre circulação indispensáveis ao exercício do cargo, tanto a nível internacional, através da atribuição de um passaporte diplomático [n.º 1, al. c)], como a nível interno, através da atribuição de um livre-trânsito [n.º 1, al. b)]. III. Os poderes e deveres a que se refere a parte final do numero1 são instrumentais em relação ao próprio exercício do mandato parlamentar e não se confundem, por isso, com os mencionados direitos e regalias individuais. A sua enumeração, que igualmente apenas consta do ED, em especial do seu artigo 14.º, é indispensável, nomeadamente, à aplicação do regime de perda de mandato estabelecido no número 2. IV. A Constituição da República da Guiné-Bissau não prevê nem tipifica causas de perda do mandato parlamentar, limitando-se a dispor no n.º 2 do presente artigo que “o deputado que falte gravemente aos seus deveres pode ser destituído pela Assembleia Nacional Popular”. Essa previsão ou tipificação consta, no entanto, do art. 13.º do RANP e dos arts. 8.º e 15.º do ED, devendo, contudo, estabelecer-se uma distinção clara entre a perda de mandato por

verificação superveniente de situações de incapacidade e incompatibilidade, nomeadamente nos casos previstos na al. a) do n.º 1 do art. 13.º do RANP e no art. 8.º do ED, e a perda de mandato por violação grave dos deveres funcionais do Deputado, a que se refere o presente artigo, e que se encontra prevista na al. b) do número 1 do art. 13.º do RANP e no art. 15.º do ED. V. O art. 15.º do ED apenas comina com a perda de mandato a violação grave e reiterada dos seguintes deveres: “desempenhar os cargos e as funções na Assembleia para que sejam designados” [al. b)]; “respeitar a dignidade da Assembleia e dos Deputados” [al. d)]; e “manter, como cidadão, o comportamento consentâneo com a qualidade de deputado” [alínea g)]. V. Além de restringir a sanção às situações elencadas, o ED exige que a violação dos deveres seja, cumulativamente, especialmente grave e reiterada, pelo que aquela sanção apenas poderá ser aplicada em situações extremas, devendo, além do mais, ser sujeita a um apertado controle de proporcionalidade. Compreende-se que seja assim, tendo em conta que os Deputados exercem a função por mandato popular expresso e gozam no seu exercício de especiais prerrogativas de irresponsabilidade e de inviolabilidade. A perda de mandato por violação grave e reiterada dos seus deveres não pode ser utilizada como uma forma de revogação do mandato, uma vez que os Deputados não podem ser, nem destituídos pelos próprios eleitores que os escolherão, nem, muito menos, pelos partidos pelos quais foram eleitos.

## **CLAÚDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 84.º**

- 1. A Assembleia Nacional Popular elegerá, na primeira sessão de cada legislatura, o seu Presidente e os demais membros da Mesa.**
- 2. A Mesa é composta pelo Presidente, um 1.º Vice-Presidente, um 2.º Vice-Presidente, um 1.º Secretário e um 2.º Secretário, eleitos por toda a legislatura.**
- 3. As atribuições e competências da Mesa são reguladas pelo Regimento da Assembleia.**
- 4. O cargo de deputado à Assembleia Nacional Popular é incompatível com o de membro do Governo.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 59.º

**Versões anteriores:** I. Corresponde ao art. 55.º do texto originário. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 84.º.

**Direito Comparado:** CRP, art. 154.º/1

**Remissões:** RANP, arts. 26.º ss.

**Comentário:** I. A matéria a que respeitam os três primeiros números do presente artigo cabe no âmbito da competência interna da Assembleia Nacional Popular, respeitante à sua própria organização e funcionamento, que, no essencial, é reguladas pelo respectivo Regimento, para o qual, aliás, se remete no número 3. II. A Constituição não impõe uma regra de proporcionalidade na eleição dos membros da Mesa, que assegure a representação dos principais partidos com assento parlamentar, embora não impeça que o Regimento o faça, como, aliás, é o caso do regimento actualmente em vigor, que, no n.º 2 do seu artigo 27.º, determina que os lugares de 1.º e 2.º Vice-Presidente, e de 1.º Secretário, sejam atribuídos aos partidos de acordo com a sua representatividade. III. A incompatibilidade prevista no n.º 4 é própria de sistemas de governo presidenciais ou semipresidenciais, em que um entendimento mais rígido do princípio da separação de poderes leva a que não seja possível exercer, simultaneamente, o mandato parlamentar e funções governativas. A Constituição não impõe, no entanto, a renúncia ao mandato parlamentar como condição da aceitação da nomeação governamental. Isso significa que a nomeação como membro do Governo determina automaticamente a suspensão do mandato parlamentar, que, com a cessação daquela é retomado plenamente.

## **CLAÚDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 85.º**

#### **1. Compete à Assembleia Nacional Popular:**

- a) Proceder à revisão constitucional, nos termos dos artigos 127.º e seguintes;**
- b) Decidir da realização de referendos populares;**
- c) Fazer leis e votar moções e resoluções;**
- d) Aprovar o Programa do Governo;**

- e) Requerer ao Procurador-Geral da República o exercício da acção penal contra o Presidente da República, nos termos do artigo 72º da Constituição; Votar moções de confiança e de censura ao Governo;
  - g) Aprovar o Orçamento Geral do Estado e o Plano Nacional de Desenvolvimento, bem como as respectivas leis;
  - h) Aprovar os tratados que envolvam a participação da Guiné-Bissau em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de rectificação de fronteiras e ainda quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe;
  - i) Pronunciar-se sobre a declaração de estado de sítio e de emergência;
  - j) Autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer a paz;
  - k) Conferir ao Governo a autorização legislativa;
  - l) Ratificar os decretos-lei aprovados pelo Governo no uso da competência legislativa delegada;
  - m) Apreciar as contas do Estado relativas a cada ano económico;
  - n) Conceder amnistia;
  - o) Zelar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração
  - p) Elaborar e aprovar o seu Regimento
  - q) Exercer as demais atribuições que lhe sejam conferidas pela Constituição e pela lei.
2. Quando o Programa do Governo não tenha sido aprovado pela Assembleia Nacional Popular, terá lugar, no prazo de 15 dias, um novo debate.
  3. A questão de confiança perante a Assembleia Nacional é desencadeada pelo Primeiro-Ministro, precedendo à deliberação do Conselho de Ministros.
  4. A iniciativa da moção de censura cabe pelo menos a um terço de deputados em efectividade de funções.
  5. A não aprovação de uma moção de confiança ou a aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta implicam a demissão do Governo.

**Antecedentes:** CRGB73, art. 40.º; CRGB[P]80, art. 64.º

**Versões anteriores:** I. Corresponde ao art. 56.º do texto originário, que foi

modificado pela LC 1/93. O texto originário é o seguinte: *Compete à Assembleia Nacional Popular: 1. Proceder à revisão constitucional, nos termos dos artigos 99.º e seguintes. 2. Eleger o Conselho de Estado e o respectivo Presidente pelo período total da legislatura. 3. Decidir da realização de referendos populares. 4. Fazer leis e votar moções e resoluções. 5. Decidir da constitucionalidade das leis, decretos-lei e demais diplomas legislativos. 6. Apreciar, modificar ou anular os diplomas legislativos ou quaisquer medidas adoptadas pelos órgãos do Estado que contrariem a presente Constituição e as leis. 7. Aprovar a Lei do Orçamento Geral do Estado. 8. Aprovar os tratados que envolvam a participação da Guiné-Bissau em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de rectificação de fronteiras e ainda quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe. 9. Aprovar o Plano Nacional de Desenvolvimento e a respectiva lei. 10. Pronunciar-se sobre o estado de sítio ou de emergência declarado nos termos da lei. 11. Apreciar as contas do Estado relativas a cada ano económico. 12. Conceder amnistias. 13. Elaborar e aprovar o seu Regimento. 14. Exercer as demais atribuições que lhe sejam conferidas pela Constituição e pela lei.* **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 85.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 88.º; CRCV, art. 174.º; CRDSTP, art. 97.º; CRFB, arts. 48.º e 49.º; CRM, art. 135.º; CRP, arts. 161.º a 163.º.

**Bibliografia:** ANTÓNIO VITORINO, “O controlo parlamentar dos actos de governo”, em Mário Baptista Coelho, *Portugal. O sistema político e constitucional*, Lisboa, 1989, 369 e ss.; Luís Sá, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, 1993; JORGE REIS NOVAIS, *Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense*, Lisboa, 1996; ID, “A distinção material entre acordos e tratados internacionais na ordem constitucional portuguesa”, em *O Direito*, 1999, III-IV, 413 e ss.; FERNANDO LOUREIRO BASTOS, “Procedimento de vinculação internacional”, em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1.º Suplemento, Lisboa, 1998, 371 e ss.; MATILDE LAVOURAS, “A natureza jurídica do orçamento – breves reflexões”, em *Boletim de Ciências Económicas*, 2002, 419 e ss.; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003; FRANCISCO AGUILAR, *Amnistia e Constituição*, Coimbra, 2004; JOSÉ FONTE, *Do*

*controlo parlamentar da Administração Pública*, Coimbra, 2.ª ed., 2008; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *Sistemas de Governo na Lusofonia*, Lisboa, 2018.

**Comentário:** **I.** O presente artigo enumera as competências da ANP, sem prejuízo de muitas delas já estarem fixadas em outros artigos, ou de serem desenvolvidas autonomamente, como é o caso, por exemplo, da competência de revisão constitucional prevista no artigo 127.º ou das competências legislativas previstas nos artigos 86.º e 87.º. **II.** Entre as competências da ANP elencadas neste artigo avultam as suas competências políticas, em especial aquelas que a mesma exerce em relação a outros órgãos, nomeadamente ao Governo — em matéria de aprovação do programa de governo e de moções de censura ou de confiança — cujo regime de iniciativa e de votação são especialmente regulados nos números 2 a 5. **III.** Da conjugação da al. d) do n.º 1 com o n.º 2 resulta que tem de haver uma aprovação expressa do Programa de Governo como condição da sua investidura, embora apenas a segunda rejeição determine a sua demissão, nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 104.º. Procura-se, assim, estabelecer um equilíbrio entre a exigência de confiança parlamentar expressa do Governo e a formação da respectiva maioria parlamentar de apoio. A existência dessa maioria é, no entanto, condição *sine qua non* da investidura, pelo que, na prática, a Constituição inviabiliza ou, pelo menos, dificulta, a formação de governos minoritários. **IV.** A exigência de uma votação expressa do Programa de Governo não parece compatível com o regime estabelecido no artigo 141.º do RANP, que parece pressupor que essa votação só ocorre quando o Governo ou a Oposição suscitarem, respectivamente, a votação de uma Moção de Confiança ou de uma Moção de Censura. Considerando que o n.º 5 do presente artigo é mais exigente na qualificação da maioria necessária para a aprovação de qualquer daquelas duas moções do que para a sua rejeição, nenhuma das partes teria interesse em solicitar a sua votação, o que conduziria a um impasse. **V.** A Constituição não estabelece um prazo para a apresentação do Programa de Governo o que, no entanto, se encontra fixado em sessenta dias pelo n.º 1 do artigo 138.º do RANP. **VI.** Os números 3 a 5 estabelecem regras de qualificação, quer da iniciativa, quer da aprovação de moções de censura e de confiança previstas na al. f) do número 1, que visam impedir a banalização do uso daqueles instrumentos e garantir o máximo de estabilidade governativa possível dentro da lógica de responsabilidade em que assenta a componente parlamentar do sistema de

governo. Assim, um governo que perca o apoio maioritário expresso com base no qual foi investido só será, entretanto, demitido se se formar uma maioria negativa expressa para a sua demissão, o que torna possível a sua subsistência como governo minoritário enquanto essa maioria não se formar. Nessas circunstâncias, o Governo não terá interesse em propor à ANP um voto de confiança, dado que, um pouco contraditoriamente, a Constituição exige igualmente uma maioria absoluta de votos para a sua subsistência.

**CLAÚDIO MONTEIRO**

**ARTIGO 86.º**

**É da exclusiva competência da Assembleia Nacional Popular legislar sobre as seguintes matérias:**

- a) Nacionalidade guineense;**
- b) Estatuto da terra e a forma da sua utilização;**
- c) Organização de defesa nacional;**
- f) Sistema monetário;**
- g) Organização judiciária e estatuto dos magistrados;**
- h) Definição dos crimes, penas e medidas de segurança e processo criminal;**
- i) Estado de sítio e estado de emergência;**
- j) Definição dos limites das águas territoriais e da sua zona económica exclusiva;**
- k) Direitos, liberdades e garantias;**
- l) Associações e partidos políticos;**
- m) Sistema eleitoral.**

**Versões anteriores:** I. Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 56-A II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 86.º III. As anteriores als. d) e e) foram suprimidas pela LC 1/96.

**Direito Comparado:** CRA, art. 89.º; CRCV, arts. 175.º, 177.º e 178.º; CRDSTP, art. 98.º; CRDTL, art. 95.º; CRP, art. 164.º;

**Bibliografia:** LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Lei e regulamento*, Coimbra, 1995;

CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas. As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra, 1998.

**Comentário:** **I.** O presente artigo, em conjunto com o subsequente art. 87.º, afirmam claramente o primado da competência legislativa da ANP, ao definirem um âmbito alargado de matérias sujeitas a reserva parlamentar. Mas enquanto que as matérias elencadas no presente artigo estão sujeitas a uma reserva absoluta de competência legislativa, as matérias elencadas no art. 87.º podem, ainda assim, ser objecto de DL do Governo aprovado mediante prévia autorização da ANP. A reserva definida por aquele artigo é, por isso, apenas relativa. Fora do âmbito delimitado pelo conjunto destes dois artigos, e pela reserva de competência legislativa do Governo no que respeita à sua própria organização, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 100.º, a competência legislativa é concorrencial, podendo qualquer daqueles dois órgãos legislar livremente. **II.** Por reserva absoluta entende-se que o Governo não pode, em nenhuma circunstância, produzir nova legislação nestas matérias, nem revogar ou alterar a legislação existente, ainda que a mesma tenha sido por si aprovada num contexto constitucional em que a norma de competência o permitia. E entende-se também, em contrapartida, que a ANP não só não pode autorizar o Governo a legislar nestas matérias, como tem o dever funcional de exercer o seu poder legislativo na plenitude, esgotando a normação constitucionalmente requerida naqueles domínios. Significa isto, nomeadamente, que a intervenção legislativa da ANP nestas matérias não se restringe às bases gerais dos respectivos regimes, pois neste âmbito também não podem ser aprovados DL ou D de desenvolvimento. **III.** Independentemente das dúvidas que possa suscitar a inclusão ou exclusão desta ou daquela matéria, o critério que parece ter presidido à definição do elenco do presente artigo é o da fundamentalidade das respectivas matérias. Todas elas consubstanciam leis de execução ou complementação directa da Constituição, pelo que todas elas, em maior ou menor medida, concorrem para a definição da ideia de Direito presente na Constituição e podem considerar-se como parte integrante da Constituição em sentido material. **IV.** Do elenco das matérias do presente artigo, aquela que maiores dúvidas suscita, pela sua inclusão na esfera de reserva absoluta da ANP, é a dos direitos, liberdades e garantias, não obviamente por uma sua eventual menor dignidade, mas

sobretudo pela extensão da reserva assim estabelecida, tendo em conta, nomeadamente, o que se disse sobre o esgotamento da normação pelo Parlamento, e sabendo-se como as normas que consagram direitos, liberdades e garantia, não obstante serem de aplicabilidade directa, necessitam de uma ampla regulamentação legislativa para assegurar a sua efectividade.

**CLAÚDIO MONTEIRO**

**ARTIGO 87.º**

**É da exclusiva competência da Assembleia Nacional Popular legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização conferida ao Governo:**

- a) Organização da administração central e local;**
- b) Estatuto dos funcionários públicos e responsabilidade civil da Administração;**
- c) Expropriação e requisição por utilidade pública;**
- c) Estado e capacidade das pessoas;**
- e) Nacionalização dos meios de produção;**
- f) Delimitação dos sectores de propriedade e das actividades económicas.**

**Versões anteriores:** Não tem correspondência no texto originário; o texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 56-B. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 87.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 90.º; CRCV, arts. 176.º e 181.º; CRDSTP, art. 100.º; CRDTL, art. 96.º; CRP, art. 165.º/1.

**Bibliografia:** LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Lei e regulamento*, Coimbra, 1995; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas. As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra, 1998.

**Comentário:** **I.** Neste artigo se elencam as matérias que integram a designada reserva relativa de competência legislativa da ANP, ou seja, aquelas sobre as quais o Governo apenas pode legislar mediante prévia autorização legislativa concedida nos termos do art. 92.º. **II.** As matérias sujeitas a uma reserva de competência apenas relativa são essencialmente aquelas que, não obstante a sua fundamentalidade, que justifica o estabelecimento da reserva, são passíveis, por

razões de praticabilidade, de delegação legislativa. A reserva relativa de competência assegura, assim, um equilíbrio entre a disponibilidade da competência, na medida em que a ANP detém um poder de controlo sobre o conteúdo dos actos legislativos que lhe dizem respeito, na exacta medida da dependência do Governo em relação ao sentido e ao alcance da autorização concedida, e a maior eficácia legislativa que é obtida pela devolução do exercício da competência ao Governo. **III.** O assinalado compromisso entre o controlo parlamentar do conteúdo da legislação produzida e a maior eficácia legislativa que resulta do exercício governamental da competência explica a maior tecnicidade das matéria elencadas no presente artigo que, à excepção da prevista na al. d), relativa ao estado e à capacidade das pessoas, se podem dividir em dois grupos: um primeiro, que congrega as matéria de índole mais administrativa, prevista nas als. a) e b); e um segundo, que congrega as matéria de índole mais económica, centradas na definição do regime da propriedade, previstas nas als. c), e) e f). **IV.** A primeira parte da al. a) é de difícil compatibilização com o disposto na al. d) do número 1 do artigo 100.º, que consagra uma reserva de competência legislativa do Governo no domínio da sua própria organização, pelo que deve ser interpretada restritivamente. A que acresce ainda a necessidade de harmonizar esta última disposição com o previsto na al. j) do artigo 68.º, que confere ao Presidente da República competência para criar e extinguir Ministérios e Secretarias de Estado. **V.** Igual cautela deve ser posta na interpretação da al. c) , na parte respeitante à expropriação, na medida que, sendo o regime da propriedade de bens imóveis essencialmente determinado pelo Estatuto da Terra, o regime de extinção daqueles direitos não tem autonomia em relação a uma matéria que, nos termos da al. b) do artigo anterior, está sujeita a uma reserva absoluta de competência legislativa da ANP.

### **CLAÚDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 88.º**

**A Assembleia Nacional Popular cria comissões especializadas em razão da matéria e pode constituir comissões eventuais para se ocuparem de assuntos determinados.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 61.º

**Versões anteriores:** Corresponde ao art. 57.º do texto originário, que foi renumerado pela LC 1/93. **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 88.º.

**Direito Comparado:** CRP, art. 178.º

**Remissões:** RANP, arts. 37.º e ss.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003

**Comentário:** **I.** A ANP estrutura-se internamente em comissões parlamentares, cuja função é preparar as deliberações que devam ser tomadas pelo Plenário no exercício das suas competências políticas e legislativas. As comissões parlamentares são, por isso, órgãos auxiliares internos, subordinados à vontade soberana do Plenário, ao qual cabe, em última instância, a responsabilidade pela expressão da vontade juridicamente imputável ao órgão. **II.** As comissões parlamentares são, não obstante isso, estruturas orgânicas da maior importância no funcionamento interno da Assembleia, atendendo à sua especialização em razão da matéria e à sua menor dimensão, que lhes confere maior capacidade técnica e maior agilidade política. Na prática, as comissões parlamentares concentram em si uma boa parte da actividade parlamentar, reservando para o Plenário, além das votações finais, a realização dos grandes debates políticos, nomeadamente os respeitantes à formação do governo e à aprovação do Orçamento. **III.** A criação das comissões especializadas permanentes é imposta pelo presente artigo, embora o mesmo deixe à ANP uma ampla margem de liberdade para definir quantas e de que matérias se ocuparão. Actualmente o artigo 44.º do RANP prevê a existência de nove comissões especializadas, compostas por cinco deputados cada (Assuntos Jurídicos, Constitucionais, Direitos do Homem e Administração Pública; Administração Interna, Poder Local e Defesa Nacional; Política Externa, Cooperação Internacional e Emigração; Assuntos Económicos, Financeiros, Plano, Comércio e Indústria; Agricultura, Pescas, Recursos naturais, Ambiente e Turismo; Saúde, Assuntos Sociais, Educação, Cultura, Desporto e Comunicação Social; Obras Públicas, Habitação, Transportes, Energia, Ciência e Tecnologia; Mulher e Criança; e, Ética Parlamentar). **IV.** A criação de comissões eventuais é facultativa, sendo do mesmo modo livre a definição do seu objecto e a extensão ou duração do seu mandato. A Constituição não contém uma previsão expressa relativa à criação de

comissões de inquérito, mas nada obsta, no plano constitucional, a que as mesmas sejam criadas sob a forma de comissões eventuais, como se prevê nos arts. 146.º e seguintes do RANP. V. Embora o presente artigo não o imponha expressamente, deve entender-se que as comissões parlamentares especializadas, tanto permanentes como eventuais, devem reflectir o equilíbrio político do Plenário, como aliás determina actualmente o n.º 1 do art. 37.º do RANP.

### **CLAÚDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 89.º**

- 1. A Assembleia Nacional Popular reúne-se, em sessão ordinária, uma vez por ano.**
- 2. A Assembleia Nacional Popular reunir-se-á extraordinariamente por iniciativa do Presidente da República, dos deputados, do Governo e da sua Comissão Permanente.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 62.º

**Versões anteriores:** Corresponde ao art. 58.º do texto originário, que foi modificado pela LC 1/93. O texto originário é o seguinte: *A Assembleia Nacional Popular reúne-se, em sessão ordinária, uma vez por ano. Ela pode também reunir-se em sessão extraordinária convocada pelo Conselho de Estado, por iniciativa própria, do Conselho de Ministros ou a requerimento da maioria dos Deputados. Todas as questões do funcionamento são reguladas por lei.* **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 89.º.

**Direito Comparado:** CRP, art. 174.º CRP

**Remissões:** RANP, arts. 54.º ss.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003

**Comentário:** **I.** O presente artigo impõe a existência de uma sessão anual da ANP, mas devolve ao respectivo Regimento a definição em concreto do seu período de funcionamento. O art. 56.º do RANP, contudo, divide o ano parlamentar em quatro sessões ordinárias com a duração de 30 dias úteis cada, com início nos meses de Novembro, Fevereiro, Maio e Junho, excepto para efeitos do funcionamento das comissões, cujo período decorre ininterruptamente

de 1 de Outubro a 31 de Julho. A solução adoptada pelo Regimento para as comissões parece mais consentâneo com o que se dispõe no presente artigo, pelo que se deve entender que aquilo que o Regimento designa por sessões ordinárias são, na verdade, meras reuniões, e que a sessão ordinária propriamente dita, a que se refere o presente artigo, decorre entre aquelas datas, até porque a sessão parlamentar não pode ser distinta para o Plenário e para as respectivas comissões. A questão não é meramente terminológica, porque da delimitação temporal da sessão parlamentar resulta, *a contrario*, o período de funcionamento da Comissão Permanente, que, nos termos do n.º 1 do art. 85.º da Constituição funciona “entre sessões legislativas”. **II.** Reveste-se de grande importância para a caracterização do sistema de governo o reconhecimento pelo n.º 2 do presente artigo do poder de iniciativa presidencial para a convocação de uma extraordinária da ANP, tanto mais que a Constituição não impõe qualquer limitação quanto ao âmbito das matérias que podem constar dessa convocatória. Embora esse poder comprima a margem de livre actuação parlamentar, a ANP é, no entanto, livre de conduzir a discussão e eventual deliberação sobre essas matérias como bem entender.

**CLAÚDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 90.º**

**Os membros do Governo podem tomar assento e usar da palavra nas reuniões da Assembleia Nacional Popular, nos termos do Regimento.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 63.º

**Versões anteriores:** Corresponde ao art. 59.º do texto originário, que foi modificado pela LC 1/93. O texto originário é o seguinte: *Os membros do Bureau Político do PAIGC e os membros do Governo que não sejam Deputados, podem tomar assento e usar da palavra nas reuniões plenárias da Assembleia.* **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 90.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 99.º; CRCV, art. 158.º; CRDSTP, art. 106.º; CRFB, art. 50.º; CRP, art. 177.º.

**Remissões:** RANP, art. 77.º

**Bibliografia:** ANTÓNIO VITORINO, “O controlo parlamentar dos actos de

governo”, e Mário Baptista Coelho, *Portugal. O sistema político e constitucional*, Lisboa, 1989, pp. 369 e ss.; Luís SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, 1993; ANTÓNIO FILIPE, *As oposições parlamentares em Portugal. Práticas e intervenções (1976-2000)*, Lisboa, 2002; José Fonte, *Do controlo parlamentar da Administração Pública*, Coimbra, 2.ª ed., 2008.

**Comentário:** **I.** Ao contrário do que acontece normalmente nos sistemas de governos parlamentares, os membros do governo em sistemas semipresidenciais, como é o guineense, não só não têm que ser escolhidos de entre os Deputados como, inclusive, não podem ser Deputados em funções, dado que se encontram impedidos de exercer simultaneamente os dois cargos, nos termos do n.º 4 do artigo 84.º da Constituição. Daí que não seja irrelevante que a Constituição lhes confira expressamente o direito de participar nas reuniões da ANP e de nelas usar da palavra. **II.** Embora tendo o direito de o fazer, os membros do Governo só podem efectivamente intervir nas sessões parlamentares nos termos definidos no Regimento, o que na actualidade é regulado pelo respectivo art. 77.º, que associa aquela intervenção, ou à apresentação e discussão de proposta de lei da iniciativa do Governo, ou à resposta a perguntas e pedidos de esclarecimento por parte dos Deputados. **III.** Entre as situações em que a palavra é concedida aos membros do Governo avultam, pois, aquelas em que a sua intervenção, mais do que um direito, é um dever, inerente à sujeição do Governo ao controlo político realizado pela Assembleia Nacional Popular.

## **CLAÚDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 91.º**

- 1. A iniciativa legislativa compete aos deputados e ao Governo.**
- 2. As decisões da Assembleia Nacional Popular assumem a forma de leis, resoluções e moções.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 65.º

**Versões anteriores:** Corresponde ao art. 60.º do texto originário. O n.º 1 foi modificado pela LC 1/93. O texto originário é o seguinte: *A iniciativa legislativa compete aos Deputados, ao Conselho de Estado e ao Conselho de Ministros*. O texto do n.º 2 manteve-se inalterado. **II.** A renumeração resulta da republicação

da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 91.º.

**Direito Comparado:** CRP, arts 166.º e 167.º

**Remissões:** RANP, arts. 95.º e 98.º e ss.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, *Funções, órgãos e actos do Estado*, Lisboa, 1990; JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, Coimbra, 2004.

**Comentário:** **I.** A iniciativa legislativa não se confunde com a respectiva competência. Uma coisa é o poder de propor um acto legislativo, outra, diferente, é o poder de o aprovar. **II.** Assim, e sem prejuízo da competência legislativa reservada da ANP estabelecida nos artigos 86.º e 87.º, o n.º 1 do presente artigo confere ao Governo, a par dos próprios Deputados, um poder de iniciativa legislativa genérico, podendo, por isso, aquele órgão apresentar propostas de lei, mesmo em matérias para os quais não seja competente. **III.** O poder de iniciativa legislativa governamental traduz-se em propostas de lei, precisamente, porque, sendo externa, ele se esgota na formulação daquelas propostas. Quando o poder é exercido internamente pelos próprios Deputados e corresponde apenas a uma fase de um processo legislativo que é iniciado e concluído no âmbito parlamentar, aquele poder de iniciativa legislativa traduz-se em projectos de lei. **IV.** O disposto no n.º 1 não se aplica às leis de revisão constitucional, que, nos termos do n.º 1 do art. 127.º, são da exclusiva iniciativa dos Deputados. **V.** Não obstante o poder de iniciativa legislativa genérico de que gozam os Deputados, há casos em que, mesmo na ausência de uma disposição constitucional expressa, se deve reconhecer a existência de uma reserva de iniciativa governamental. São de reserva de iniciativa do Governo, desde logo, as leis de autorização legislativa, na medida em que, pela própria lógica do instituto, não faz sentido a existência de autorizações legislativas oficiosas. Mas deve entender-se também reservada ao Governo a iniciativa legislativa relativa às leis do OGE e do Plano Nacional de Desenvolvimento, a que se refere a al. g) do artigo 85.º, tanto mais que nos termos da al. c) do n.º 1 do artigo 100.º é ao Governo que cabe a “preparação” daqueles instrumentos previsionais. **VI.** A Constituição não prevê uma iniciativa legislativa autónoma dos grupos parlamentares, nem impõe um número mínimo de subscritores de um projecto de lei, pelo que se deve entender que o poder pode ser exercido individualmente por qualquer Deputado. É, pois, inconstitucional o disposto no n.º 1 do artigo 100.º

do RANP, que exige que um projecto de lei tenha que ser subscrito por um mínimo de cinco Deputados. **VII.** O n.º 2 estabelece a forma dos actos externos da ANP, sem, no entanto, estabelecer um critério de correspondência entre aquelas formas e as competências materiais a que respeitam. Essa correspondência é estabelecida pelo art. 95.º do RANP que, no entanto, desdobra as leis em três categorias: leis constitucionais, leis orgânicas e leis propriamente ditas. Se em relação às leis constitucionais não vemos qualquer dificuldade na sua autonomização, na medida em que elas correspondem, efectivamente, tanto no plano formal como material, a uma categoria distinta de acto legislativo, expressamente previsto e regulado pela Constituição, já a previsão inovadora de leis orgânicas suscita maiores reservas, na medida em que não se encontra fundamento constitucional para lhes atribuir um valor reforçado relativamente aos demais actos legislativos. **VIII.** A forma de lei corresponde genericamente aos actos legislativos da ANP, por contraposição aos actos legislativos do Governo, que revestem a forma de DL ou de D. A Constituição não impede, contudo, e prevê até expressamente, actos políticos da ANP, que revestem a forma de actos legislativos, como é o caso, nomeadamente, da Lei de Declaração de Estado de Sítio e de Emergência, prevista na al. i) do n.º 1 do art. 85.º. **IX.** A forma de moção corresponde aos actos políticos da ANP relativamente ao Governo, em especial ao acto de aprovação do Programa de Governo e às propriamente ditas moções de censura e de confiança, previstas, respectivamente, nas als. c) e f) do mesmo n.º 1 do artigo 85.º. **X.** A resolução é a forma residual dos actos da ANP.

## **CLAÚDIO MONTEIRO**

### **ARTIGO 92.º**

- 1. A Assembleia Nacional Popular pode autorizar o Governo a legislar, por decreto-lei, sobre matérias previstas no artigo 87.º. A autorização deve estabelecer o seu objecto, a sua extensão e duração**
- 2. O termo da legislatura e a mudança de Governo acarretam a caducidade das autorizações legislativas concedidas.**
- 3. Os decretos-leis aprovados pelo Governo no uso da competência legislativa delegada serão remetidos à Assembleia Nacional Popular para**

**ratificação, dispondo esta de um prazo de 30 dias para o efeito, findo o qual o diploma será considerado ratificado.**

**Versões anteriores:** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 60-A; **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 92.º.

**Antecedentes:** CRGB73, art. 31.º; CRCV, arts. 176.º, 181.º e 186.º; CRDSTP, arts. 86.º e 100.º; CRDTL, art. 96.º; CRFB, art. 62.º; CRP, arts. 165.º/2 a 5 e 169.º.

**Direito Comparado:** CRA, arts. 88.º, 90.º e 94.º;

**Remissões:** RANP, arts 120.º e ss.

**Bibliografia:** JORGE SIMÃO, *Da ratificação dos decretos-lei*, Lisboa, 1984; ISALTINO MORAIS, *A ratificação legislativa no Direito português*, 1985; JORGE REIS NOVAIS, *Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense*, Lisboa, 1996; ANTÓNIO FILIPE, *As oposições parlamentares em Portugal. Práticas e intervenções (1976-2000)*, Lisboa, 2002; JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, Coimbra, 2004; JOSÉ FONTE, *Do controlo parlamentar da Administração Pública*, Coimbra, 2.ª ed., 2008.

**Comentário:** **I.** O regime estabelecido no presente artigo reafirma o primado da competência legislativa da ANP, ao subordinar os DL autorizados do Governo, não apenas a exigências de forma e de competência, mas também a parâmetros materiais previamente fixados pelas correspondentes leis de autorização legislativa. As leis de autorização legislativa têm, por isso, um valor reforçado, ou paramétrico relativamente aos respectivos DL autorizados. **II.** O valor paramétrico das leis de autorização legislativa traduz-se essencialmente na obrigação de os respectivos DL autorizados deverem conter-se dentro do objecto, da extensão e da duração que nelas estiver fixada. A autorização legislativa não é, por isso, um *cheque em branco* passado ao Governo para dispor da matéria como bem entender, mas um mandato específico. Diz-se, por isso, que as referidas leis estão sujeitas ao princípio da especificidade, que impõe a prévia definição parlamentar do sentido da legislação a emitir pelo Governo. **III.** O princípio da especificidade não impõe a obrigação de a ANP

conhecer previamente o projecto de DL autorizado, embora o Governo não esteja impedido de o remeter juntamente com a proposta de lei de autorização.

**IV.** A regra de caducidade estabelecida no n.º 2 revela que, como qualquer acto de delegação de poderes, a autorização legislativa pressupõe a existência de uma relação de confiança entre Assembleia e Governo, que não se presume subsistir caso se verifique uma alteração subjectiva na composição orgânica de qualquer das partes da relação, por efeito do termo da legislatura ou da substituição do Governo. **V.** A subordinação dos DL autorizados às correspondentes leis de autorização manifesta-se também através da sujeição obrigatória daqueles primeiros a um processo de ratificação parlamentar, nos termos estabelecidos no n.º 3 do presente artigo e nos arts. 120.º e seguintes do RANP. De acordo com o processo estabelecido nos referidos artigos, aqueles DL são remetidos à ANP, sem prejuízo da sua imediata entrada em vigor. Se o diploma for expressamente ratificado ou se a ANP não se pronunciar no prazo de trinta dia, a sua vigência em nada é afectada. Se, porém, a ratificação for recusada dentro daquele prazo, o diploma legal deixa de vigorar desde o dia em que a respectiva resolução de recusa for publicada no BO. **VI.** A ratificação regulada no presente artigo visa a confirmação do DL autorizado, mas pode a ANP, se assim o entender, introduzir no diploma as emendas que julgar necessárias à sua manutenção em vigor. Revestindo a ratificação a forma de Resolução, nos termos do art. 124.º do RANP, a mesma não está sujeita a promulgação presidencial.

### **CLAÚDIO MONTEIRO**

## **ARTIGO 93.º**

### **São atribuições do Presidente da Assembleia Nacional Popular:**

- 1) Presidir às sessões da Assembleia Nacional Popular e velar pela aplicação do seu Regimento**
- 2) Convocar as sessões ordinárias da Assembleia Nacional Popular;**
- 3) Superintender e coordenar os trabalhos das comissões permanentes e eventuais da Assembleia Nacional Popular;**
- 4) Assinar e ordenar a publicação no Boletim Oficial das leis e resoluções da Assembleia Nacional Popular;**
- 5) Dirigir as relações internacionais da Assembleia Nacional Popular;**

**6) Todas as demais que lhe forem atribuídas pela presente Constituição ou pela Assembleia Nacional Popular.**

**Antecedentes:** CRGB[P]80, art. 60.<sup>º</sup>

**Versões anteriores:** **I.** Corresponde ao art. 61.<sup>º</sup> do texto originário. **II.** O n.<sup>º</sup> 6 do texto originário foi suprimido, correspondendo o actual n.<sup>º</sup> 6 ao anterior n.<sup>º</sup> 7. O texto originário do n.<sup>º</sup> 6 é o seguinte: *Assistir às reuniões do Conselho de Estado.* **III.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 93.<sup>º</sup>

**Remissões:** RANP, arts. 20.<sup>º</sup> ss.

**Comentário:** **I.** O presente artigo prevê as competências próprias do Presidente da Assembleia Nacional Popular, sem prejuízo das suas competências de substituição, enquanto Presidente da República interino, nos termos do artigo 71.<sup>º</sup> **II.** As competências próprias do Presidente da ANP conferem-lhe os poderes necessários para representar externamente o órgão, dirigir e coordenar os trabalhos parlamentares, e dirigir hierarquicamente os funcionários e agentes que se encontram ao serviço da Assembleia Nacional Popular.

**CLAÚDIO MONTEIRO**

**ARTIGO 94.<sup>º</sup>**

- 1. A Assembleia Nacional Popular não pode ser dissolvida nos 12 meses posteriores à eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou de emergência.**
- 2. A dissolução da Assembleia Nacional Popular não impede a subsistência do mandato dos deputados até abertura da legislatura subsequente às novas eleições.**

**Versões anteriores:** **I.** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 61-A **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 94.<sup>º</sup>

**Direito Comparado:** CRA, art. 95.<sup>º</sup>; CRCV, arts. 142.<sup>º</sup> e 143.<sup>º</sup>; CRDTL, art. 100.<sup>º</sup>; CRDSTP, art. 103.<sup>º</sup>; CRP, art. 172.<sup>º</sup>

**Bibliografia:** JOSÉ MANUEL CARDOSO DA COSTA, “Dissolução”, *Polis*, 2, 1984,

628 e ss.; JORGE MIRANDA, “Dissolução”, *Verbo*, 1999, 485 e ss.

**Comentário:** **I.** Sem prejuízo do que se disse no comentário ao art. 64.º sobre a relevância do poder de dissolução da ANP pelo Presidente da República para a caracterização do sistema de governo, o presente artigo introduz limites temporais ao seu exercício, que visam assegurar um período mínimo de estabilidade institucional do Parlamento e impedir que aquele poder seja manipulado para fins estranhos àqueles para os quais foi concedido. **II.** Assim, a Assembleia não pode ser dissolvida nos doze meses subsequentes à sua eleição, nos termos da primeira parte do n.º 1, para evitar que o Presidente da República tenha a tentação de interferir nas eleições legislativas, pressionando o eleitorado no sentido de eleger um Parlamento que esteja em sintonia com a sua base de apoio político ou, pelo menos, que não lhe seja adverso. Com esta limitação, a Constituição não pretende impor um sistema de coabitação política entre maiorias de sinal político contrário, que não é uma condição de funcionamento do sistema semipresidencial, mas apenas dissociar, tanto quanto possível, a racionalidade eleitoral do processo de formação das maiorias presidencial e parlamentar, garantindo assim uma maior independência entre os dois órgãos. **III.** Do mesmo modo, o Presidente da República não pode dissolver a Assembleia nos seis meses que antecedem o termo do seu próprio mandato, nos termos da segunda parte do mesmo n.º 1, não porque tenha menor legitimidade nesse período, mas porque se pretende evitar a coincidência ou a proximidade entre as duas eleições, que assim ficariam reciprocamente condicionadas pelos efeitos políticos do exercício daquele poder. **IV.** Finalmente, o Presidente não pode dissolver a Assembleia durante a vigência do estado de sítio ou de emergência para impedir que as consequentes eleições legislativas se realizem num contexto de suspensão de direitos, liberdades e garantias, o que enfraqueceria a legitimidade política do novo Parlamento. **V.** Na mesma linha de salvaguarda da estabilidade institucional e independência da Assembleia Nacional Popular, o n.º 2 visa assegurar a continuidade política do órgão por forma a que não se verifique um vazio entre a dissolução e a nova eleição. Desta forma se impede também que o Presidente tenha a tentação de utilizar o poder de dissolução como instrumento de concentração ou desequilíbrio de poderes entre os dois órgãos, o que acarretaria uma inevitável presidencialização do sistema de governo. **VI.** Mantendo-se em funções até à tomada de posse do novo

Parlamento, os Deputados conservam o seu estatuto de irresponsabilidade e inviolabilidade, mantendo, nomeadamente, as suas imunidades e demais direitos e regalias.

### **CLAÚDIO MONTEIRO**

#### **ARTIGO 95.º**

- 1. Entre as sessões legislativas e durante o período em que a Assembleia Nacional Popular se encontrar dissolvida, funcionará uma Comissão Permanente da Assembleia Nacional Popular.**
- 2. A Comissão Permanente é presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular e é composta pelo Vice-Presidente e pelos representantes dos partidos com assento na Assembleia Nacional Popular, de acordo com a sua representatividade.**
- 3. Compete à Comissão Permanente:**
  - a) Acompanhar a actividade do Governo e da Administração;**
  - b) Exercer os poderes da Assembleia Nacional Popular relativamente ao mandato dos deputados**
  - c) Promover a convocação da Assembleia Nacional Popular sempre que tal se afigure necessário;**
  - d) Preparar a abertura das sessões;**
  - e) Pronunciar-se sobre a declaração do estado de sítio e do estado de emergência.**
- 4. A Comissão Permanente responde e presta contas de todas as suas actividades perante a Assembleia Nacional Popular.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 36.º; CRGB[P]80, art. 68.º

**Versões anteriores:** **I.** Não tem correspondência no texto originário. O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, como art. 61-B; **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constituindo o art. 95.º.

**Direito Comparado:** CRA, art. 102.º; CRCV, art. 147.º; CRDSTP, art. 107.º; CRDTL, art. 102.º; CRM, arts. 147.º e 148.º; CRP, art. 179.º.

**Remissões:** Regimento da ANP, arts. 47.º e 48.º

**Bibliografia:** LUÍS SÁ, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, 1993; ANTÓNIO FILIPE, *As oposições parlamentares em Portugal. Práticas e intervenções (1976-2000)*, Lisboa, 2002; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003.

**Comentário:** **I.** Ao contrário das comissões especializadas permanentes ou eventuais, que são órgãos auxiliares do Plenário, a Comissão Permanente é um órgão vicário do mesmo, na medida em que a sua função é substituir o Plenário quando não seja possível, de facto ou de direito, reuni-lo. Daí que se disponha no n.º 1 que a Comissão Permanente só funcione entre sessões legislativas ou quando a Assembleia se encontrar dissolvida. **II.** Sendo um órgão vicário do Plenário, e competindo-lhe exercer muitas das suas competências, a composição da Comissão Permanente deve reflectir a do Plenário, “de acordo com a sua representatividade”, ou seja, na mesma proporção. **III.** De entre as competências da Comissão Permanente deve estabelecer-se uma distinção entre aquelas que a mesma exerce em substituição do Plenário [alíneas a, b e e) do n.º 3], daquelas que exerce relativamente ao Plenário, nomeadamente assegurando a sua convocação ou a preparação das suas sessões [alíneas c) e d)]. **IV.** Sendo apenas um órgão vicário, a Comissão Permanente está subordinada ao Plenário, que é soberano, e perante quem responde e presta contas de todas as suas actividades. Não obstante isso, as deliberações da Comissão Permanente são definitivas e não carecem de ratificação do Plenário, ainda que possam ser por ele revogadas.

**CLÁUDIO MONTEIRO**

## CAPÍTULO V DO GOVERNO

### ARTIGO 96.º

- 1. O Governo é o órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau.**
- 2. O Governo conduz a política geral do País de acordo com o seu Programa, aprovado pela Assembleia Nacional Popular.**

**Antecedente:** CRGB73, arts. 44.º- 48.º.

**Versões anteriores:** **I.** O n.º 1 corresponde ao texto do originário art. 69.º/1. **II.**

O texto do n.º 2 não é originário, tendo sido alterado pela LC 1/93. **III.** O texto originário do n.º 2 é o seguinte: *o Governo conduz da Nação de harmonia com as linhas gerais estabelecidas para a sua acção pela Assembleia Nacional Popular e pelo Conselho de Estado.* **IV.** Na renumeração resultante da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constitui o art. 96.º.

**Direito comparado:** CRDCV, art. 185.º; CRDSTP, art. 108.º; CRDTL, art. 103.º; CRP, art. 182.

**Remissões:** LC 1/80, art. 4.º; LC 1/81, de 29-01, arts. 1.º e ss.; III. LC 1/91, art. 69.º

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, “A competência do Governo na Constituição, de 1976”, em *Estudos sobre a Constituição*, III; D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 1, Coimbra, 1986, 217 ss.; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, 1991, pp. 43 ss.

**Comentário:** I. Este preceito, que introduz o *capítulo* da Constituição dedicado ao Governo, contém um dos mais significativos princípios informadores do sistema de governo constitucionalmente estabelecido, distinguindo-o, de forma clara, do sistema presidencialista e também do chamado sistema “semipresidencial”, com liderança presidencial. É ao Governo, como órgão de soberania autónomo, sobre o qual o Presidente da República não tem nenhum poder directo de orientação, que compete a “condução da política geral do país”. Acresce que esse poder se estende a todas as áreas políticas, independentemente de se tratar da política interna ou externa, da área civil ou da área militar. O Governo, na sua qualidade de *órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau*, desempenha uma série de funções constitucionais: organização dos serviços administrativos, direcção dos serviços da administração directa do Estado, fiscalização da administração mediata do Estado e tutela da administração autónoma, nomeação e disciplina dos funcionários e agentes do Estado. O Governo é órgão supremo apenas da administração pública estadual (directa ou indirecta). A administração das autarquias locais depende dos respectivos órgãos autárquicos e a tutela do Governo, nesta como noutras áreas, é uma simples tutela de legalidade (cf. arts. 105.º e ss). Ao considerar o Governo como órgão que conduz a política geral do país, a Constituição atribui-lhe uma parcela da chamada função política ou de

governo, isto é, o exercício ou a prossecução de tarefas de direcção política materialmente caracterizadoras da orientação da actividade estadual. Tratase de uma função dirigida essencialmente à selecção, individualização e graduação dos fins públicos, nos limites e de acordo com as imposições decorrentes do programa que apresentou e logrou obter a sua aprovação na Assembleia Nacional Popular. A direcção política pressupõe iniciativa e liberdade de acção, mas não é desvinculada ou autónoma em relação às directivas constitucionais: a direcção política da maioria está vinculada pela direcção políticoconstitucional. Esta função política é mais vasta do que a “competência política” do Governo prevista no art. 100.º; abrange actos dotados de precisos efeitos jurídicos (formulação do programa de governo, aprovação de decretoslei e apresentação de propostas de lei, formulação da política económica, orçamental e financeira, negociação e aprovação de convenções internacionais), actos propedêuticos ou preparatórios de outros (como directivas, audiências, consultas, propostas e pareceres) e actos essencialmente políticos (como sejam os pedidos de voto de confiança sobre uma declaração de política geral, etc.). Não se trata, porém, de estabelecer um *poder* ou uma *função autónoma*, mas de recortar uma actividade específica que é atribuída, prevalecentemente (mas não exclusivamente), ao órgão governamental. Se ao Governo compete a condução da política geral do país, já a sua definição não cabe exclusivamente ao Governo, envolvendo designadamente também o Presidente da República e a ANP. Em qualquer desses aspectos o Governo está sujeito a obrigações de informação e consulta perante o Presidente da República e a ANP, perante os quais responde. Na definição da orientação política e na condução da política do país, o Governo está condicionado pelas políticas comunitárias comuns, nas esferas que relevam das atribuições da CEDEAO e UEMOA (designadamente, a política agrícola e sanitária da UEMOA), na medida prevista nos tratados comunitários. Todavia, na intervenção que lhe cabe na definição e implementação das políticas comunitárias, o Governo é igualmente responsável perante o Presidente da República e a ANP, e não está isento dos deveres de consulta e de informação que lhe incumbem perante aqueles órgãos [cf. art. o 85.ºh)]. **II.** Dentro dos limites da Constituição e da lei, o Governo é autónomo no exercício da função governativa, não podendo ser vinculado por instruções ou injunções do Presidente da República ou da ANP. Certamente que o Presidente da República

pode aconselhar ou advertir o Governo, participar e presidir ao Conselho de Ministros quando entender, vetar os actos governamentais que lhe forem submetidos para efeitos de promulgação e, em última instância, demitir o Governo; mas não lhe pode dar ordens ou instruções. Do mesmo modo, a ANP pode rejeitar as propostas governamentais, negar-lhe os instrumentos de governo (o programa, orçamento, etc.), criticá-lo e, em última análise, demitilo, mediante moção de censura; mas também não pode ordenar-lhe a prática de determinados actos políticos ou a adopção de determinadas orientações. Toda e qualquer imposição parlamentar só poderá valer, em princípio, como recomendação ao Governo, cuja inobservância só pode ser sancionada em sede de responsabilidade política (cf. o art. 103.º). As relações do Governo com o Presidente da República e com a ANP são relações de autonomia e de prestação de contas e responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência. **III.** A distinção entre actos de condução política e actos de administração a cargo do Governo suscita as tradicionais dificuldades de diferenciação material entre, *governo* ou *política* e administração. A actividade ou função política do Governo é caracterizada pelas suas dimensões de direcção, programação e criação, sendo referida à globalidade da acção governamental; por sua vez, a função da administração deve ser concebida como actividade heteronomamente determinada, derivada, complementar e executiva. Os limites, porém, não são rígidos. **IV.** A enfática afirmação constitucional da competência governamental no que concerne à condução da política geral do país não elimina, porém, a necessidade de esforços para estabelecer a necessária “concordância prática” entre essa função governamental e o papel constitucional do Presidente da República, especialmente enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas e enquanto representante externo da República Guiné-Bissau (cf. art. 62.º e respectiva anotação) **V.** O lugar do Governo na *arquitectura* do poder político está intimamente dependente da forma de governo estabelecida na Constituição. Não sendo um regime presidencial ou semipresidencial com predomínio do Presidente da República, também não é um regime parlamentar no sentido convencional. O Governo é, sem dúvida, responsável perante a ANP, à qual começa por apresentar o seu programa de governo, mas não carece de uma expressa investidura parlamentar através de um voto de confiança. Pode ser demitido pela ANP, através de rejeição do programa do governo, da aprovação

de uma moção de censura, ou de rejeição de um voto de confiança; inversamente, não tem o poder de fazer dissolver a ANP, nem a dissolução desta depende de proposta sua ou da sua concordância. Por outro lado, o Governo é nomeado pelo Presidente da República e é também responsável perante este, podendo ser por ele exonerado independentemente de desconfiança parlamentar, embora sob condições bem restritas. Se bem que o Presidente da República não seja o chefe do executivo, nem possa definir a sua orientação, o Governo depende em muitos aspectos do Presidente da República para as tarefas da governação. Vários destes elementos característicos correspondem, sem dúvida, ao modelo da forma parlamentar de governo. Estão neste caso, sobretudo, a dependência do Governo perante a ANP, consubstanciada na responsabilidade política daquele perante esta; a autonomia institucional do Governo face ao Presidente da República; a referenda ministerial de muitos actos do Presidente da República. Todavia, o sistema não é totalmente (ou não é apenas) parlamentar. São discrepantes com o modelo, entre outros aspectos; o facto de o Governo não ser responsável apenas perante a ANP, podendo ser demitido autonomamente também pelo Presidente da República; o facto de o Governo não poder determinar a dissolução da ANP (podendo apenas solicitar ao Presidente da República que o faça); a incompatibilidade entre a função de deputado e a de membro do Governo (art. 84.º/4). E há também alguns traços que relevam de formas de governo do tipo presidencial. Estão nesse grupo, sobretudo, a existência de um Presidente da República eleito directamente, independentemente da ANP, dotado de importantes poderes de intervenção política (efectivos e não simplesmente nominais), entre eles, o direito de voto político. No entanto, o sistema está longe do modelo presidencial, faltandolhe a sua característica distintiva essencial, ou seja, a chefia do executivo pelo próprio Presidente, com independência daquele face à ANP, visto que o Presidente da República não preside ao Governo (e nem sequer é livre de o exonerar), sendo este (e não o Presidente da República) o órgão de condução da política geral do país. Por outro lado, o Presidente da República pode dissolver a ANP, contrariamente à separação e autonomia recíprocas, típicas do sistema presidencial.

**DOMINGOS PEREIRA**

## ARTIGO 97.º

1. **O Governo é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários de Estado.**
2. **O Primeiro-Ministro é o Chefe do Governo, competindo-lhe dirigir e coordenar a acção deste e assegurar a execução das leis.**
3. **Compete ainda ao Primeiro-Ministro, sem prejuízo de outras atribuições que lhe forem conferidas pela Constituição e pela lei, informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 48.º

**Versões anteriores:** **I.** O n.º 1 não é originário, tendo como antecedente o originário art. 70.º, cujo texto é o seguinte: *O Governo é constituído pelo Chefe de Estado, pelos Vice-Presidentes do Conselho de Estado, pelos Ministros, Secretários de Estado e o Governador do B.N.G.* **II.** O n.º 2 não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93; **III.** O n.º 3 não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93. **IV.** Na renumeração resultante da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constitui o art. 97.º

**Direito comparado:** CRDCV, art. 187.º; CRDSTP, art. 109.º; CRDTL, art. 104.º;

CRP, art. 183.º.

**Remissões:** **I.** LC 2/81, art. 2.º/1; **II.** LC 1/91, art. 70.º.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, “A posição constitucional do PrimeiroMinistro”, Lisboa, 1984, em BMJ, 334, 1984; JAIME VALLE, *A participação do Governo no Exercício da Função legislativa*, Coimbra, 2004.

**Comentário I.** O Governo é um órgão plural heterogéneo, composto por várias categorias de membros: PrimeiroMinistro, Ministros e Secretários de Estado. A posição de cada categoria no Governo é, naturalmente, diferente, estabelecendo entre elas uma cadeia de responsabilidade (PrimeiroMinistro, Ministros e Secretários de Estado), com uma correspondente diferenciação quanto à natureza das respectivas funções. **II.** A adopção da designação *PrimeiroMinistro*, de preferência às de *Chefe do Governo* ou de *Presidente do Conselho de Ministros*, não é sem significado. A estrutura do Governo parece ter obedecido a um critério misto, que afasta quer o regime de monocraticidade —

que dá prevalência decisiva ao chefe do governo, sendo os ministros simples colaboradores — quer o regime de absoluta paridade, em que o PrimeiroMinistro está em pé de igualdade com os demais ministros (o que exigiria que todas as decisões do governo fossem adaptadas colegialmente, em Conselho de Ministros). A Constituição autonomizou a figura do Primeiro-Ministro em relação à dos Ministros, confiando-lhe funções específicas de direcção e de coordenação (art. 97.º/2/3), ao mesmo tempo que exige a colegialidade do Conselho de Ministros para certos actos e deliberações (cf. art. 100.º/2). **III.** Não é fácil determinar a posição jurídico-constitucional do PrimeiroMinistro. Por um lado, é um órgão integrante do Governo, com o mesmo título dos restantes, participando, assim, no respectivo colégio (Conselho de Ministros) e compartilhando da sua actividade colectiva. Mas o Primeiro Ministro é também um órgão dotado de competências próprias, atribuídas, umas a título de órgão constitucional autónomo [cf., por exemplo, o art. 74.º/1/a)], e outras a título de Chefe do Governo (ex. art. 97.º/2). Relativamente aos outros membros do Governo, a posição do Primeiro Ministro é caracterizada pela combinação de vários princípios — princípio da colegialidade (art. 102.º) e princípio da proeminência (art. 97.º/2) —, que apontam para a sua configuração como um órgão hierarquicamente superior, com um estatuto situado entre um chefe de governo monocrático e um simples presidente do Conselho de Ministros. **IV.** Em princípio, o Primeiro Ministro não ocupa nenhuma pasta, embora, constitucionalmente, nada o impeça. Além disso, o Primeiro Ministro pode ter na sua dependência um ou mais departamentos geridos por secretários de Estado.

## **DOMINGOS PEREIRA**

### **ARTIGO 98.º**

- 1. O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidos os partidos políticos representados na Assembleia Nacional Popular.**
- 2. Os ministros e secretários de Estado são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 40.º/9; LC 1/81, art. 2.º.

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pelo LC

1/93, como art. 70-A. **II.** Na renumeração resultante da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, constitui o art. 98.

**Direito comparado:** CRDCV, art. 194.º; CRDSTP, art. 110.º/1/2; CRDTL, art. 106.º; CRP, art. 187.º.

**Remissões:** **I.** LC 2/81, art. 2.º/1; **II.** LC 1/91, art. 70.º.

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, “A posição constitucional do PrimeiroMinistro”, Lisboa, 1984, *em* BMJ, 334, 1984; Jaime Valle, *A participação do Governo no Exercício da Função legislativa*, Coimbra, 2004.

**Jurisprudência:** Ac. STJ 01/2015 e 4/2016

**Comentário:** **I.** Este artigo desempenha um papel relevante na compreensão da estrutura do Governo na República da Guiné-Bissau. Contém três elementos essenciais do sistema de governo: (i) o poder inicial do Presidente da República na formação do Governo através da escolha do Primeiro Ministro; (ii) os limites e requisitos que a componente parlamentar impõe a esse poder; (iii) o papel proeminente do na formação do Executivo. **II.** Constitucionalmente, a nomeação do PrimeiroMinistro (e, indirectamente, do Governo) é um acto próprio do Presidente da República (n.º 1), praticado no exercício de uma competência pessoal. Não se trata, porém, de um acto inteiramente livre ou discricionário sob o ponto de vista jurídicoconstitucional. Existem várias determinantes heterónomas, constitucionalmente fixadas, que apontam para a ideia de que o Primeiro Ministro não *procede* apenas do Presidente da República, devendo corresponder também à composição política da ANP (embora não careça de aprovação parlamentar). Por um lado, tendo em conta que o Governo também é responsável politicamente perante a ANP, o Presidente da República terá de nomear um Primeiro Ministro capaz de formar um Governo que possa subsistir nesta, isto é, que não tenha oposição maioritária na ANP. Por outro lado, a exigência constitucional de se tomarem em conta os resultados eleitorais e de serem ouvidos os partidos com representação parlamentar revela que o Governo deve ser encontrado, em princípio, no quadro do sistema partidário e parlamentar. O Presidente da República deve ter em conta a representatividade dos partidos de acordo com os resultados eleitorais (naturalmente, os das últimas eleições para a ANP e respectiva refracção na composição desta), a existência ou não de partido maioritário, as possibilidades de coligações, etc. No caso de uma maioria parlamentar clara, o Presidente da

República não tem grandes possibilidades de escolha: terá de nomear Primeiro Ministro normalmente dirigente do partido maioritário (mas não tem de aceitar o nome escolhido para o efeito pelo partido ou partidos maioritários). No caso de não existir uma maioria bem definida, já poderá haver uma escolha política do Presidente da República de entre as várias coligações possíveis. Em qualquer caso, o Presidente da República não está constitucionalmente limitado a aceitar o candidato a Primeiro Ministro do partido mais votado, ainda que maioritário, visto que as eleições para a ANP não se destinam a eleger o Primeiro Ministro (embora na prática as eleições parlamentares sejam inequivocamente influenciadas pelos programas de governo e pela personalidade dos presumíveis candidatos a Primeiro Ministro). Naturalmente, esse poder tornase, sob o ponto de vista político, bastante limitado no caso de se verificar uma maioria partidária. **III.** A Constituição não impõe que o Primeiro Ministro seja escolhido de entre os dirigentes do partido mais votado, nem exige qualquer dever de *boafé* ou de *confiança constitucional* no sentido de o Presidente da República se certificar previamente da possibilidade de o Governo ver aprovado o seu programa, não tendo contra si a maioria da ANP. Por isso, não estão constitucionalmente excluídos governos constituídos à margem do quadro partidário (os chamados *governos de iniciativa presidencial*), designadamente quando a composição da ANP não propiciar uma base parlamentar para um governo partidário (e isso tanto pode ocorrer no início da legislatura, como, principalmente, no seu decurso, após o esgotamento das fórmulas possíveis de base parlamentar). Formas particulares de governos deste tipo são os denominados *governos intercalares* ou *governos de gestão*, constituídos precisamente para gerir o país enquanto não se encontram fórmulas de base parlamentar ou até à realização de novas eleições, que renovem o quadro parlamentar. **IV.** A nomeação do Governo, começando pela escolha de um Primeiro Ministro é uma incumbência constitucional do Presidente da República. Iniciada uma nova legislatura, por eleição de uma nova ANP, ou demitido o Governo por qualquer outro motivo, incumbe ao Presidente da República diligenciar no sentido da constituição de um novo Governo, sem ficar à espera da indicação partidária de candidatos ou de um acordo interpartidário. É ao Presidente da República que compete escolher e indigitar uma personalidade para formar Governo. No entanto, nada parece impedir que o Presidente da

República designe um representante pessoal para as diligências exploratórias tendentes à formação do Governo, não podendo, porém, delegar em outrem a audição formal dos partidos com representação parlamentar nem a escolha do futuro chefe do executivo. **V.** A audição dos partidos com assento na ANP (n.º 1) deve ser efectuada não apenas antes da nomeação formal do Primeiro-Ministro, mas sim durante o próprio processo da sua escolha, não podendo o Presidente da República proceder à mesma sem ouvir os partidos. Parece, todavia, que o Presidente da República não tem de consultar os partidos concretamente sobre a pessoa que tenciona designar, podendo limitar-se a ouvir o que os partidos tiverem a manifestar sobre o assunto. As audiências devem ser efectuadas directamente pelo Presidente da República, não podendo ser delegadas em qualquer outro órgão ou pessoa (sem prejuízo de contactos exploratórios por interposta pessoa). Notese que, podendo o Presidente da República fazer reunir o Conselho de Estado para o ouvir sobre o assunto, essa eventual iniciativa não substitui a audição directa dos partidos, nos termos previstos no presente artigo. **VI.** A nomeação formal do Primeiro Ministro é normalmente precedida da indigitação do futuro titular do cargo, pelo que aquela só tem lugar depois de confirmada a viabilidade da solução governamental adoptada pelo Presidente da República e depois de o indigitado Chefe do Governo ter conseguido formar a sua equipa governamental. A indigitação não cria nenhum direito à nomeação, podendo o Presidente da República vir a recusar o perfil governamental proposto pelo indigitado PrimeiroMinistro. Parece, porém, que o Presidente da República não pode indigitar outro candidato enquanto não desonrar o anterior do encargo conhecido. Inversamente, a indigitação não cria nenhum dever de aceitação por parte do indigitado, que pode vir a desistir da incumbência. Tanto a indigitação como a aceitação da incumbência para formar Governo podem ser feitas sob condição ou dentro de certos limites. O Presidente da República pode estabelecer condições quanto ao elenco governamental ou mesmo quanto às suas orientações. Por sua vez, o indigitado pode condicionar a aceitação a um maior ou melhor empenhamento do Presidente da República na sustentação do Governo, isto dentro dos parâmetros constitucionais que balizam a intervenção presidencial na área governamental. **VII.** A nomeação do Primeiro-Ministro é feita através de decreto do Presidente da República, mas já antes deste decreto de nomeação deve

considerar-se o início das funções do Primeiro Ministro para efeito de formação do Governo (proposta de nomeação dos Ministros e dos Secretários de Estado) e de preparação do programa do Governo. Na prática, a nomeação do Primeiro Ministro só é formalizada após um processo preliminar em que a personalidade convidada para o efeito (correntemente designada por Primeiro Ministro *indigitado*) avalia as suas possibilidades de formar Governo, negoceia os acordos partidários que hajam de ter lugar e organiza o elenco governativo, de tal forma que a nomeação só ocorre quando o Governo já está, senão completo, pelo menos preenchido quanto aos Ministros, de modo a poder iniciar funções.

**VIII.** A nomeação dos Ministros e Secretários de Estado é feita sob proposta do Primeiro Ministro (n.º 2). O Presidente da República poderá recusar-se a designar as pessoas propostas pelo Primeiro-Ministro mas não pode fazer qualquer nomeação sem proposta deste. Os Ministros e o Secretários de Estado têm de ser da confiança do Primeiro Ministro, perante o qual são directamente responsáveis. Na prática, a nomeação efectiva do Primeiro Ministro tem lugar apenas após a indigitação dos Ministros ou da maior parte deles. A articulação jurídicoconstitucional do poder de nomeação do Presidente da República e do poder de proposta do Primeiro Ministro (o tradicional *appointive power*) não é isenta de algumas dificuldades. Por um lado, não é totalmente transparente a natureza jurídica do controlo exercido pelo Presidente da República relativamente às propostas de nomeação de Ministros feitas pelo Primeiro Ministro, embora o sistema de dupla responsabilidade implique um controlo de mérito, não meramente formal. Por outro lado, o controlo do Presidente da República não deve neutralizar o poder de organização do Primeiro Ministro, que inclui a escolha de membros do Governo considerados aptos a efectivar as linhas de direcção política definidas pelo Primeiro Ministro. O facto de o Governo ser do Primeiro Ministro e não do Presidente da República é o elemento relevante a ter em conta para a limitação das possibilidades de recusa do Presidente da República de nomeação de Ministros por simples motivos de *oportunidade política*

**IX.** A nomeação do Primeiro Ministro, constituindo um novo Governo, nunca está sujeita a prazo certo. Em princípio, os governos são nomeados sem prazo definido. Há, todavia, um limite temporal intransponível, que é o termo da legislatura da ANP em funções (ou melhor: o início da legislatura subsequente), pois isso provoca a automática demissão do Governo

[art 104.º/1/a)]. Assim, as expectativas de vida dos governos são tanto menores quanto menor for o tempo que faltar para o termo da legislatura em curso. Todavia pode haver governos nomeados, à partida, com um horizonte temporal limitado, como governos de gestão ou intercalares. X. Naturalmente que, para o Presidente da República, a nomeação de um novo Primeiro Ministro é uma obrigação constitucional que surge automaticamente com a demissão de um Governo. Não existe um prazo constitucionalmente marcado para tanto, nem isso seria razoável. O tempo necessário para escolher um Primeiro Ministro e formar um Governo pode variar muito, conforme as circunstâncias, consoante se trate de início de uma nova legislatura ou de *crise política* no decurso da legislatura. Notese que, neste último caso, se o Presidente da República optar pela dissolução da ANP, isso dispensa de nomear novo Governo até à constituição de nova ANP, podendo então manter-se o Governo demitido em funções, para a prática dos actos necessários.

### **DOMINGOS PEREIRA**

#### **ARTIGO 99.º**

**Os Ministros e Secretários de Estado prestam, no acto da sua posse o seguinte juramento:**

*“Juro por minha honra dedicar a minha inteligência e as minhas energias ao serviço do povo, exercendo as funções (de Ministro ou Secretário de Estado) para que fui nomeado no Governo da República da Guiné-Bissau, com total fidelidade à Constituição e as leis”.*

**Antecedentes:** CRGB73, arts. 34.º e 48.º

**Versões anteriores:** Provém do art. 65.º da versão originária, cujo texto é o seguinte: *Os Vice-Presidentes do Conselho de Estado, os Ministros, Secretários de Estado e Governador do B.N.G. prestam, no acto da sua posse o seguinte juramento: “Juro por minha honra dedicar a minha inteligência e as minhas energias ao serviço do Povo, exercendo a função de Vice-Presidente do Conselho de Estado (Ministro ou Secretário de Estado ou Governador do B.N.G) do Governo da República da Guiné-Bissau, com total fidelidade Constituição e as leis”.*

**Remissões:** LC 2/91

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Cap. V, 2 e 4; JORGE MIRANDA, “A competência do Governo na Constituição de 1976”, em *Estudos sobre a Constituição*, III.

**Comentário:** Este artigo, a semelhança dos que sucede com relativo ao Presidente da República (art. 67.º) e com o relativo aos deputados (art. 80.º), pode ser reconduzido à tradição multissecular da *proclamação e juramento* das antigas monarquias electivas; unem-se duas figuras: a posse e o juramento. A posse do cargo de membro de Governo (Ministros e Secretários de Estado) está vinculada ao juramento. Pode, assim, falar-se de um procedimento de posse e juramento para exprimir a ideia de pluralidade de actos conducentes ao início de funções dos mesmos. **II.** Os Ministros e Secretários de Estado são empossados pelo Presidente da República e tomam posse perante ele [cf. art. 68.º/i)]. **III.** A Constituição utiliza a fórmula tradicional de “prestam ... juramento”; o sentido desta expressão é duplo: (i) traduz melhor a natureza do acto de juramento, enquanto declaração solene dirigida a garantir a sinceridade e verdade da própria declaração; (ii) trata-se de um juramento de valor promissório, por um lado, em que os Ministros e Secretários de Estado se comprometem e se impõem a si mesmos assegurar uma conduta futura, e de valor assertório, por outro lado, em que exprimem a sua adesão às ideias, valores e normas consagrados na Constituição e nas leis. O juramento não é um acto constitutivo de direitos e deveres, apenas reafirma o vínculo dos Ministros e Secretários de Estado aos direitos e deveres resultantes da Constituição e das Leis. **IV.** A Constituição não prevê que a tomada de posse seja na Presidência da República e que compreenda uma alocução do Presidente da República ao Governo. No entanto, estabeleceu-se um uso nesse sentido, que parece nada ter de inconstitucional.

## **DOMINGOS PEREIRA**

### **ARTIGO 100.º**

#### **1. No exercício das suas funções compete ao Governo:**

- a) Dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a actividade dos Ministérios e dos demais Organismos Centrais da Administração e os do Poder Local;**

- b) Organizar e dirigir a execução das actividades políticas, económicas, culturais, científicas, sociais, de defesa e segurança, de acordo com o seu Programa;**
  - c) Preparar o Plano de Desenvolvimento Nacional e o Orçamento Geral do Estado e assegurar a sua execução;**
  - d) Legislar por decretos-leis e decretos sobre matérias respeitantes à sua organização e funcionamento e sobre matérias não reservadas à Assembleia Nacional Popular;**
  - e) Aprovar propostas de lei e submetê-las à Assembleia Nacional Popular;**
  - f) Negociar e concluir acordos e convenções internacionais;**
  - g) Nomear e propor a nomeação dos cargos civis e militares;**
  - h) O que mais lhe for cometido por lei.**
- 2. As competências atribuídas nas alíneas a), b), d) e e) do número anterior são exercidas pelo Governo, reunido em Conselho de Ministros.**

**Antecedentes:** CRGB73, arts. 46.<sup>º</sup> e 47.<sup>º</sup>

**Versões anteriores:** I. Provém do art. 72.<sup>º</sup> da versão originária. II. O texto do n.<sup>º</sup> 1 não corresponde ao originário; o texto originário era o seguinte: *No exercício das suas funções compete ao Governo: a) Interpretar e aplicar, de maneira criadora, a linha de acção governativa estabelecida pela Assembleia Nacional Popular e pelo Conselho de Estado; b) Dirigir a administração do Estado, coordenando e controlando a actividade dos Ministérios, dos demais organismos centrais de administração e dos Comités de Estado de região e sector; c) Organizar e dirigir a execução das actividades políticas, económicas, culturais, científicas, sociais, de defesa e segurança inscritas seu programa; d) Propor à Assembleia Nacional Popular que anule ou ao Conselho de Estados que suspenda as resoluções adoptadas pelos Conselhos Regionais ou pelas demais assembleias dos órgãos de poder local quando sejam ilegais ou afectem os interesses de outras comunidades ou os interesses do país; e) Preparar o Plano de Desenvolvimento Nacional e o Orçamento Geral do Estado e assegurar a sua execução; f) Regulamentar a sua própria organização e funcionamento, g) Aprovar projectos de lei e de decretos-lei e submetê-los à Assembleia Nacional Popular e ao Conselho de Estado; h) Negociar e concluir acordos e convenções internacionais; i) Nomear aos cargos civis e militares; j)*

*O mais que lhe for cometido pela Assembleia Nacional Popular ou pelo Conselho de Estado.* **III.** O texto do n.º 2 não corresponde ao originário; o texto originário era o seguinte: *A competência atribuída nas alíneas a), b), c), d), f) e g) é exercida pelo Governo, reunido em Conselho de Ministros.*

**Direito comparado:** CRDCV, arts. 203.º-205; CRDSTP, art. 111.º; CRDTL, art. 115.º; CRP, arts. 197.º-199.º

**Remissões:** **I.** LC n.º 2/81, art. 1.; **II.** LC n.º 1/91, art. 70.º

**Bibliografia:** J. J GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2010; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Cap. V, 2 e 4; JORGE MIRANDA, “A competência do Governo na Constituição de 1976”, em *Estudos sobre a Constituição*, vol. III.

**Comentário:** **I.** Este artigo consagra as competências administrativas [als. a), b) e c)], legislativas [al. d)] e políticas [als. e), f) e h)] do Governo. Sendo o Governo o órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau (art. 96.º/1), háde caberlhe, por conseguinte, a direcção, coordenação e controlo da Administração Pública [al. a)]. Há, todavia, que distinguir os vários tipos de administração pública: (i) administração directa do Estado; (ii) administração indirecta do Estado; (iii) administração autónoma. **II.** A administração directa é a *administração central do Estado*, hierarquicamente dependente do Governo. A administração indirecta e a administração autónoma têm de comum o facto de não dependerem hierarquicamente do Governo, mas, à parte disso, têm uma natureza bem distinta. A primeira é ainda administração do Estado em sentido próprio, prosseguindo fins públicos estaduais através de organizações diferenciadas da administração estadual directa, mas emanadas do Estado (*institutos públicos*, etc.); a segunda não integra a administração do Estado em sentido estrito, prosseguindo, através de órgãos representativos, interesses próprios de determinadas comunidades, como é o caso das comunidades territoriais: caso das autarquias locais, que visam a prossecução de *interesses próprios das comunidades locais* (cf. art. 105.º/2). Em relação à administração directa do Estado (incluindo a civil e a militar), o Governo tem o poder de direcção, que é concretizado, entre outras coisas, na emissão de ordens e expedição de instruções. Relativamente à administração indirecta do Estado, o Governo tem poderes de superintendência, expressos na faculdade de orientação,

que se traduz em várias faculdades de intervenção. No que respeita à administração autónoma, os poderes do Governo limitamse à tutela, ou seja, ao controlo da actividade dos respectivos órgãos, nomeadamente o controlo da legalidade. De resto, não é obrigatória a tutela governamental sobre a administração autónoma, podendo a lei dispensá-la (é o que sucede, por exemplo, em Portugal, com as corporações profissionais). Fora da alçada do Governo estão ou podem estar igualmente os serviços administrativos dos demais órgãos de soberania (nomeadamente os da ANP), bem como as chamadas autoridades administrativas independentes, como o serviço do Conselho Nacional da Comunicação Social, etc. **III.** Como órgão que conduz a política geral do País de acordo com o seu Programa (cf. o art. 96.º/2), compete ao Governo organizar e dirigir a execução das actividades políticas, económicas, culturais, científicas, sociais, de defesa e segurança, de acordo com o seu Programa (*al. b*). Naturalmente, cada Governo fá-loá de acordo com o respectivo programa, mas todos devem fazê-lo respeitando os limites negativos e positivos da Constituição e por meio de instrumentos e formas constitucionalmente legítimos (actos políticos, actos legislativos, regulamentares, etc.). Deste modo, este preceito não pode ser de modo nenhum interpretado por forma a conferir ao Governo instrumentos específicos de acção (*v. g.*, recurso a regulamentos totalmente independentes da lei) e, muito menos, de modo a conferir qualquer autorização para actuar à margem da Constituição no que respeita aos objectivos da execução das políticas públicas. **IV.** A preparação (e execução) do Plano de Desenvolvimento Nacional e o Orçamento Geral do Estado (*alínea c*) pressupõem, por um lado, o *binómio normativo* que caracteriza o plano: (i) a lei do plano, da competência da ANP [art. 85.º/g)]; (ii) o Plano propriamente dito, da competência do Governo, exercida nos termos da respectiva lei. Ao considerar a preparação e execução do Plano Nacional de Desenvolvimento como manifestação da competência administrativa do Governo, a Constituição parece sugerir, por um lado, que o desenvolvimento das bases do Plano se efectua através de meios puramente administrativos; por outro lado, e no que concerne ao Orçamento Geral do Estado, o Governo tem de preparar e executar, ele mesmo, o orçamento, na parte respeitante à administração directa do Estado; a sua acção limitase a ser fiscalizadora na parte respeitante à administração indirecta e à administração autónoma. **V.** Na competência para nomear e propor

a nomeação dos cargos civis e militares (*al. g*) reportam-se os actos respeitantes ao recrutamento e à carreira profissional dos funcionários, em geral, bem como os que definem a atribuição de tarefas e delimitação de competências. Salientase que as autarquias locais possuem quadros de pessoal próprios, sendo a intervenção do Governo nessa área excluída por natureza. **VI.** O Governo exerce a sua competência legislativa através de decretos-leis e decretos. É deveras elucidativa a história do poder legislativo dos governos. As constituições oitocentistas excluíam-no totalmente, de acordo com os princípios representativos e a teoria da separação de poderes, não admitindo sequer delegações legislativas (de tal modo, que os diplomas legislativos editados pelos executivos eram apodados de legislação de *ditadura*, por implicarem a usurpação do poder legislativo pelo executivo). ACRGB73, reiterando o princípio do exclusivo parlamentar da função legislativa, previu, todavia, de forma explícita, a figura da delegação legislativa no executivo “para questões determinadas” (cf. art. 31.º). A vigente Constituição, na sua versão inicial, é omissa sobre a matéria. Na competência legislativa do Governo são demarcáveis três áreas: (i) competência legislativa exclusiva, ainda que muito limitada (*al. d*, primeira parte); (ii) competência legislativa originária ou independente, limitada apenas pela competência legislativa que a Constituição reserva à ANP (arts. 86.º e 87.º), mas que não é exclusiva, antes é concorrente com a da ANP [cf. o art. 164.º/d)], nem é *incondicionada*, dado que os decretos-leis, emanados em sede da autorização legislativa, estão sujeitos a controlo específico da ANP (cf. o art. 92.º/2); (iii) competência legislativa derivada e/ou dependente ou *incondicionada*, dado que os decretos-leis, em sede da autorização legislativa da ANP, estão sujeitos a controlo específico desta (art. 92.º/2). **VIII.** A competência exclusiva do Governo prevista na *al. d*, primeira parte, é uma manifestação do princípio de autoorganização dos órgãos de soberania, que se encontra igualmente consagrado no art. 84.º (relativo à ANP). Salientase, porém, que o princípio da autoorganização se limita explicitamente à sua própria organização e funcionamento (cf. art. 97.º). Só em relação a esses domínios é que se atribui competência legislativa exclusiva ao Governo; pelo contrário, essa reserva de competência legislativa não abrange nem a organização dos serviços administrativos ou o regime da função pública nem a distribuição de competências entre os vários órgãos do Governo (a qual, de resto, tem dignidade

constitucional (cf. art. 101.º). Os decretos-lexos deste tipo não podem ser submetidos a apreciação parlamentar para efeitos de alteração ou de não-ratificação, nem ser, por outro modo, alterados ou revogados pela ANP. Quando, porém, um decretos-lexo de organização e funcionamento do Governo excede a sua função (por exemplo, criando, extinguindo ou organizando institutos públicos, instituídos por lei), pode o mesmo, naturalmente, ser submetido, nessa parte, a controlo parlamentar e, eventualmente, alterado ou revogado pela ANP, nos termos gerais. A delimitação da extensão da competência legislativa concorrente do Governo (*al. d*, parte final) obtém-se, desde logo, a partir das normas constitucionais que heteronomamente estabelecem a reserva de parlamento (art. 85.º), a reserva absoluta de competência legislativa da ANP (art. 86.º) e a reserva relativa da ANP (art. 87.º). Fora destas áreas, o Governo pode legislar autonomamente, sem necessidade de qualquer acto prévio da ANP, e sem dependência de qualquer ratificação ulterior. Estes actos normativos do Governo podem alterar ou revogar leis da ANP (salvo as leis da ANP com valor reforçado) e podem ser alterados ou revogados por outro decretos-lexo ou decreto do Governo e por lei da ANP. **IX.** A competência política do Governo implica muito mais do que o que está condensado nas als. e), g) e h) deste artigo. Abrange, desde logo, a função de direcção política geral, que consiste na definição das linhas gerais da política governamental e de condução da política geral do país (cf. art. 96.º/2 e anotação I supra). **X.** As propostas de lei [al. e)] são a forma que reveste a iniciativa legislativa do Governo perante a ANP. Sendo este preceito omisso acerca das propostas de alteração, pode, todavia, haver de entender-se que o Governo goza também do poder de iniciativa legislativa derivada. **XI.** Cabe, ainda, ao Governo a negociação e a conclusão dos acordos e convenções internacionais (*alínea f*). O sentido desta norma é o de conferir expressamente ao Governo a condução da política externa (cf. a anotação ao art. 96.º/2), sem prejuízo dos especiais poderes de participação do Presidente da República na definição dela, como representante da República na ordem externa. Registese que a definitiva vinculação internacional do Estado aos tratados solenes, continua a depender do Presidente da República, a quem compete a sua ratificação. **XII.** A *al. h* refere outras funções governamentais conferidas *pela lei*. A atribuição de funções por via de lei não perturba a regra da fixação da competência dos órgãos de

soberania pela Constituição (cf. art. 59.º/2 e respectiva anotação). Admitese que a lei confie ao Governo outras funções, mas sem alterar a distribuição das competências fixadas na Constituição. A lei não pode atribuir ao Governo funções constitucionalmente confiadas a outros órgãos.

### **DOMINGOS PEREIRA**

#### **ARTIGO 101.º**

- 1. O Conselho de Ministros é constituído pelo Primeiro-Ministro, que o preside, e pelos ministros.**
- 2. Podem ser criados Conselhos de Ministros especializados em razão da matéria.**
- 3. Os membros do Governo estão vinculados ao Programa do Governo e às deliberações tomadas em Conselho de Ministros.**
- 4. Os secretários de Estado podem ser convocados a participar no Conselho de Ministros.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** Provém do art. 73.º da versão originária. **II.** O texto do n.º 1 não corresponde ao originário; o texto originário era o seguinte: *O Conselho de Ministros é constituído pelo Chefe de Governo, pelos Vice-Presidentes do Conselho de Estado e pelos Ministros.* **III.** O texto do n.º 2 é originário, correspondendo ao n.º 2 do originário art. 73.º **IV.** O texto do n.º 3 não corresponde ao originário; o texto originário era o seguinte: *Os membros do Governo estão vinculados às deliberações tomadas em Conselho de Ministros;* o texto vigente foi introduzido pela LC 1/93. **V.** O n.º 4 não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93. **VI.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 101.º

**Direito comparado:** CRDCV, art. 206.º; CRDSTP, art. 112.º; CRDTL, art. 116.º; CRP, art. 200.º. **Remissões:** LC 2/8, art. 3.º

**Bibliografia:** J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Cap. V, 2 e 4.

**Comentário:** **I.** O Conselho de Ministros é um órgão colegial, integrando o Primeiro-Ministro, que o preside, bem como os Ministros. A sua composição

determina, por conseguinte, a natureza colegial das suas reuniões, na qual podem participar os Secretários de Estado, mediante convite do Primeiro-Ministro. **II.** Não se encontra prevista neste artigo a possibilidade de participarem nas reuniões do Conselho de Ministro elementos externos ao Governo, com ressalva para o Presidente da República, que pode presidir ao Conselho de Ministros, quando o entender [cf. art. 68.º/m)]. No entanto, não se pode excluir a possibilidade de participação de peritos ou de qualquer outra personalidade externa convidada, mesmo que titulares de outros órgãos de soberania ou órgãos superiores do Estado, em razão da matéria. **III.** Há possibilidade de criação de Conselhos de Ministros especializados em razão da matéria (n.º 2). Não se especifica, porém, qual a sua composição (por ex., se poderão fazer parte dele os Secretários de Estado) nem se determina a forma e o valor dos seus actos. A admissão, sem limites, de delegação de poderes do Conselho de Ministros nos Conselhos de Ministros especializados poderá conduzir ao esvaziamento daquele e, portanto, à redução da colegialidade do Governo. Deverá por isso interpretarse restritivamente esse poder de delegação, de tal modo que, salvo a prática de actos preparatórios, não seja admissível ao Conselho de Ministros delegar os poderes que constitucionalmente lhe são atribuídos, mas apenas os que lhe sejam atribuídos por via de lei.

### **DOMINGOS PEREIRA**

#### **ARTIGO 102.º**

**O Governo, reunido em Conselho de Ministros, exerce a sua competência legislativa por meio de decretos-leis e decretos.**

**Antecedentes:** CRGB73.º, art. 47.º

**Versões anteriores:** **I.** O texto não corresponde ao originário art. 74.º, tendo sido alterado pela LC 1/93. **II.** O texto originário é o seguinte: *o Governo, reunido em Conselho de Ministros, exerce a sua competência executiva por meio de decretos e ordens.* **III.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui art. 102.º

**Direito comparado:** CRA, art. 134/4; CRDCV, art. 206.º; CRDSTP, art. 112.º; CRDTL, art. 116.º; CRP, art. 200.º.

**Remissões:** LC 1/93, art. 74.º

**Bibliografia:** J. J CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Cap. V, 2 e 4; JORGE REIS NOVAIS, *Separação de poderes e limites de competência da Assembleia da República*, Lisboa, 1997; JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, Coimbra, 2004.

**Comentário:** **I.** O Governo exerce a sua competência legislativa através de decretos-leis e decretos [cf. art. 100.º/d) e anotação VI]. Nota-se que isso acontece só quando o executivo estiver reunido em Conselho de Ministros. **II.** Os decretos-leis e demais decretos não precisam da assinatura de todos os Ministros para se tornarem eficazes; basta a assinatura do Primeiro-Ministro e dos Ministros competentes em razão da matéria. A função da assinatura dos Ministros é, sobretudo, a de garantir a colegialidade governamental e salvaguardar a autonomia e a responsabilidade de cada Ministro. É do próprio conteúdo do diploma que decorre quais são os Ministros competentes em razão da matéria. Sendo todos os decretos-leis e decretos aprovados em Conselho de Ministros, compreendese que, depois da menção da sua aprovação, baste a assinatura do Primeiro-Ministro e dos Ministros interessados. A falta de assinatura constitui vício na formação do acto, gerando portanto inconstitucionalidade formal, devendo notarse que esta assinatura não dispensa a sua ulterior sujeição à sanção do PR (a promulgação ou veto) — arts 68.º/s) e 69/c). **III.** Os actos do Conselho de Ministros dotados de eficácia externa que não revistam forma particular (decreto-lei, regulamento, etc.) devem revestir a forma de resolução, que é a corrente dos actos dos órgãos colegiais e que, desse modo, pode recobrir uma grande variedade de actos (normas regulamentares, decisões políticas, actos administrativos, etc.).

**DOMINGOS PEREIRA**

## ARTIGO 103.º

**O Governo é politicamente responsável perante o Presidente da República e perante a Assembleia Nacional Popular.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** Corresponde ao texto originário art 75.º **II.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui art. 103.º.

**Direito comparado:** CRDSTP, art. 113.º; CRDTL, art. 107.º; CRP, art. 190.º.

**Bibliografia:** J. J CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Cap. V, 2 e 4; JORGE REIS NOVAIS, *Separação de poderes e limites de competência da Assembleia da República*, Lisboa, 1997; JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, Coimbra, 2004.

**Comentário:** **I.** Esta é uma norma que se reveste de fundamental importância para a caracterização do sistema de governo, pois nela se estabelece a típica dupla responsabilidade do Governo perante o Presidente da República e perante a ANP, que essencialmente caracteriza o semipresidencialismo ou sistema misto (para alguma doutrina). Todavia, a densificação da expressão *é politicamente responsável* tem de articularse com outros preceitos, designadamente com os arts. 85.º/d)/2/3/5 e 104.º e com o sentido global da organização do poder político constitucionalmente definida. A posição do Governo na estrutura tridimensional do poder político caracterizase pela autonomia institucional relativamente ao Presidente da República e à ANP: por um lado, o Governo não é emanação do Presidente da República, executando uma política própria e não uma política sujeita a directivas do Presidente da República; por outro lado, o Governo não é uma emanação do parlamento nem é investido pelo mesmo. Se o Governo é politicamente responsável perante o Presidente da República, este não partilha do poder governamental, como acontecia nas monarquias dualistas e acontece em alguns regimes *semipresidencialistas*; se o Governo é politicamente responsável perante a ANP, não é, porém, uma simples derivação da Assembleia. Aqui fala-se, naturalmente, da responsabilidade política, pois dos três tipos de responsabilidade constitucionalmente previstos em relação aos titulares de cargos políticos (art. 61.º), só essa pode estar aqui em causa. Sendo o Governo responsável simultaneamente perante o Presidente da República e a ANP e sendo de natureza política a responsabilidade envolvida em ambas as relações, a verdade é que essa responsabilidade não tem o mesmo alcance em ambos os casos, havendo uma diferença essencial no que respeita à possibilidade de demissão do Governo. **II.** A responsabilidade do Governo perante o Presidente da República é imperfeita e difusa, pois não confere ao Presidente da República o poder de livremente demitir o Governo por razões de desconfiança política. O Presidente da República goza de certa liberdade na escolha do Primeiro-Ministro (e, consequentemente, do Governo): O Governo existe como tal com a nomeação e posse do Primeiro-Ministro, independentemente e antes de se apresentar à ANP, por força apenas da vontade do Presidente da República. Mas, posteriormente, o Presidente da República não só não pode manter o Governo contra a vontade da ANP

como também não pode demitilo por simples razões de discordância política. A partir da nomeação, o Governo, em certo sentido, *independenta-se* do Presidente da República, que, embora podendo pedir-lhe contas da actividade governativa e podendo censurá-lo, não pode contudo sancioná-lo mediante demissão. O caso tornase evidente se se notar que a eleição de um novo Presidente da República, só por si, não implica a demissão automática do Governo existente, apesar de nomeado pelo Presidente da República anterior, o que demonstra que a subsistência do Governo não está formalmente dependente da manutenção em funções do Presidente da República que o nomeou, e que entre o Presidente da República e o Governo não existe uma relação de confiança orgânica. O único modo que o Presidente da República tem de se *desfazer* de um Governo que lhe desgrade (fora a verificação dos pressupostos do art. 104.º/2), e que não peça a demissão, é dissolver a ANP e convocar eleições legislativas, fazendo com isso iniciar a nova legislatura, com automática demissão do Governo [art. 104.º/1/a)], o que demonstra que a partir da sua designação, a subsistência do Governo só depende, em princípio, da ANP. A responsabilidade do Governo perante o Presidente da República tem ainda outra característica: é que ela é veiculada exclusivamente através do Primeiro-Ministro (cfr. art. 97.º/3), não podendo o Presidente da República pedir contas directamente a um Ministro, nem, muito menos, demitilo individualmente. **III.** A responsabilidade do Governo perante a ANP apresenta-se com um alcance diferente, sendo essa diferença consubstanciada não apenas na obrigação de prestar contas à ANP mas também na possibilidade de ser demitido por acto desta. **IV.** A prestação de contas tem por instrumento, entre outras, as figuras parlamentares das interpelações [arts. 81.º e 19/1/i); RANP, art. 144.º], bem como da prestação de informações regulares e directas aos grupos parlamentares sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público (RANP, art.145.º). **V.** Instrumentos da demissão do Governo são a rejeição do seu programa, a moção de censura e a rejeição de moção de confiança (art. 104.º/1). O Governo formase e entra em funções independentemente da ANP, mas só adquire o estatuto pleno depois de *passar* nesta, e a sua subsistência fica a depender da não oposição da ANP, bem como da subsistência dessa mesma ANP, pois não se mantém após a substituição desta [art. 104.º/1/a)]. Note-se que a dependência do Governo em relação à ANP é puramente negativa, já que o mesmo não precisa de ser por ela aprovado, ao passo que a rejeição do programa do Governo e a moção de censura precisam de ser aprovados por maioria absoluta dos deputados. Não é necessária uma maioria para manter um Governo em funções; mas é necessária uma maioria para o

demitir. Isto quer dizer que um Governo, uma vez nomeado e empossado pelo Presidente da República, não pode ser livremente demitido por este nem precisa de nenhum apoio maioritário na ANP, sendo, porém, necessária uma oposição maioritária conjugada para o derrubar.

**DOMINGOS PEREIRA**

## **ARTIGO 104.º**

### **1. Acarreta a demissão do Governo:**

- a) O início de nova legislatura;**
- b) A não aprovação pela segunda vez consecutiva do Programa do Governo;**
- c) A aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro;**
- d) A aprovação de uma moção, de censura ou não aprovação de uma moção de confiança por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções;**
- e) A morte ou impossibilidade física prolongada do Primeiro-Ministro.**

### **2. O Presidente da República pode demitir o Governo em caso de grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos políticos com assento parlamentar**

**Antecedentes:** sem correspondência directa na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O texto não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93, constituindo art. 76.º-A. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui art. 104.º.

**Direito comparado:** CRDCV, art. 202; CRDSTP, art. 117.º; CRDTL, art. 112.º; CRP, art. 195.º;

**Remissões:**

**Bibliografia:** JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, Coimbra, 2004; J. J CANOTILHO, “Governo”, em DJAP, V, Lisboa, 1993; J. J CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Cap. V, 2 e 4; VITALINO CANAS, “Sistema Semi-presidencial”, em DJAP, VI, Lisboa, 1994

**Jurisprudência:** Ac. 1/2015, STJ, e Ac. 4/2016, STJ.

**Comentário:** **I.** As causas de demissão do Governo constituem um dos traços característicos do sistema de governo da Guiné-Bissau, sendo um dos pontos em que mais nitidamente se revela a sua lógica. As causas que levam a demissão aqui enunciadas correspondem, de certo modo, à ideia fundamental da dupla responsabilidade governamental que informa o sistema de governo, mas não deixa de a qualificar de forma bastante significativa, ao condicionar substancialmente o poder de demissão do Presidente da República. **II.** A primeira causa de demissão de um Governo é a eleição de uma nova ANP, com início de nova legislatura [n.º 1/a)]. Pressupõe-se claramente a existência de um nexo orgânico necessário entre o Governo e a ANP em cuja base foi constituído, pelo que a renovação da ANP implica necessariamente a substituição do Governo. O início de nova legislatura tanto pode resultar do termo da anterior no fim do respectivo prazo de 4 anos, como de dissolução da ANP, a qual tem lugar, quase sempre, justamente para possibilitar novas soluções de governo. Contudo, a dissolução da ANP não implica só por si a demissão do Governo, podendo, porém, o Governo ser concomitantemente demitido pelo Presidente da República, se para tanto se verificarem os respectivos requisitos. Apesar desta possibilidade de demissão, não deixa de ser pouco coerente que, sendo a ANP normalmente dissolvida para, justamente, encontrar novas soluções de governo, a dissolução não provoque automaticamente a demissão do Governo, que assim continua em funções (salvo se se demitir ou se for demitido), ainda para mais sem fiscalização parlamentar. Esta consideração poderá justificar que o PR deva normalmente demitir o Governo aquando da dissolução da ANP, por forma a que à ANP dissolvida deva corresponder sempre um Governo demitido. Caso não se dê a demissão do Governo com a dissolução da ANP, deve aquele, ainda assim, considerar-se implicitamente limitado nos seus poderes, dada a falta de fiscalização parlamentar. De igual modo, a realização das eleições não implica a demissão do Governo, continuando o mesmo em plenitude de funções (se não estava demitido) até à primeira sessão da nova Assembleia, que pode demorar algumas semanas após as eleições. A solução é pouco lógica, podendo ser chocante no caso de o partido do Governo ter perdido as eleições. No entanto, um princípio de lealdade constitucional imporá que, nesse caso, o Governo apresente a sua demissão e que, em qualquer caso, autolimite os seus poderes nesse período. É de sublinhar que o início do mandato de um novo Presidente da República não implica automaticamente a demissão do Governo existente, o que mostra que a sorte do Governo não depende formalmente da subsistência do Presidente da República que o nomeou. **III.** A demissão do Governo

por actos da ANP — a não aprovação pela segunda vez consecutiva do Programa do Governo, a aprovação de uma moção de censura ou não aprovação de uma moção de confiança por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções; (1/b e d)] — é consequência directa do sistema de responsabilidade do Governo perante a ANP (art. 103.º). A entrada em funções do Governo dá-se quando o mesmo é nomeado e empossado pelo PR e antecede o momento em que apresenta o seu programa à ANP; a apresentação parlamentar do programa não é elemento constitutivo na formação do Governo. E, portanto, o Governo já está em funções quando apresenta o programa ao parlamento; porém, o Governo não pode subsistir e assumir plenamente o seu estatuto sem se submeter à ANP — apreciação do programa do Governo e aprovação do mesmo (na primeira ou segunda tentativa). Entre a data da tomada de posse e a data da *aprovação do programa* existe um Governo, por assim dizer, provisório, sujeito à condição resolutiva de não aprovação, pela segunda vez consecutiva, do seu programa. Tal como o Governo demitido, o Governo à espera de apreciação do programa só pode praticar os actos estritamente necessários à gestão dos negócios públicos. Entre a nomeação do Primeiro-Ministro e a apresentação do programa, num prazo 60 dias (RANP, art. 138.º/1), devem ser nomeados os restantes membros do Governo e elaborado o programa. Embora a Constituição não o diga aqui, de forma expressa, o programa do Governo deve ser formalmente aprovado em Conselho de Ministros [cf. art. 100.º/b)/2]. O sistema de responsabilidade parlamentar do Governo assenta no princípio de que este tem de ter um apoio parlamentar maioritário. Teoricamente, não se pode formar um Governo que subsista sem que tenha o apoio de mais de metade dos deputados em efectividade de funções. O Governo carece do apoio de uma maioria absoluta de deputados na aprovação do seu programa, caso contrário não subsiste. E o mesmo é aplicável quando se trata de aprovação de uma moção de censura [*alínea d)*] ou de rejeição de uma moção de confiança [*alínea d)*], ou seja, é exigível, em qualquer dos casos, uma maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. **IV.** O Primeiro-Ministro não pode demitir-se e exonerar-se por acto próprio das suas funções, mas pode pedir a demissão ao Presidente da República [1/c)]. O pedido de demissão do Governo é apresentado pelo Primeiro-Ministro — que representa todo o Governo nas relações com o Presidente da República (art. 97.º/3); o Primeiro-Ministro não tem de obter a concordância dos restantes membros do Governo, até porque não se exige que o pedido de demissão seja deliberado em Conselho de Ministros, o que confirma o papel primordial do Primeiro-Ministro no seio do Governo. A demissão operase através de um

decreto presidencial de demissão. Obviamente, o Presidente da República não é constitucionalmente obrigado a aceitar o pedido de demissão, o qual, de resto, pode bem ser feito precisamente para ser recusado, de modo a reforçar a posição política do Governo. Mas fora dessa situação, o Presidente da República, podendo embora instar o Primeiro-Ministro a retirar o pedido de demissão, não pode razoavelmente forçar o Governo a manterse em funções contra a sua vontade. Depois de aceite, o pedido de demissão não pode ser retirado, nem o Presidente da República pode revogar a aceitação. A apresentação do pedido de demissão em nenhum caso é constitucionalmente obrigatória. Todavia, podem verificar-se circunstâncias em que a mesma se apresenta como politicamente devida, atentos os princípios da lealdade institucional e da correcção constitucional: quando haja ruptura da coligação em que o Governo assenta, quando o Primeiro-Ministro perca dentro do seu partido o cargo ou a posição política na base dos quais foi escolhido para Primeiro-Ministro e quando seja criminalmente pronunciado. **V.** A demissão do Governo por efeito de morte ou impossibilidade física prolongada do Primeiro-Ministro, [1/e)] é, mais vez, um aspecto que faz do Primeiro-Ministro elemento de referência e figura central da identidade do Governo, de tal modo que, desaparecido ou impossibilitado aquele, não pode permanecer este. Ao contrário do que sucede com os demais membros do Governo, cuja morte ou exoneração (e consequente substituição) não põe em causa a subsistência e identidade do Governo, a falta ou a impossibilidade física prolongada do Primeiro-Ministro é decisiva para a solução. Assim, não é líquido se a morte e a impossibilidade física prolongada — que deve distinguir-se do impedimento temporário (no que a prática tem sido a substituição do Primeiro-Ministro pelo Ministro que indicar o Presidente da República ou, na falta de tal indicação, de acordo com a ordem de precedência ditada pelo Decreto Presidencial que nomeia os membros do Governo) — determinam automaticamente a demissão ou se são apenas pressupostos de um acto de demissão do Presidente da República, com base naqueles motivos. A verdade é que se a morte é um evento certo, público e notório, já o mesmo pode não ocorrer com a impossibilidade física prolongada, não se sabendo a partir de que data é a que o Governo se deveria considerar automaticamente demitido. **VI.** Diferente e próprio é o regime da demissão do Governo pelo Presidente da República. Apesar de o Governo ser responsável perante o Presidente da República (art. 103.º), este não pode demitir livremente o Governo, mas apenas nos termos enunciados no n.º 2 deste artigo. Este preceito, bem como o facto de a eleição de um novo Presidente da República não implicar a automática demissão do

Governo, testemunha a acentuada autonomia política do Governo perante o Presidente da República. As consequências práticas desta autonomia mais relevantes no plano político-constitucional são as seguintes: (i) impossibilidade de exoneração do Primeiro-Ministro pelo Presidente da República com simples invocação de perda de confiança política; (ii) inexistência de solidariedade política entre o Presidente da República e o Governo, não podendo este reclamarse de qualquer suporte político presidencial, dada a autonomia da direcção da política do Governo em relação ao Presidente da República; (iii) restrição da responsabilidade governamental perante o Presidente da República a formas de responsabilidade difusa (crítica das orientações governamentais, mensagens públicas, pedidos de informação, etc.). A competência do Presidente da República para demitir o Governo está, desde logo, vinculada, à existência de certos pressupostos de facto (situações, acontecimentos, contingências) e a certas condições de direito (parecer do Conselho de Estado). Em segundo lugar, mesmo quando verificados os pressupostos objectivos, o poder de demissão deve exercerse com vista a *assegurar o normal funcionamento das instituições* e não com o objectivo de prossecução de interesses pessoais ou partidários. Em todo o caso, o juízo de adequação do acto de demissão ao seu objectivo constitucional pertence pessoalmente ao Presidente da República, não podendo ser sindicada a legitimidade do acto de demissão com base em razões de mérito ou no *desvio de poder* que eventualmente tenha tido lugar. De resto, o conceito de *normal funcionamento das instituições democráticas* suscita sempre enormes dificuldades de concretização. Todavia, é possível inventariar algumas hipóteses que podem preencher tal conceito. Como situações, acontecimentos ou contingências típicas, em sentido jurídico e político-constitucional, abstractamente legitimadoras do exercício da competência presidencial de demissão, podem configurar-se as seguintes: (i) situações de anormalidade constitucional (como guerra, insurreição, etc.) que impossibilitem, de facto, o Governo de exercer as suas competências constitucionais, impondo-se a nomeação de um novo; (ii) manifesta e reiterada incapacidade governamental para obter apoio activo minimamente relevante na ANP, dificultando insuperavelmente os negócios do Estado (legislação, aprovação do orçamento, etc.), não sendo, porém, possível a demissão parlamentar do Governo, dada a impossibilidade de conjugar uma maioria absoluta de censura contra ele; (iii) ocorrência de divergência evidente, profunda e duradoura, entre o Governo e a colectividade, afectando gravemente a paz social (demonstrada, por exemplo, em generalizada contestação do Governo e na incapacidade deste para manter a paz pública senão através de medidas

violentas de repressão), de modo a reclamar, independentemente da dissolução da ANP, a imediata demissão do Governo; (iv) acusações graves apuradas em inquérito parlamentar ou criminal contra membros do Governo, e, em especial, o Primeiro-Ministro, com os consequentes desprestígio e perturbação no funcionamento das instituições; (v) situações de confronto irredutível e insolúvel entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro que não possam deixar de ter como desenlace a demissão do Governo (na falta de renúncia do Presidente da República), bem como a verificação de qualificadas situações de deslealdade institucional do Governo face ao Presidente da República (sonegação de informações, por exemplo); (vi) rompimento da coligação em que assentava o Governo, sem que o Primeiro-Ministro apresente a demissão ou submeta uma moção de confiança à ANP; (vii) falta de apresentação do programa do Governo, ausência de apresentação de propostas do plano e do orçamento ou outras faltas constitucionais graves. Por via de regra, quando se trata de governos maioritários, a demissão do Governo será normalmente acompanhada de dissolução da ANP e convocação de novas eleições, só não tendo de ser assim quando a própria maioria parlamentar estiver interessada na substituição do Primeiro-Ministro e na formação de novo Governo. O Presidente da República, se não decretar a dissolução da ANP, entrará em confronto com a maioria parlamentar e ver-seá impossibilitado de fazer vingar novo Governo, pois o mesmo será previsivelmente vetado pela ANP com rejeição, duas vezes consecutivas, do respectivo programa. **VII.** A demissão, qualquer que seja a sua causa, não implica a imediata cessação de funções do Governo, a qual só ocorre com a entrada em funções do novo Governo; mas tem duas consequências imediatas: primeiro, o Governo deixa de poder exercer as suas funções normais, não podendo actuar senão para a prática de actos estritamente necessários, ao mesmo tempo que caducam automaticamente as iniciativas legislativas que tenha pendentes na ANP e as autorizações legislativas que lhe tenham sido conferidas (art. 92.º/2); depois, o Presidente da República fica constituído na obrigação de substituir o Governo, procedendo à escolha e nomeação de novo Primeiro-Ministro (que pode, aliás, ser o Primeiro-Ministro do Governo demitido) para formar novo Governo ou, verificandose impossibilidade disso, dissolver a ANP. O Governo demitido é necessariamente um Governo transitório (embora de duração indefinida), com poderes diminuídos. De resto, o Governo demitido está obrigado a permanecer em funções (com as limitações assinaladas até à posse de novo executivo), não podendo desonerar-se dos respectivos encargos. **VIII.** Os actos de demissão, não são, pela sua própria natureza, revogáveis,

não podendo conceberse a reprise da demissão de um Governo demitido (o que, naturalmente, não obsta à renomeação da mesma equipa governamental). Sendo o Governo demitido, por qualquer motivo, caducam, obviamente, nesse momento todas as iniciativas pendentes para o demitir (moções de censura, etc.). Por idêntica razão, não é possível, a partir da demissão, alterar a composição do Governo, exonerando uns membros e nomeando outros (*congelamento* da composição existente à data da demissão), devendo as vagas ser preenchidas segundo as práticas da substituição, pois não tem sentido nomear novos membros para um Governo demitido. **IX.** A demissão do Governo não dispensa o Presidente da República de, em momento ulterior, ter de exonerar formalmente o Primeiro-Ministro do Governo demitido — em simultâneo com a nomeação de novo Primeiro-Ministro —, independentemente de a demissão decorrer necessariamente de qualquer facto (início de nova legislatura, morte do Primeiro-Ministro), de um acto da ANP (não aprovação do programa, etc.) ou de um acto do próprio Presidente da República (seja, ou não, a pedido do Primeiro-Ministro). De resto, o Governo demitido está obrigado a permanecer em funções (com as limitações assinaladas até à posse de novo executivo, não podendo desonerar-se dos respectivos encargos).

**DOMINGOS PEREIRA**

## **CAPÍTULO VI** **DO PODER LOCAL (\*)**

### **ARTIGO 105.º**

- 1. A organização do poder político do Estado compreende a existência das autarquias locais, que gozam de autonomia administrativa e financeira.**
- 2. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das comunidades locais, não se subtraindo à estrutura unitária do Estado.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O texto não é originário, resultando da alteração do art. 77.º. II O originário art. 77.º passou a art. 105.º na republicação da Constituição no BO após a

aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRA, art. 213.º.; CRDCV, art. 230.º; CRM art. 271.º; CRP, art. 235.º; CRDTL, art. 72.º

**Remissões:** CAA; LBAL; L 5/97, de 2-12, publicada no 1.º Suplemento ao BO 48, de 1997 (L para a Criação e Extinção das Autarquias Locais); L 3/97 de 7-04, BO 14 de 1997 (L sobre a Tutela do Estado sobre as Autarquias Locais); L 7/96, de 9-12, BO 49, de 1996 (L sobre a Autonomia Financeira e Patrimonial das Autarquias); L 6/97, de 2-12, publicada no 1.º Suplemento ao BO 48 de 1997 (Lei-Quadro da criação de Municípios) e DL 4/96, de 9-12, publicado no BO 49, de 1996 (relativo à Criação de Municípios e estabelecimento dos respectivos limites).

**Bibliografia:** DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3.ª ed. (3.ª reimp.), Coimbra, 2006; JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra, 1982; JORGE MIRANDA, “O conceito do poder local”, em EC, I, 1977, 317 ss.; JOSÉ CASALTA NABAIS, “A autonomia local (Alguns aspectos gerais)”, em *Estudos em Homenagem a Rodrigues Queiró*, II, Coimbra, 1993; MERLONI/VECCHIO, *II processo di decentramento em Portogallo*, Roma, 1987; CASALTA NABAIS, *Autonomia local*, Coimbra, 1990.

**Comentário:** **I.** A autonomia local constitui um dos princípios constitucionais fundamentais em matéria de organização descentralizada do Estado. Em primeiro lugar, as autarquias locais são, como o seu próprio nome indica, formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado. São entidades jurídicas próprias, possuem os seus próprios órgãos representativos, prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos, dentro dos limites da estrutura unitária do estado (n.º 2). Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa e financeira, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político (veja-se a epígrafe do Título III): o poder local (veja-se a epígrafe deste capítulo). É por isso que as autarquias locais são um elemento inerente à organização do poder político do Estado (n.º 1). **II.** As autarquias estão para as comunidades locais como o Estado está para a República (*hoc sensu*, comunidade nacional). São uma específica expressão política organizada das comunidades locais, das colectividades de cidadãos que residem na sua área territorial, para realização dos seus interesses comuns específicos, diferenciados dos de outras comunidades locais e dos da colectividade nacional global. **III.** A garantia constitucional das autarquias locais (n.º 1) tem um

sentido institucional — garantia institucional — e não um sentido individual. Assegurase a existência da forma de organização territorial autárquica, mas não se garante um direito individual à criação de uma certa autarquia nem se protege um verdadeiro direito de não extinção. Obviamente, a extinção de autarquias locais está sempre condicionada pelo princípio da necessidade e deve ter como pressuposto exigências ou fins de interesse público. E o princípio constitucional da participação democrática exigirá que qualquer alteração que afecte a existência ou a delimitação territorial de uma autarquia não seja decidida sem que a mesma seja previamente consultada. É evidente que a extinção de uma autarquia só pode fazerse por fusão ou por incorporação noutra(s), pois não pode existir vazio autárquico, sendo essa, de resto, uma das dimensões da referida garantia institucional. Do mesmo modo, a criação de uma nova autarquia só pode ser efectuada por divisão ou desanexação de outra(s), que assim são directamente interessadas no processo. **IV.** Quanto à sua natureza jurídica, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais (n.º 2). A personalização jurídica é um pressuposto essencial da autonomia, permitindo a importação jurídica dos interesses locais. As autarquias são pessoas jurídicas distintas do Estado *stricto sensu*, i.e., do Estado central, e não elementos ou componentes dele. A natureza territorial significa que o território constitui o elemento estruturante principal da autarquia, pois serve de: (i) elemento de referência para determinar os sujeitos da pessoa colectiva; (ii) elemento de individualização dos interesses a satisfazer; e, (iii) elemento de conotação do objecto (pessoas e bens) dos poderes e direitos atribuídos ao ente territorial (território com âmbito do exercício do poder). **V.** Elemento essencial da autonomia local é a direcção autónoma (autogestão ou autoadministração), mediante órgãos próprios, democraticamente constituídos no âmbito da própria colectividade local (*órgãos representativos*, na terminologia do n.º 2). **VI.** A autonomia envolve necessariamente a liberdade de condução dos assuntos autárquicos (autodeterminação), na esfera de atribuições legalmente reconhecidas como suas, não podendo a lei conferir ao Governo (ou a outra autarquia) o poder de lhe dar ordens ou instruções nem prever um controlo de mérito dos seus actos; daí a redução da tutela ao controlo da legalidade e a impossibilidade de revogação ou substituição dos actos das autarquias pelas entidades tutelares.

**DOMINGOS PEREIRA**

**ARTIGO 106.º**

1. As autarquias locais são os municípios, secções autárquicas e juntas locais.
2. Nos sectores funcionarão os municípios, nas secções administrativas funcionarão as secções autárquicas e nas juntas locais funcionarão as juntas de moradores.

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O texto não é originário, resultando da alteração do art. 78.º. II O originário art. 78.º passou a art. 106.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. III. A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRA, art. 218.º; CRDCV, art. 231.º; CRM art. 273.º; CRP, art. 236.º.

**Remissões:** LC 1/95; CAA; LBAL; L 5/97, de 2-12, publicada no 1.º Suplemento ao BO 48, de 1997 (L para a Criação e Extinção das Autarquias Locais); L 3/97 de 7-04, publicada no BO 14 de 1997 (L sobre a Tutela do Estado sobre as Autarquias Locais); L 7/96, de 9-12, publicada no BO 49, de 1996 (L sobre a Autonomia Financeira e Patrimonial das Autarquias); L 6/97, de 2-12, publicada no 1.º Suplemento ao BO 48 de 1997 (Lei-Quadro da criação de Municípios) e DL 4/96, de 9-12, publicado no BO 49, de 1996 (relativo à Criação de Municípios e estabelecimento dos respectivos limites).

**Bibliografia:** ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES, *Poder autárquico e poder regional*, Porto, 1997; MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *poder autárquico e poder regional*, Porto, 1997; JORGE CORTÊS, “Região administrativa”, em DJAP, VII, Lisboa, 1996.

**Comentário:** I. A Constituição estabeleceu um sistema de autarquias estruturado em níveis territoriais, instituindo três categorias de autarquias locais: os municípios, as secções autárquicas e a juntas locais (n.º 1). Sendo que os municípios irão desenvolver as suas actividades nos sectores, as secções autárquicas, nas secções administrativas, e, as juntas locais, nas juntas de moradores (n.º 2). II. As categorias de autarquias referidas são um *numerus clausus*, não podendo ser criadas outras (princípio da tipicidade). III. As relações entre as três categorias de autarquias são caracterizadas pela independência. Não existe qualquer hierarquia entre as autarquias locais, nem qualquer relação orgânico-estrutural entre elas. Trata-se de estruturas sobrepostas independentes, embora a circunscrição territorial das juntas locais seja, naturalmente, composta por circunscrições territoriais das secções autárquicas e a das secções autárquicas por circunscrições territoriais de município. IV. Apesar disso, existe uma certa articulação entre as autarquias no que respeita ao processo de formação dos seus órgãos

representativos (cf. art. 113.º). Para além disso, as normas emanadas de uma autarquia impõem-se às autarquias de nível territorial inferior existentes na respectiva área. Mas não existe qualquer relação de direcção ou de tutela das autarquias de grau superior sobre as autarquias de grau inferior.

**DOMINGOS PEREIRA**

### **ARTIGO 107.º**

- 1. Para os efeitos político-administrativos, o território nacional divide-se em regiões, subdividindo-se estas em sectores e secções, podendo a lei estabelecer outras formas de subdivisões nas comunidades cuja especificidade isso requerer.**
- 2. A organização e o funcionamento das regiões administrativas serão definidos por lei.**
- 3. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica, bem como outras subdivisões administrativas autónomas.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O texto não é originário, resultando da alteração do art. 79.º. **II** O originário art. 79.º passou a art. 107.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** Sem menções dignas de nota

**Remissões:** L n.º 4/97, de 2 de Dezembro, publicada no 1.º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 48 de 1997 (L relativa a Organização político-administrativa do território)

**Comentário:** **I.** Política e administrativamente, o território nacional continua dividido em regiões administrativas, que se compõem de sectores e, estes, de secções, com a possibilidade de, por via de lei, serem adoptadas outras subdivisões nas comunidades, desde que se verifiquem especificidades de ordem geográfica, económica ou social que a justifiquem. **II.** Compete à lei restabelecer a estrutura orgânica das regiões administrativas do território (n.º 2), delimitando as diferentes regiões; contudo, abriuse excepção constitucional (relativamente ao disposto no art. 106.º/1) para as grandes áreas urbanas e para as ilhas (n.º 3). No entanto, suscita dúvidas o entendimento da expressão *outras formas de organização territorial autárquica*, pois ela tanto pode significar outras, além das expressamente previstas na Constituição, ou outras, em substituição

dessas. Não está excluído que o sentido da norma abarque ambas as coisas; no entanto, até à actualidade, ainda não se fez uso desta faculdade constitucional.

## **DOMINGOS PEREIRA**

### **ARTIGO 108.º**

- 1. Os representantes máximos do Governo nas regiões serão designados por Governadores de região e nos sectores por administradores de sector.**
- 2. A nomeação e a exoneração dos governadores de região são da competência do Governo, sob proposta do ministro da tutela.**
- 3. O provimento do cargo de administrador de sector obedecerá aos requisitos constantes da respectiva lei-quadro.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O texto não é originário, resultando da alteração do art. 80.º. **II** O originário art. 80.º passou a art. 108.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** Sem menções dignas de nota

**Direito comparado:** Sem menções dignas de nota

**Remissões:** L 3/97, de 7-04, publicada no BO n.º 14 de 1997 (L sobre a Tutela do Estado sobre as Autarquias Locais); L 4/97, de 2-12, publicada no 1.º Suplemento ao Boletim Oficial n.º 48 de 1997 (L relativa a Organização político-administrativa do território).

**Comentário:** **I.** Em cada uma das oito regiões administrativas, o Governo tem, como representante máximo, um governador, que é nomeado e exonerado por aquele, sob proposta do membro de Executivo responsável pela área da Administração Territorial [L 4/97, 2-12 (organização político-administrativa do território)]. Os governadores têm um papel preponderante na supervisão e coordenação dos serviços desconcentrados da Administração Central, dispondo ainda de um órgão consultivo (o Conselho Directivo, de composição alargada). O Conselho Directivo é investido em função meramente consultiva; funciona como fórum de análise dos principais problemas regionais e permite ao Governador inteirar-se, de forma regular, das preocupações da população da área da sua jurisdição. **II.** Enquanto entidade máxima de representação do Governo na região, compete ao Governador (i) tomar as providências necessárias para manter a ordem e tranquilidade públicas, proteger as pessoas e a propriedade e fazer reprimir os

actos contrários à moral e à decência públicas, em conformidade com a lei; (ii) exercer as atribuições que lhe forem conferidas por lei, em relação a reuniões e manifestações públicas; (iii) fiscalizar a actuação dos estrangeiros residentes na área da sua jurisdição; (iv) exercer as demais atribuições que lhe sejam cometidas pelas leis e regulamentos e, em especial, perseguir o exercício ilegal da medicina e profissões sanitárias; elaborar regulamentos (que serão submetidos ao Governo para efeitos de aprovação) sobre matérias das suas atribuições que não sejam objecto da lei ou regulamento geral de Administração Pública. **III.** O Governador de Região é competente, nos termos do art. 15.º da L 4/97, 2-12, para: (i) prestar informações ao Governo sobre quaisquer assuntos de interesse público ou de interesse particular relacionado com o Executivo; (ii) conhecer dos requerimentos, exposições e petições dirigidos, pelas pessoas residentes na área da sua jurisdição, aos membros do Governo; (iii) exercer, por delegação, na área da sua jurisdição, a tutela inspectiva em relação aos órgãos autárquicos, sob a superintendência do membro do Governo de tutela e responsável pelas Finanças, tendo exclusivamente por objecto averiguar se são cumpridas as obrigações impostas por lei; (iv) dirigir, sob a superintendência dos respectivos membros do Governo, os serviços da Administração Central na Região e exercer a autoridade directa sobre os seus delegados ou responsáveis, devendo as correspondências entre os membros do Governo e esses serviços processar-se com o seu conhecimento; (v) auxiliar e cooperar com os funcionários encarregues de inspecção aos corpos administrativos em serviço na Região em que exerce as suas funções; (vi) superintender os serviços de Secretaria Regional e conceder aos respectivos funcionários as férias previstas na lei; (vii) regular a distribuição e utilização de todas as dependências do Governo na respectiva Região e tomar medidas necessárias para a sua conservação e reparação; (viii) dar posse aos funcionários públicos e administrativos, nos casos previstos na lei; (ix) aplicar penas disciplinares aos funcionários e agentes que prestem serviço do Governo na sua Região, nos termos do Estatuto de Pessoal da Administração Pública; (x) presidir ao Conselho Directivo; (xi) apresentar anualmente relatório sobre a actividade dos serviços do Estado na respectiva Região. No exercício de poderes de tutela, compete ainda ao Governador velar pelo cumprimento das leis gerais do Estado por parte dos órgãos autárquicos e promover a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços da Administração Central, à actividade dos órgãos autárquicos e dos respectivos serviços.

**IV.** Os Administradores de Sectores são os representantes máximos do Governo do Sector. A L 4/97, 2-12, determina que administradores são nomeados nos termos da

respectiva lei-quadro, que, até à presente data não existe. Na prática, os administradores têm sido nomeados por despacho do membro do Governo que exerce tutela sobre os governos regionais. Os Administradores têm obrigação de prestar informações, ao Governador de Região a que pertence o seu Sector, sobre todos os assuntos de interesse público dos quais este deva conhecer. E, sob a direcção do representante máximo do Governo na Região, o administrador exerce as seguintes competências: (i) executar e fazer cumprir no Sector as leis e regulamentos administrativos; (ii) responder e colaborar na realização de inquéritos económicos ou administrativos oficiais e auxiliar no desempenho dos serviços de estatística; (iii) inspecionar as pessoas colectivas de utilidade pública e a Administração de Secções (iv); exercer funções de agente de manutenção da ordem pública que nele forem delegadas; e, (iv) colaborar na elaboração do recenseamento eleitoral, nos termos da lei (art. 28, L 4/97, 2-12).

## **DOMINGOS PEREIRA**

### **ARTIGO 109.º**

**As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da autonomia do poder local.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O texto não é originário, resultando da alteração do art. 81.º. **II** O originário art. 81.º passou a art. 109.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRA, art. 219.º.; CRDCV, art. 238.º; CRP, art. 237.º.

**Remissões:** CAA; LBAL

**Bibliografia:** ANDRÉ FOLQUE, *A tutela administrativa entre o Estado e os Municípios*, Coimbra, 2004; ANTÓNIO REBORDÃO MANALVO, *O processo de mudança e o novo modelo de gestão pública municipal*, Coimbra, 2003; MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e administração local*, Coimbra, 2004; J. J CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Cap. V, 7, 3.

**Comentário:** **I.** São estabelecidos dois princípios quanto à definição das atribuições e da organização das autarquias locais e da competência dos seus órgãos: primeiro, tratase de matéria de reserva de lei, sendo da competência da ANP, salvo delegação ao Governo [art. 87.%a)]. Segundo, o legislador fica constitucionalmente vinculado pelo princípio da descentralização administrativa, que é a *espinha dorsal* da concepção

constitucional da autonomia local [art. 7.º]). A descentralização administrativa postula a difusão das tarefas públicas, mediante a devolução de atribuições e de poderes a entidades públicas autónomas situadas abaixo do Estado. Tal descentralização consiste essencialmente numa divisão vertical de poderes entre o Estado e os entes públicos autárquicos infraestaduais, nomeadamente os de carácter territorial, justamente, as autarquias locais. A descentralização administrativa implica a autonomia administrativa, em sentido estrito, isto é, a competência para a prática de actos administrativos definitivos e executórios e a não sujeição das autarquias e dos seus órgãos a uma dependência hierárquica, em relação ao Estado ou às autarquias de grau superior, sem prejuízo da tutela (art. 112/2). A autonomia administrativa das autarquias inclui também a autonomia normativa, de natureza regulamentar (art. 112/1.º). **II.** Em matéria de atribuições das autarquias, o princípio da descentralização administrativa exige, entre outras coisas, a existência de um conjunto substancial de atribuições próprias (e não apenas delegadas pelo Estado) e a transferência para as autarquias das atribuições estaduais de natureza local. Contudo, o princípio constitucional da descentralização é apenas um critério geral, que não pode, só por si, fornecer uma delimitação material precisa entre as atribuições estaduais e as atribuições autárquicas, nem, dentro destas, entre as atribuições de cada tipo de autarquia (município, secção autárquica e junta local). A Constituição é totalmente omissa quanto à definição concreta das matérias de competência autárquica e também não fornece indicações quanto às atribuições específicas de cada categoria de autarquias. Todavia, a lei comum não goza de total liberdade de conformação desses aspectos. A garantia institucional da autonomia local estabelece limites e requisitos; primeiro, a lei não pode deixar de definir às autarquias um mínimo razoável de atribuições; depois, essas atribuições não podem ser quaisquer umas, devendo referir-se aos interesses próprios das respectivas comunidades locais. Por último, se é, em princípio, livre a ampliação das atribuições autárquicas (condicionada à dotação de correspondentes meios suplementares de financiamento), já a redução da esfera de atribuições estabelecida é, em princípio, interdita, por atentatória da autonomia adquirida, salvo adequada justificação à luz dos princípios da necessidade e da proporcionalidade. **III.** No seu entendimento mais exigente, o princípio da descentralização aponta para o princípio da subsidiariedade, devendo a lei reservar para os órgãos públicos centrais apenas aquelas matérias que as autarquias não estão em condições de prosseguir. Em todo o caso, o princípio pressupõe uma competência geral e plena para desempenhar todas as tarefas com incidência local e que, por lei, não sejam

atribuídas a outros titulares da Administração. Não é, por isso, constitucionalmente adequada a pulverização da competência geral em *tarefas autárquicas* que a lei, caso a caso, confiaria à administração autárquica. Esta ideia de competência geral e plena para a prossecução de interesses próprios não é compaginável com a tese que concebe a administração autónoma local como administração especial, situada dentro da administração estadual. Note-se ainda que a garantia jurídicoconstitucional da autonomia local não consiste apenas na salvaguarda do *núcleo essencial* da autoadministração. A função democrática do princípio do *poder local* e da descentralização aponta também para a necessidade de considerar, nos domínios de repartição de tarefas estaduais e tarefas autónomas, que a regra é a da descentralização e a excepção a concentração. Questão é também saber se a lei pode cometer tarefas às autarquias sem ser como atribuições próprias, mas sim a título de delegação de atribuições da administração estadual. E, nesses casos, surge o problema de saber em que medida é que os actos municipais nessas áreas podem ser submetidos a controlo da administração estadual.

## **DOMINGOS PEREIRA**

### **ARTIGO 110.º**

- 1. As autarquias locais têm património e finanças próprios.**
- 2. O regime das finanças locais, a estabelecer por lei, deverá visar ajustar a repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e a necessária correcção de desigualdades entre as autarquias.**
- 3. São receitas próprias das autarquias locais as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O texto não é originário, resultando da alteração do art. 82.º. II O originário art. 82.º passou a art. 110.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. III. A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRA, art. 217/3.º.; CRDCV, art. 233.º; CRM art. 276.º; CRP, art. 238.º.

**Remissões:** L 7/96, de 9-12, BO n.º 49, de 1996 (L sobre a Autonomia Financeira e Patrimonial das Autarquias)

**Bibliografia:** ANDRÉ FOLQUE, *A tutela administrativa entre o Estado e os Municípios*, Coimbra, 2004; ANTÓNIO SOUSA FRANCO, *Finanças no sector Público – Introdução aos*

*subsectores Institucionais (Aditamento de actualização)*, Lisboa, 2003; J. J CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Cap. V, 7, 3; MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e administração local*, Coimbra, 2004.

**Comentário:** **I.** A garantia institucional da autonomia local requer, entre outras coisas, que as autarquias disponham de meios financeiros suficientes (para o desempenho das atribuições de que são constitucional ou legalmente incumbidas) e autónomos (a fim de que o exercício de competências e atribuições não fique dependente dos meios financeiros do poder central, como comparticipações, subsídios, etc.) e que gozem de autonomia na gestão desses meios (autonomia financeira). Concretamente, a autonomia financeira das autarquias locais (*finanças próprias*) compreende, designadamente, o direito de: (i) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e dos planos de actividade; (ii) elaboração e aprovação de balanço e contas; (iii) arrecadação e disposição de receitas próprias; (iv) efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (v) gestão patrimonial própria. **II.** A autonomia financeira requer a autodeterminação financeira, de modo que a vida financeira das autarquias não fique dependente de actos discricionários do poder central. Consequentemente, afastam-se, em princípio, os subsídios e comparticipações, considerados como instrumentos de dependência das autarquias locais relativamente ao poder central e fonte de discriminação entre elas (L 7/96, art. 10.º). Da mesma forma, também o recurso a empréstimos pelas autarquias locais não pode ficar dependente de autorização prévia da autoridade de tutela, sem prejuízo de a lei poder fixar os termos e as condições gerais da realização dos mesmos empréstimos (L 7/96, art. 9.º). Também, pela mesma razão, estarão, em princípio, vedadas as consignações ou afectações legais de recursos autárquicos a certa tarefas ou funções. Questionável é ainda a possibilidade de a lei admitir a retenção unilateral de recursos a que as autarquias tenham direito por transferência do orçamento do Estado, para efeito de pagamento das respectivas dívidas a terceiras entidades, nomeadamente a empresas públicas. Por último, a autonomia financeira local impede os órgãos centrais de lesar de forma unilateral as fontes de financiamento específicas das autarquias, nomeadamente através de isenções ou benefícios fiscais relativos a impostos afectos às autarquias, pelo menos sem compensações ou contrapartidas. **III.** As autarquias têm património próprio (n.º 1), i.e., gozam de capacidade para adquirir e fruir de bens, móveis ou imóveis (autonomia patrimonial). O património tanto pode incluir bens sujeitos ao domínio privado como ao domínio público (bens do domínio público das autarquias). Esta garantia constitucional

confere adequada protecção ao património autárquico — mesmo que se entenda que a garantia constitucional da propriedade (arts. 11.º e 12.º) não protege directamente a propriedade de entidades públicas —, não podendo o Estado dispor livremente dele, nem sem a devida compensação. **IV.** É estabelecido, no n.º 2, o regime das finanças locais, consagrando como princípio constitucional o equilíbrio financeiro, primeiro, entre o Estado e as autarquias locais e, depois, das autarquias locais entre si. No primeiro caso, tratase do equilíbrio financeiro vertical, porque através dele se pretende assegurar uma distribuição equilibrada (*justa repartição*) dos recursos entre o Estado e as pessoas colectivas territoriais autónomas. No segundo caso, tratase do equilíbrio financeiro horizontal, pois visase corrigir as desigualdades entre autarquias do mesmo grau. O princípio da justa repartição implica nomeadamente: (i) que a quota parte dos recursos financeiros das autarquias no montante global dos recursos públicos deve ser equivalente ao peso das tarefas autárquicas no contexto das tarefas públicas em geral; (ii) que a transferência de novas tarefas do Estado para as autarquias requer a dotação financeira correspondente; (iii) que ao aumento significativo dos recursos públicos globais deve corresponder um acréscimo aproximado dos recursos financeiros das autarquias. Na sua componente *horizontal*, o princípio do equilíbrio financeiro pressupõe a existência de critérios objectivos fixados na lei para a repartição da contribuição financeira do Estado entre as autarquias do mesmo grau, devendo esses critérios ser também relevantes para efeitos de aferição de diferentes graus de necessidade (número de habitantes, área, índices de carência de equipamento social básico, etc.). Tratase sobretudo de reforçar as autarquias de fracos recursos próprios relativamente a outras com idênticas precisões. É uma forma de contribuir para o *crescimento equilibrado* de todas as regiões (nos termos do art. 11.º/2).

**DOMINGOS PEREIRA**

#### **ARTIGO 111.º**

- 1. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia dotada de poderes deliberativos, eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes, segundo o sistema de representação proporcional, e um órgão colegial executivo perante ele responsável.**
- 2. Os órgãos das autarquias locais podem efectuar consultas directas aos cidadãos eleitores recenseados na respectiva área, por voto secreto, sobre**

**matéria de sua competência exclusiva, nos casos, termos e com a eficiência que a lei estabelecer.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O texto não é originário, resultando da alteração do art. 83.º. **II** O originário art. 83.º passou a art. 111.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRA, art. 220.º.; CRDCV, art. 234.º; CRM art. 275.º; CRP, art. 239.º.

**Remissões:** LEA; CAA; LBAL; L 5/97, 2-12, publicada no 1.º Suplemento ao BO n.º 48 de 1997 (L para a Criação e Extinção das Autarquias Locais); L 3/97, 7-04, BO n.º 14 de 1997; L 6/97, de 2-12, publicada no 1.º Suplemento ao BO n.º 48 de 1997 (L-Quadro da criação de Municípios) e DL 4/96, de 9-12, BO n.º 49, de 1996 (Relativo à Criação de Municípios e estabelecimento dos respectivos limites).

**Bibliografia:** DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3.ª ed. (3.ª reimp.), Coimbra, 2006; ANDRÉ FOLQUE, *A tutela administrativa entre o Estado e os Municípios*, Coimbra, 2004; JORGE MIRANDA, “Princípio republicano e poder local”, em OD, Ano 124, n.º 3, pp. 451 ss; MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e administração local*, Coimbra 2004; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições do Direito Administrativo*, I, Lisboa 1999.

**Comentário:** **I.** As autarquias locais são formas autónomas de organização local dotadas de órgãos próprios. O princípio democrático exige que os seus órgãos emanem das próprias comunidades locais, que sejam órgãos representativos, democraticamente constituídos (art. 105.º/2). **II.** Quanto à organização das autarquias, entre os vários sistemas típicos (sistema de órgão colegial único, sistema de conselho e *mayor*, etc.), a Constituição optou por uma estrutura colegial diárquica, constituída por uma assembleia deliberativa e por um conselho executivo eleito por aquela (*governo de assembleia*). Constitui relativa excepção a este esquema o *município*, pois o órgão executivo — a Câmara Municipal — também é eleito directamente e não designado pela assembleia (art. 114.º/2.º). Comparando a estrutura orgânica do governo autárquico com a do Estado, verifica-se que nas autarquias só existe a assembleia e o executivo, pois falta-lhes um presidente da autarquia (equivalente ao Presidente da República). Entretanto, o presidente do órgão executivo é expressamente destacado no caso das freguesias e dos municípios (art. 114.º/2). **III.** A responsabilidade do órgão executivo perante a assembleia (n.º 1) — na parte final do presente enunciado normativo, deve ler-se

*perante ela responsável* ao invés de *perante ele responsável* — deve incluir, sob pena de ficar no vazio, o poder de demissão do órgão executivo e de destituição dos seus membros. **IV.** Não existe regra constitucional expressa sobre a repartição de competências entre a assembleia e o órgão executivo. Todavia, a designação dos órgãos (assembleia deliberativa e órgão executivo) e a própria lógica do sistema diárquico (*supra*, II), apontam claramente no sentido de reservar à assembleia a competência para decidir as principais questões da vida autárquica, incluindo os poderes de definição normativa (v.g., poder regulamentar, competência fiscal, aprovação do plano e do orçamento, etc.). **V.** As consultas directas aos cidadãos (n.º 2) pode incidir sobre qualquer problema que caiba nas atribuições e competências exclusivas das autarquias locais. Todavia, a realização dos referendos está dependente da decisão da ANP [art. 85.º/b)], porém a Constituição é omissa quanto à forma que deverá revestir a aludida decisão. Em nossa opinião, poderia revestir a forma da lei; e, portanto, a competência para deliberar a realização do referendo cabe, seguramente, à assembleia representativa, pois é este o órgão deliberativo da autarquia (n.º 1), independentemente de caber ao órgão executivo *efectuá-lo*. Também não é líquida a questão do objecto do referendo, nomeadamente quanto a saber se pode incidir directamente sobre a aprovação de normas (regulamentares, obviamente), com o que se transformaria numa fonte de direito específica. A Constituição parece ter deixado esse aspecto à discreção da lei.

**DOMINGOS PEREIRA**

#### **ARTIGO 112.º**

- 1. Nos limites da Constituição e das leis, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio.**
- 2. A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento das leis por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O texto não é originário, resultando da alteração do art. 84.º. **II** O originário art. 84.º passou a art. 112.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRA, art. 217/4.º; CRDCV, art. 235.º; CRM art. 278.º; CRP, art. 241.º.

**Remissões:** CAA

**Bibliografia:** AFONSO R. QUEIRÓ, “Teoria dos regulamentos”, em RDES, XXVII; BAPTISTA MACHADO, *Participação e descentralização*, Coimbra, 1978; J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “Autonomia regulamentar e reserva de lei Algumas reflexões acerca da admissibilidade de regulamentos de autarquias locais em matérias de direitos, liberdades e garantias”, em *Estudos em homenagem ao Prof. Afonso Queiró*, Coimbra, 1987.

**Comentário:** **I.** O poder regulamentar é uma expressão da autonomia local (autonomia normativa). O núcleo da autonomia local consiste no direito e na capacidade efectiva de as autarquias locais regularem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade, e no interesse das populações, os assuntos que lhe estão confiados. O poder regulamentar vai ínsito na autonomia local (*poder regulamentar próprio*, diz o enunciado normativo em epígrafe), sendo a sua forma de *legislação*, ou seja, de regular por via normas as questões da sua competência. Neste contexto, os poderes normativos regulamentares das autarquias locais não exigem uma lei prévia individualizada para cada caso. A lei determina, de forma global, a autonomia e o poder regulamentar das autarquias. Os regulamentos locais são pois, normalmente, regulamentos independentes, em que a lei habilitante é a que define as atribuições de cada categoria de autarquias locais, bem como o órgão autárquico competente para os emitir (definição da competência subjectiva e objectiva); todavia, o legislador não está impedido de remeter individualizadamente para regulamentos locais a concretização de determinados aspectos da execução das leis (regulamentos executivos de uma lei concreta). **II.** Os regulamentos locais têm de respeitar não só a Constituição e as leis mas também os decretos das autoridades com poder tutelar (que são o Governo Central e os seus representantes). A autonomia regulamentar local exclui qualquer aprovação ou homologação superior dos regulamentos locais e impede a lei ou o regulamento de outra entidade de revogar ou substituirse ao regulamento autárquico na regulação específica de questões da alçada local (sem prejuízo de os regulamentos locais cederem naturalmente perante a lei geral ou o regulamento geral de entidade tutelar). Neste sentido, existe uma reserva de regulamento local, visto que só ele pode regular, no âmbito local, as questões da competência local. Tratase ainda de uma expressão da autodeterminação das autarquias, ou seja, da capacidade para governar, sob sua responsabilidade, as questões da sua competência. **III.** A competência para o exercício do poder regulamentar autárquico háde caber, naturalmente, à assembleia, que é o *órgão deliberativo* da autarquia. **IV.** Apesar de integrarem a administração autónoma, as

autarquias não estão isentas de tutela administrativa. No entanto, o conceito de tutela plasmado no texto constitucional (n.º 2) torna evidente a deslocação do espaço semântico do instituto relativamente às concepções tradicionais: por um lado, a tutela não consiste na protecção ou assistência dada pelo Estado a um *ente público menor*, concepção que, entre outras coisas, sugeria uma aproximação inexacta da tutela administrativa em relação à tutela de direito civil relativamente a incapazes; por outro lado, a tutela não tem como finalidade principal impedir a ocorrência de contradições entre *interesse nacional* e *interesse local* nem velar pela boa gestão autárquica, concepção que apontava para uma visão totalizante e integrationista do Estado e para um controlo de mérito do governo local, contrário à autonomia genuína do poder local. Definido de uma forma positiva, o conceito constitucional de *tutela* designa uma função administrativa de controlo, por aí se distinguindo dos meios jurisdicionais de controlo (contencioso administrativo, etc.), exercida de acordo com um procedimento juridicamente ordenado a tal efeito e apenas com a finalidade de verificar o cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos. Não se trata, por conseguinte, de assegurar uma superioridade abstracta do poder central sobre o poder local, mas de garantir a unidade da ordem jurídica e o respeito da legalidade democrática (a tutela como função do Estado de direito democrático). Estão, portanto, excluídas à partida formas de tutela incompatíveis com essa função constitucional, nomeadamente a tutela orientadora (instruções, recomendações), a tutela homologatória, a tutela substitutiva e o recurso tutelar. **V.** Tal como está constitucionalmente definida, a tutela administrativa perfilase estritamente como tutela de legalidade, pois consiste na *verificação do cumprimento das leis* (n.º 2). Embora não seja isento de dúvidas o sentido da expressão *cumprimento das leis*, a verdade é que a função da tutela não é a de controlar o *mérito* da administração local ou a sua conformidade com os interesses gerais, tal como o Governo os vê, mas sim e apenas a de velar pela legalidade da administração local. Entretanto, *cumprimento das leis*, neste contexto háde implicar não apenas as leis, no sentido formal de *acto legislativo*, mas também todas as demais normas que vinculam as autarquias, desde os decretos governamentais até às normas editadas pelas próprias autarquias. **VI.** Sendo sempre uma *ingerência* na autonomia local, as medidas de tutela estão necessariamente sujeitas ao princípio da legalidade, só podendo ser tomadas *nos casos e nas formas previstas na lei* (n.º 2, parte final). O poder de tutela, ao contrário do poder hierárquico, não dispensa a definição legal do seu alcance em cada caso: é o princípio da tipicidade legal das medidas de tutela. Bem entendido, na definição das

medidas de tutela, a lei — que é da competência legislativa reservada da ANP [art. 87.ºa)] deve respeitar a função constitucional de tutela e os seus limites constitucionais. Isso significa, desde logo, a previsão legal das formas de tutela admissíveis (inspecções, etc.), mas requer também o afastamento do princípio da oportunidade relativamente à própria adopção de medidas de tutela, reduzindo-se o mais possível a discricionariedade na sua aplicação, de modo a evitar discriminações ou privilégios segundo a situação de afeição ou desafeição política entre o Governo e os órgãos autárquicos. **VII.** A Constituição não esclarece, neste artigo, quem são as entidades tutelares, ou seja, os detentores do poder de tutela, mas de outros preceitos constitucionais [arts. 100.ºa)] decorre a imputação do poder de tutela aos órgãos de governo, o Governo central.

## **DOMINGOS PEREIRA**

### **ARTIGO 113.º**

**Os órgãos representativos das autarquias locais são:**

- a) Nos municípios, a assembleia municipal e a câmara municipal;**
- b) Nas secções autárquicas, a assembleia dos moradores e a comissão directiva dos moradores;**
- c) Nas juntas locais, a Assembleia dos Moradores e a Comissão Directiva dos Moradores.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O texto não é originário, resultando da alteração do art. 85.º. **II** O originário art. 85.º passou a art. 113.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRA, art. 217/4.º; CRDCV, art. 235.º; CRM art. 278.º; CRP, art. 241.º.

**Remissões:** LC 1/95, de 4-12; LBAL

**Bibliografia:** DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3.ª ed. (3.ª reimp.), Coimbra, 2006; JOSÉ MARIA CASTANHEIRA NEVES, *Governo e administração local*, Coimbra 2004; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições do Direito Administrativo*, I, Lisboa 1999.

**Comentário:** **I.** Os Municípios são as pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos (a assembleia municipal e a câmara municipal), que visam a prossecução de interesses próprios das populações nas respectivas circunscrições

(LBAL, art. 2.º). **II.** Os municípios têm apenas dois órgãos representativos: o deliberativo (assembleia) e o executivo (câmara municipal). A estrutura diárquica da organização do poder autárquico adquire uma configuração particular no caso dos municípios, por duas razões: (i) por causa da eleição directa do executivo (art. 111.º), o que lhe confere uma legitimidade democrática originária, dificultando a relação de responsabilidade perante a assembleia; (ii) por causa da autonomização da figura do presidente da câmara municipal (mesmo preceito, 2.ª parte), que é determinado automaticamente pela eleição (sendo por isso, nesse sentido, eleito directamente enquanto tal), conduzindo assim à sua proeminência no colégio camarário e, por via disso, na estrutura do poder municipal. **III.** Nas secções autárquicas, as autarquias apresentam, como órgãos representativos, a assembleia dos moradores e a comissão directiva dos moradores; nas juntas locais, a assembleia dos moradores e a comissão directiva dos moradores. A afixação das atribuições e a regulamentação das competências dessas autarquias, assim como os respectivos modos de funcionamento e articulação com os municípios serão feitas pelo Governo em sede da autorização legislativa demandada à ANP (LBAL, art. 41.º). Esta orientação legal não impede que seja a própria ANP a legislar sobre as atribuições e competências, modos de actuação e de articulação das demais autarquias, das assembleias de moradores e das comissões directivas de moradores (das secções autárquicas e juntas locais), porquanto é a ANP o órgão competente para legislar sobre as autarquias locais (art. 116.º e ss.).

**DOMINGOS PEREIRA**

#### **ARTIGO 114.º**

- 1. Os administradores de sector terão assento na assembleia municipal, mas sem direito a voto.**
- 2. A câmara municipal é o órgão executivo do município, eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área, tendo por presidente o primeiro candidato da lista mais votada.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** O texto não é originário, resultando da alteração do art. 86.º. **II** O originário art. 86.º passou a art. 114.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** **I.** Sem menções dignas de nota para o n.º 1. **II.** Para o n.º 2, CRA,

art. 220.º/3 e 4.º.; CRDCV, art. 234.º, parte final; CRM art. 275/3.º; CRP, art. 241.º.

**Remissões:** Art. 4.º, LBAL; LEA

**Bibliografia:** DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3.ª ed. (3.ª reimp.), Coimbra, 2006; ANDRÉ FOLQUE, *A tutela administrativa entre o Estado e os Municípios*, Coimbra, 2004; JORGE MIRANDA, “Princípio republicano e poder local”, em OD, Ano 124, 3, 451 ss.; JOSÉ MARIA CASTANHEIRA NEVES, *Governo e administração local*, Coimbra 2004; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições do Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1999.

**Comentário:** **I.** Os representantes do Governo junto dos sectores (nos quais funcionam as autarquias locais) não são, obviamente, órgãos autárquicos; são os administradores de sector (cfr. art. 108.º/1, parte final). **II.** Os administradores de sector, na sua qualidade de representantes máximos do Governo nos Sectores Administrativos e coadjutores dos Governadores nas respectivas regiões, integram a composição da Assembleia Municipal do Município da área da sua jurisdição. No entanto, essa integração não lhes confere poderes que lhes permitam participar nas deliberações daquele órgão municipal, ou seja, não têm o poder de emitir a sua opinião quando tal se revelar necessário para apurar a vontade da Assembleia sobre as diferentes matérias submetidas à sua apreciação. As assembleias municipais são constituídas por membros eleitos pelo colégio eleitoral do Município, em número ímpar não inferior a nove, com possibilidade deste número ser elevado até um máximo de vinte e sete membros em função do aumento proporcional da população residente (LBAL, art. 4.º). **III.** A câmara municipal não é eleita pela assembleia municipal mas sim, e tal como esta, directamente pelos cidadãos eleitores. Existe, assim, um órgão directamente eleito responsável perante outro órgão directamente eleito (art. 111.º/1), o que coloca imediatamente o problema de saber se a câmara pode ser destituída pela assembleia municipal. **IV.** Faltando na Constituição disposição especificamente dedicada ao sistema eleitoral da câmara municipal, este deve ser encontrado de acordo com os princípios constitucionais gerais em matéria de eleições directas de órgãos colegiais, o que conduz inequivocamente ao princípio da representação proporcional, adoptados nos termos dos arts. 8.º e 10.º da LEA. Não têm pois razão de ser as dúvidas que se levantaram a tal respeito. De resto, mesmo que não existisse o referido princípio geral a cobrir directamente a hipótese, sempre se teria de considerar existir aqui uma verdadeira lacuna constitucional — já que o sistema eleitoral está previsto constitucionalmente para a generalidade das eleições —, a ser preenchida, por analogia, pela solução uniforme dos restantes casos. **V.** O facto de o

presidente da câmara municipal ser automaticamente da lista mais votada pode implicar, no caso de a respectiva lista não ter obtido maioria absoluta, que o presidente tenha contra si uma maioria da câmara, embora o respectivo partido tenha normalmente uma maioria absoluta na assembleia municipal. Em contrapartida, a circunstância de ele ser, em certo sentido, directamente eleito para o cargo (permitido assim a pessoalização da eleição da Câmara Municipal) conferelhe uma legitimidade própria, que o distingue dos restantes membros. **VI.** O órgão executivo do município é a câmara e não o seu presidente. Embora a Constituição tenha expressamente previsto a figura do presidente da câmara, ele não é um órgão autónomo da administração municipal. O órgão executivo do município é a câmara, como órgão colegial (cf., também, o art. 111.º/1). Não é, portanto, possível conferir ao presidente, por via legal, competência originária para o exercício de atribuições municipais, podendo contudo a câmara delegar-lhe uma parte das suas competências, nos casos previstos na lei. Por isso, a atribuição directa de poderes ao presidente — ainda que sob a figura de *delegação tácita*, operada directamente pela lei, independentemente de qualquer acto de delegação da Câmara Municipal (art. 90.º, CAA) não tem fundamento constitucional, mesmo quando se admite que a Câmara Municipal possa fazer cessar a delegação, ou reapreciar as decisões do presidente, em via de recurso. A abertura legal veio permitir, na prática, transições silenciosas de um regime de colegialidade para um regime de presidencialismo municipal, com violação do *princípio da conformidade funcional*, relativamente aos órgãos autárquicos. A composição pluripartidária do executivo impõe a colegialidade municipal na tomada de decisões, pelo que a *presidencialização* se traduz na monopolização e na expropriação monopartidária das decisões.

**DOMINGOS PEREIRA**

#### **ARTIGO 115.º**

**A Lei Eleitoral determinará a forma da elegibilidade dos titulares dos órgãos das autarquias locais, sua composição, bem como o funcionamento, a duração do mandato e a forma dos seus actos.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O texto não é originário, resultando da alteração do art. 87.º. II O originário art. 87.º passou a art. 115.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. III. A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRA, art. 220.º/3 e 4.º.; CRDCV, art. 234.º, parte final; CRM art. 274.º; CRP, art. 241.º.

**Remissões:** LEA.

**Bibliografia:** J. J CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Cap. V, 7, 3.; JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional, III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003; DELFIM DA SILVA, *Método de Hondt, ainda avariado?*, Firkidja, 2004; FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005.

**Comentário:** **I.** Este artigo diz respeito, essencialmente, ao sistema eleitoral para as eleições dos titulares dos órgãos das autarquias locais, a composição desses órgãos, o seu funcionamento, a duração do mandato e a forma dos actos dos titulares desses órgãos. Não só porque se insere no Capítulo VI, relativo ao *Poder Local*, mas também por outras duas razões: (i) porque o sistema eleitoral para as eleições do Presidente da República está expressa e suficientemente regulado no art. 64.º, não dando azo para estabelecimento, para esse efeito, de um sistema diverso; (ii) porque o artigo 60.º está vocacionado, essencialmente, para estabelecer um sistema eleitoral para as eleições para a ANP, pois apenas se refere aos círculos eleitorais e ao número de deputados. **II.** A definição do sistema eleitoral é matéria de reserva absoluta de competência da ANP, nos termos do artigo 86.º, alínea *l*), contudo, ela pode ser aprovada por maioria simples dos Deputados presentes, nos termos gerais das deliberações da ANP, porquanto a Constituição não impõe uma maioria absoluta ou qualificada para a sua aprovação. Esta solução, só se pode explicar pelo contexto sensível que envolveu a transição para o multipartidarismo e, sobretudo, a sua consolidação, que condicionou a revisão constitucional de 1995. Trata-se de uma espécie de decalque do sistema eleitoral para a eleição da ANP. Acompanhamos, no entanto, a crítica que aponta para o risco de um partido dominante ou sistematicamente maioritário, como não raras vezes já se assistiu, evidenciar a tentação de conformar o sistema eleitoral autárquico à medida dos seus interesses. Aliás, a mesma critica pode ser lançada ao sistema eleitoral para a eleição dos deputados (art. 60.º). **III.** Atendendo à amplitude da remissão normativa contida neste artigo, não se pode, no entanto, afirmar peremptoriamente que a Constituição impõe a adopção de um sistema eleitoral de representação proporcional nas eleições para a ANP, e muito menos ainda que se deva observar o Método de *Hondt*, sistema que foi desde então adoptado pela LEA, no seu art. 10.º. Pode argumentar-se, com pertinência, que a lógica de abertura e consolidação ao multipartidarismo que presidiu, respectivamente, às revisões constitucionais de 1993 e de 1995 a isso conduz, e que esse

é o sistema eleitoral recomendável no quadro de uma sociedade não homogénea nos planos étnico, linguístico, cultural e religioso. Mas não se trata de uma solução normativamente imposta pela Constituição.

**DOMINGOS PEREIRA**

### **ARTIGO 116.º**

**Compete à Assembleia Nacional Popular, ouvido o Governo, dissolver os órgãos das autarquias locais em casos de prática de actos ou omissões contrários à lei.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes directos na CRGB73

**Versões anteriores:** O texto não é originário, tendo sido a redacção vigente introduzida pela LC 1/95; na renumeração resultante da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/95, na qual constitui artigo 116.º.

**Versões anteriores:** **I.** O texto não é originário, resultando da alteração do art. 88.º. **II** O originário art. 88.º passou a art. 116.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** Sem menções dignas de nota

**Remissões:** L 3/97, de 7- 4, art. 13.º

**Comentário:** **I.** A possibilidade de dissolução dos órgãos das autarquias locais pela ANP é uma última garantia da legalidade da autonomia local, designadamente da unidade do Estado, da não invasão dos poderes do Estado pelas autarquias locais e do cumprimento da lei pelos órgãos representativos autárquicos. Trata-se de uma possibilidade que é configurada, na Constituição, como um poder autónomo da ANP, porquanto, embora a iniciativa e a decisão careçam da audição do Governo, é à ANP que pertence a tomada da iniciativa e a decisão, verificados os pressupostos objectivos legitimadores da mesma (casos de prática de actos ou omissões contrários à lei). A ANP não pode utilizar este poder apenas por razões de discordância com a orientação política da autarquia, pois nem as autarquias nem os órgãos autárquicos são politicamente responsáveis perante ela. Somente actos que infrinjam a lei — qualquer que seja a sua natureza — podem desencadear a dissolução. **II.** Dada a gravidade da dissolução dos órgãos autárquicos, o recurso a este poder por parte da ANP deve ser excepcional e pressupõe actos violadores da lei [designadamente, nas situações em que um órgão autárquico obstar à realização de inspecção, inquérito ou sindicância ou se recuse a

prestar aos agentes da inspecção informações ou esclarecimentos ou a facultar-lhes o exame aos serviços e a consulta de documentos; nas situações em que não dê cumprimento às decisões definitivas dos tribunais; nas situações em que os encargos com pessoal ultrapassem os limites estipulados na lei; cf. L 3/97, de 7-4 (Tutela do Estado sobre as Autarquias Locais), art. 13.º[1], não devendo dele fazer-se uso quando outros procedimentos — designadamente o controlo da legalidade e a responsabilidade criminal — não caibam à situação, não sejam adequados ou suficientes ou quando a situação criada exija medidas imediatas. A fim de diminuir a possibilidade de utilização arbitrária deste poder, a L 3/97 rodeou o procedimento de dissolução de particulares exigências, sobretudo do parecer do órgão autárquico deliberativo de nível imediatamente superior (cfr. art. 13.º[3]). Note-se, também, que não deixa de se aplicar nestes casos a regra constitucional geral de que a dissolução de órgãos colegiais directamente eleitos deve ser acompanhada da realização de novas eleições num prazo máximo de 90 dias, sob pena de inexistência do acto de dissolução (art. 13.º[5]). Isso quer dizer que esta espécie de declaração de estado de sítio institucional autárquico não pode durar mais do que um trimestre. **III.** Ficando a Comissão Administrativa (designada nos termos da lei nestas circunstâncias) encarregada de desempenhar as funções de substituto, durante os períodos de dissolução dos órgãos autárquicos, levanta-se a questão de saber quais os poderes daquela, enquanto titular das funções do órgão, entretanto, dissolvido, e, designadamente se ela assume e pode exercer todos os poderes constitucionais e legais dos órgãos autárquicos (incluindo o poder regulamentar). A solução mais razoável é entender que à Comissão Administrativa não está vedado o exercício de nenhum dos poderes dos órgãos dissolvidos, havendo, todavia, a sua acção de pautar-se por um princípio de necessidade dos actos para a gestão dos negócios públicos autárquicos.

**DOMINGOS PEREIRA**

#### **ARTIGO 117.º**

**A criação ou a extinção das autarquias locais, bem como a alteração da respectiva área, compete à Assembleia Nacional Popular, podendo ser precedida de consultas aos órgãos das autarquias abrangidas.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O texto não é originário, resultando da alteração do art. 89.º. II

O originário art. 89.º passou a art. 117.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. **III.** A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRDCV, art. 230.º/3.º; CRM, art. 274.º; CRP, art. 249.º

**Remissões:** L 5/97, de 2-12; L 6/97, de 2 -12

**Bibliografia:** DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3.ª ed. (3.ª Reimp.), Coimbra, 2006; MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, *Governo e administração local*, Coimbra, 2004.

**Comentário:** **I.** O presente artigo insere as matérias relativas à criação, extinção ou alteração da área das autarquias locais no âmbito da reserva absoluta da ANP. É uma espécie de alargamento das matérias contidas no artigo 86.º. Isto é, naquele domínio em que só poder actuar a ANP. Importa sublinhar que não é possível criar, extinguir ou alterar a área de uma autarquia local sem afectar outros. A admissibilidade da extinção ou alteração de municípios revela a inexistência de um direito subjectivo do município à existência ou à inalterabilidade territorial. Todavia, não existe completa liberdade na modificação dos municípios, devendo observar-se, para tanto, vários requisitos: (i) os do princípio democrático, através da consulta e participação obrigatória dos órgãos das autarquias locais abrangidas; (ii) os do princípio do Estado de direito, não se criando, extinguindo ou alterando autarquias locais de forma desnecessária, despropositada ou desproporcionada; (iii) os do princípio da viabilidade dos novos municípios, traduzida na existência de certos pressupostos objectivos de natureza económica, social e cultural (cfr. L 5/97, art. 3.º e L 6/97, arts. 2.º a 5.º). **II.** Os actos de criação, extinção e alteração das autarquias locais estão sujeitos a uma reserva de lei em duplo sentido, pois competem à *Assembleia Nacional Popular*, que, por sua vez, tem de respeitar uma lequadro definidora do regime geral de criação, extinção e modificação das autarquias locais, também de origem parlamentar. Esta lei, sendo uma lei orgânica, tem valor reforçado, não podendo ser derrogada por uma lei *ad hoc*, mesmo da própria ANP. Desse modo, a criação, extinção ou modificação de autarquias locais obedece, necessariamente, a critérios prédefinidos, o que constitui uma garantia de segurança para aquelas. **III.** O procedimento de criação, extinção ou alteração de autarquias locais inclui, necessariamente, a consulta prévia dos órgãos das autarquias interessadas. A falta de consulta constitui um vício de procedimento gerador de constitucionalidade. A consulta deve ser feita não apenas aos órgãos dos municípios envolvidos mas também aos órgãos das demais *autarquias abrangidas* (juntas locais afectadas, municípios em que as secções autárquicas se integrem).

## DOMINGOS PEREIRA

### ARTIGO 118.º

**As autarquias locais participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes directos na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O texto não é originário, resultando da alteração do art. 90.º. II O originário art. 90.º passou a art. 118.º na republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93. III. A redacção vigente foi introduzida pela LC 1/95.

**Direito comparado:** CRP, art. 254.º

**Remissões:** L 7/96, 9-12

**Bibliografia:** EUGÉNIO CARLOS DA CONCEIÇÃO RODRIGUES MOREIRA, *A repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais no ordenamento jurídico guineense*, Almedina, 2005; ANDRÉ FOLQUE, *A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra, 2004; ABEL FERNANDES, *Fundamentos, Competências e Financiamento das Regiões na Europa – Uma Perspectiva Comparada*, Lisboa, 1998.

**Comentário:** I. A participação nas receitas dos impostos directos do Estado é uma manifestação do princípio da *justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias* (art. 110.º/2). O *direito próprio* dos municípios tanto pode incidir imediatamente sobre os impostos directos cobrados na respectiva circunscrição, como sobre a receita global nacional dos impostos directos, de acordo com critérios a definir por lei. II. Nos termos da L 7/96, 9-12, (L das Finanças Locais), as duas possibilidades referidas concretizam-se, respectivamente, através da atribuição directa das receitas provenientes de certos impostos, que assim se transformam em impostos locais (podendo ser a contribuição autárquica, sobre prédios, o imposto sobre veículos, o imposto sobre o serviço de incêndios, imposto de mais-valia, Sisa) e da participação nas receitas provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (montante a transferir do Orçamento do Estado para os municípios); no primeiro caso, dá-se a reversão directa e imediata para os municípios da receita dos mencionados impostos, enquanto no segundo caso a *participação* é mediada pelo Orçamento do Estado e pelo aludido Fundo.

**DOMINGOS PEREIRA**

**TÍTULO IV**  
**GARANTIA E REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO**  
**CAPÍTULO 1**  
**DA FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS**

**ARTIGO 126.º**

1. **Nos feitos submetidos a julgamentos não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consagrados.**
2. **A questão da inconstitucionalidade pode ser levantada oficiosamente pelo tribunal, pelo Ministério Público ou por qualquer das partes.**
3. **Admitida a questão da inconstitucionalidade, o incidente sobe em separado ao Supremo Tribunal de Justiça, que decidirá em plenário.**
4. **As decisões tomadas em matéria de inconstitucionalidade pelo plenário do Supremo Tribunal de Justiça terão força obrigatória geral e serão publicadas no Boletim Oficial.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** I. Os números 1 e 2 são originários, correspondendo aos mesmos números do art. 98.º. II. O texto dos números 3 e 4 não é originário, tendo sido introduzido pela LC 1/93; o texto originário é o seguinte: 3. *Admitida a questão da inconstitucionalidade, o incidente sobe em separado à Assembleia Nacional Popular, que decidirá.* 4. *As decisões tomadas em matéria de inconstitucionalidade pela Assembleia Nacional Popular terão força obrigatória geral e serão publicadas no Boletim Oficial.* III. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 126.º

**Direito comparado:** CRA, arts. 230.º e 231.º; CRDCV, 276.º e 280.º; CRDSTP, arts. 147.º/1, al. a), 149.º/1 e 150.º/1; CRDTL, art. 150.º e 152.º; CRFB, art. 102/III/§2 e 103; CRM, 245.º; CRP, arts. 204.º, 280.º/1, 281.º/1, al. a) e 282.º/1.

**Remissões:** I. arts. 4.º/1; 8.º; 20.º/4; 29.º; 32.º; 59.º/2 e 123.º/1. II. Regimento da ANP, art. 101.º/a)/b); LOTA, art. 7.º; LOTJ, art. 27.º.

**Bibliografia:** JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª Edição, Coimbra, 2013, 1209 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003, 781 e ss; BLANCO DE

MORAIS, *A Justiça Constitucional: Garantia da Constituição e controlo da constitucionalidade*, I, 2.ª Edição, 2006; JORGE MIRANDA, *Fiscalização da constitucionalidade*, Coimbra, 2017; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra, 2008; JORGE REIS NOVAIS, *Sistema Português de Fiscalização da Constitucionalidade*, Coimbra, 2017; MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, Lisboa, 1988; RUI LANCEIRO, “Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade parcial qualitativa”, AA.VV. As Sentenças intermédias da Justiça Constitucional, Lisboa, 2009.

**Jurisprudência:** Ac. do STJ 4/2008, de 31-07; Ac. do STJ 1/2015 de 8-09, Ac. do STJ 2/2016, de 22-03.

**Comentário:** **I. A garantia constitucional e a fiscalização da constitucionalidade.** A partir do surgimento dos estados constitucionais, a preocupação passou a ser não apenas a protecção do Estado, mas também da forma como o Estado é constitucionalmente concebido. Para isto, era necessário, por um lado, que Constituição ocupasse um lugar cimeiro na ordem jurídica, o que implica que qualquer acto jurídico-público deveria estar em conformidade com ela. Por outro, impunha-se a previsão de meios e institutos destinados a assegurar a observância, aplicação, estabilidade e preservação das normas constitucionais. A fiscalização da constitucionalidade é, normalmente, considerada um dos institutos mais relevantes de protecção global da Constituição, através de adopção de instrumentos funcionalmente aptos à verificação das situações de violação de normas constitucionais. **II. Os sujeitos de controlo: fiscalização política ou fiscalização jurisdicional.** Quanto aos sujeitos do controlo, a fiscalização pode ser política ou jurisdicional, ou seja, da competência de um órgão inserido no poder político ou no poder jurisdicional. O número 2 deste preceito (versão introduzida pela LC 1/93) adopta o *sistema de fiscalização jurisdicional*, estabelecendo que o órgão competente para controlar a constitucionalidade dos actos normativos é o STJ. Concretizando, esta competência é exercida pelos juízes que formam o colectivo para decidir o incidente em causa. Importa sublinhar que nem sempre foi assim. A versão inicial da presente Constituição previa um *sistema de fiscalização política*, ao determinar, no seu art. 98.º, que “admitida a questão da inconstitucionalidade, o incidente sobe em separado à Assembleia Nacional Popular, que decidirá”. **III. O parâmetro e o objecto da fiscalização da constitucionalidade.** A

constitucionalidade ou inconstitucionalidade pressupõe o estabelecimento de uma relação entre uma determinada norma da Constituição e um comportamento do poder político. Resulta do n.º 1 que o **parâmetro de fiscalização** da constitucionalidade é o “disposto na Constituição ou os princípios nela consagrados”, ou seja, no acto de fiscalização da constitucionalidade é aferida a conformidade dos actos dos poderes públicos (sujeitos a fiscalização) tanto com as *normasdisposição*, como em relação aos *princípios constitucionais* (expressos ou implícitos). Por outro lado, o n.º 1 refere que os tribunais não podem aplicar “normas que...”. Tendo por base esta referência, parte da doutrina tem defendido que o **objecto de fiscalização** deve ser apenas actos *normativos*, que os actos que não revistam natureza normativa, incluindo os actos políticos, não podem ser objecto de fiscalização. Acresce que para a doutrina que defende esta posição (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA), o conceito de norma, para efeitos de fiscalização da constitucionalidade, não exige os requisitos da *generalidade* e da *abstracção* tradicionalmente ligados ao conceito. Outra parte da doutrina defende que *todos os comportamentos do poder público* devem ser objecto de fiscalização de constitucionalidade, isto é, todos os actos do poder político ou de entidades públicas (em geral), no exercício da sua autoridade própria, sob a égide do direito público. O conceito de *poder público* abrange, igualmente, as entidades privadas investidas de autoridade pública. No acórdão do STJ 1/2015, sobre a constitucionalidade do acto do Presidente da República que indica e nomeia o Primeiro-Ministro, o STJ defendeu esta última posição, afirmando que os actos políticos “são sindicáveis judicialmente, sob pena de violação do preceituado no art. 8.º da CRGB”, aconselha uma interpretação sistemática das disposições dos arts. 8.º e 126.º, sendo que o primeiro estabelece que “a validade das leis e dos demais actos do Estado e do poder local depende da sua conformidade com a Constituição”. **IV. O sistema de controlo difuso quanto à iniciativa.** Nos termos do n.º 1 deste artigo, todos e cada um dos tribunais têm o poder e o dever de confrontar as normas infraconstitucionais a aplicar com a Constituição, e, no caso de serem incompatíveis, não podem aplicá-las — *obrigação de não aplicar normas desconformes com a Constituição*. Identificada esta situação, o Tribunal e Ministério Público podem suscitar a questão de inconstitucionalidade (n.º 2). Em certa medida, estamos perante uma das características do sistema de controlo difuso ou desconcentrado da

constitucionalidade, uma vez que qualquer tribunal pode recusar aplicar normas que, no seu entender, são incompatíveis com a Constituição. Entretanto, importa sublinhar que os tribunais aqui referidos se *limitam a conhecer, sem decidir, a questão da constitucionalidade*. A *obrigação de não aplicar normas inconstitucionais* é vinculativa para todos os tribunais, incluindo os tribunais arbitrais e o próprio STJ. **V. O sistema de controlo concentrado quanto à decisão de inconstitucionalidade.** O n.º 3 deste artigo adopta o *sistema de controlo concentrado* (ou *austriaco*), determinando que é o STJ o (único) órgão competente para julgar definitivamente da constitucionalidade das normas infraconstitucionais. **VI. A fiscalização concreta por via incidental.** Tendo por base o n.º 1 do presente artigo (quando refere “nos feitos submetidos a julgamentos...”), o legislador constitucional da Guiné-Bissau adopta o *sistema de fiscalização concreta*, ou seja, a impugnação da constitucionalidade de uma norma só é feita no âmbito de uma outra acção (cível, penal, laboral, administrativa, fiscal, etc.) submetida ao tribunal. A impugnação não pode ser feita independentemente (sem um litígio em concreto). Não está previsto o *sistema de fiscalização abstracta*. Assim, a questão de constitucionalidade só pode surgir a título *incidental*, isto é, a propósito dos “feitos submetidos a julgamentos”, por ocasião e no decurso de um processo. **VII. Fiscalização sucessiva ou a posteriori e a possibilidade de fiscalização preventiva com base nas normas infraconstitucionais.** Pelo n.º 1 deste artigo, apenas podemos concluir que é possível a *fiscalização sucessiva*, aquela que é exercida depois de o acto ser “perfeito”, isto é, de adquirir eficácia. Aqui, fiscalização só acontece num momento posterior à promulgação, publicação e entrada em vigor da norma em análise. O legislador constitucional não prevê a possibilidade de *fiscalização preventiva*: a faculdade de o órgão de fiscalização apreciar a constitucionalidade de um acto normativo “imperfeito”, carecido de eficácia, ou seja, antes de entrar em vigor. No entanto, ao nível infraconstitucional, o art. 27.ºc) da L 6/2011 (LOTJ) estabelece que compete ao STJ, funcionando em pleno, “apreciar preventivamente a constitucionalidade de qualquer norma constante de tratado ou acordo internacional submetido à ratificação das autoridades nacionais competentes, por solicitação destas”. Com base neste preceito, antes de ratificar um tratado internacional [art. 68.ºe)], o Presidente da República pode enviar o mesmo para o STJ, para efeitos de apreciação da constitucionalidade das normas

nele constantes. Está em causa a fiscalização preventiva da constitucionalidade.

**VIII. Os efeitos da decisão de inconstitucionalidade.** O n.º 4 estabelece os efeitos da decisão da inconstitucionalidade. Em primeiro lugar, o preceito refere que as decisões desta natureza “terão força obrigatória geral”, o que significa que valem com força semelhante à da lei, podendo eliminar da ordem jurídica a norma ou normas declaradas inconstitucionais. Em segundo lugar, a Constituição não estabelece efeitos dos acórdãos que não se pronunciem no sentido da inconstitucionalidade, pelo que, em princípio, estes acórdãos não produzem efeitos importantes sobre as normas infraconstitucionais objecto de apreciação, estas normas continuam no ordenamento jurídico e as decisões (de conformidade) não impedem que, num momento posterior, haja novos processos de fiscalização contra as mesmas. Entretanto, como referem J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, apesar de estas decisões estabelecerem uma presunção de não inconstitucionalidade, podem ter alguns efeitos, por exemplo, as normas objecto da decisão “devem ser aplicadas pela Administração com a interpretação conforme à Constituição que eventualmente lhes tenha sido dada” pelo STJ.

**HÉLDER PIRES**

## **CAPÍTULO II** **DA REVISÃO CONSTITUCIONAL**

### **ARTIGO 127.º**

1. **A presente Constituição pode ser revista, a todo o momento, pela Assembleia Nacional Popular.**
2. **A iniciativa de revisão constitucional compete aos deputados.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 57.º

**Versões anteriores:** I. O n.º 1 é originário, constituindo o n.º 1 do art. 99.º II. A redacção do n.º 2 foi introduzida pela LC 1/93; a redacção originária era a seguinte: *A iniciativa da revisão constitucional compete aos deputados, ao Conselho de Estado e ao Governo.* III. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 127.º

**Direito comparado:** CRA, arts. 233.º e 235.º; CRDCV, 281.º; CRDSTP, art.

151.º; CRDTL, art. 154.º; CRM, 291.º; CRP, arts. 280.º/1, 281.º/1, al. a) e 282.º/1;

**Remissões:** RANP, art. 15.º/a)

**Bibliografia:** JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5.ª Edição, Coimbra, 2013; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra, 2008; RUI LANCEIRO, “Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade parcial qualitativa”, AA.VV. As Sentenças intermédias da Justiça Constitucional, Lisboa, 2009; JORGE NOVAIS, *Tópicos de ciência política e direito constitucional guineense*, AAFDL, 1996, 89 e ss.; FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *Estado de Direito – O Paradigma Zero: Entre Lipoaspiração e Dispensabilidade*, Coimbra, Almedina, 2007, 465.

**Comentário: I. A garantia constitucional e a revisão da constitucional:**

**Constituição rígida.** O regime (rígido) da revisão da constituição é um dos meios importantes de protecção global da Constituição. A Constituição exige que a sua revisão obedeça a um procedimento legislativo específico distinto do seguido na elaboração das leis ordinárias. Os arts. 127.º e ss. da Constituição estabelecem os limites ou requisitos da revisão constitucional, prevendo condicionalismos mais severos dos previstos para a revisão da generalidade das leis ordinárias. São estabelecidos limites quanto à legitimidade da iniciativa, à matéria susceptível de revisão e às circunstâncias em que a Constituição pode ser revista e a maioria necessária para aprovação da revisão é mais exigente do que a necessária para aprovar uma lei ordinária. Assim, podemos afirmar que a Constituição é de topo *rígido*.

**II. A iniciativa e competência da revisão constitucional.** Este artigo determina a legitimidade para a iniciativa e a competência da revisão da Constituição. O legislador constituinte estabelece que, em ambas as situações, apenas os deputados têm a legitimidade para agir. Quanto à **iniciativa**, o texto original da Constituição era mais generoso: para além dos deputados, o Conselho de Estado e o Governo podiam dar início ao processo de revisão constitucional (art. 99.º da versão inicial). Actualmente, apenas os deputados têm legitimidade para iniciar o processo da revisão – n.º 2 deste artigo. É de reconhecer que, na prática, várias entidades, de natureza

pública ou privada, sem legitimidade jurídica para iniciar um procedimento desta envergadura, dão início a um processo cuja finalidade é influenciar os partidos políticos com acento parlamentar e os respectivos deputados a iniciar um processo de revisão da Constituição ou a adoptar ou mudar um determinado instituto constitucional. Mas estas diligências não implicam, automática e juridicamente, o início do processo de revisão constitucional. No que diz respeito à competência, o poder de revisão constitucional é reservado apenas à ANP — n.º 1 deste artigo, conjugado com os arts. 8.º, n.º 1, al. a), e 129.º. De facto, a Constituição atribui à ANP e aos deputados um papel central no âmbito da revisão constitucional — reserva de iniciativa e da competência dos deputados. Esta reserva fundamenta-se no princípio democrático-representativo, na medida em que a ANP é o órgão “representativo de todos os cidadãos guineenses” — art. 76.º. **III. Regime de promulgação e veto da lei de revisão constitucional.** A Constituição não prevê, de forma expressa, normas especiais relativas ao regime de promulgação e veto de Decretos da ANP relativos à revisão constitucional. Perante este facto, três soluções foram apontadas, mas testemunhou-se uma prática constitucional completamente diferente destas: *Primeira solução*: aplicar o regime do procedimento legislativo das leis ordinárias, admitir a possibilidade de o Presidente da República vetar [69.º/1, al. c)] e de a ANP proceder a uma segunda votação para superar o veto com a maioria de dois terços (69.º/2); *Segunda solução*: o Presidente da República é obrigado a promulgar, só podendo recusá-la se não estiverem preenchidos os requisitos de qualificação do instituto da revisão da Constituição. Esta solução é defendida por JORGE REIS NOVAIS. Pode-se apresentar os seguintes argumentos a favor desta posição: (i) com a reserva exclusiva da iniciativa e competência dos deputados, a Constituição estabelece um regime que parece contra a intervenção significativa de outros órgãos no processo de revisão; (ii) não faz sentido um eventual regime que admita veto do Presidente da República e a superação deste veto por parte da ANP, porque a revisão constitucional é já aprovada com a maioria de dois terços (69.º/2 conjugado com o art. 129.º), é sempre sustentada por um número de deputados capaz de ultrapassar o eventual veto do PRINCÍPIO; *Terceira solução*: FILIPE FALCÃO DE OLIVEIRA defende ainda que “[o] silêncio da Constituição não deveria ser interpretado como lacuna, mas simplesmente como ausência de vontade em atribuir poderes ao Presidente da

República em matéria de revisão constitucional, o que não deve surpreender, já que o poder de revisão constitucional é tipicamente um poder de soberania”. Para sustentar esta posição o A. faz notar que, historicamente, não existe no constitucionalismo guineense uma tradição de atribuição de poderes ao chefe de Estado na revisão constitucional. *Prática constitucional*: sobre esta matéria, importa lembrar o caso da Constituição *engavetada* (expressão de K. KOSTA). Em 2001, a ANP aprovou uma nova Constituição para a Guiné-Bissau, mas o então Presidente da República recusou a promulgação dessa Constituição e (estrategicamente) também não a vetou. Se a tivesse vetado, a ANP poderia ter ultrapassado o veto em causa. Assim, limitou-se a não se pronunciar sobre a Constituição aprovada. **IV. A inexistência de limites temporais.** A rigidez da Constituição não vai ao ponto de estabelecer limite temporal para a sua revisão, estabelecendo um período temporal que deve ser verificado a contar da data da publicação da última revisão ordinária, tal como a Constituição portuguesa (284.º/1), cabo-verdiana (281.º/1), moçambicana (293.º), Santomense (151.º/2) e Timorense (154.º/2). O legislador constituinte destes ordenamentos jurídicos estabelece um período de tempo normalmente superior ao mandato de uma legislatura, para assegurar a estabilidade e a força normativa da Constituição e evitar a banalização da revisão. A nossa Constituição estabelece que a revisão constitucional pode ser feita “a todo o momento” — n.º 1 do presente artigo. Neste particular, entre os países falante da língua portuguesa, apenas a Constituição angolana adopta a solução guineense (158.º/3).

**HÉLDER PIRES**

#### **ARTIGO 128.º**

- 1. Os projectos de revisão indicarão sempre os artigos a rever e o sentido das modificações que nele se pretendem introduzir.**
- 2. Os projectos de revisão serão submetidos à Assembleia Nacional Popular por pelo menos um terço dos deputados em efectividade de funções.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 57.º/parte final.

**Versões anteriores:** **I.** Corresponde ao art. 100.º do texto originário, com modificações. **II.** O texto do n.º 1 foi introduzido pela LC 1/93, no n.º 1 do originário art. 100.º; era o seguinte o texto do originário n.º 1 do art. 100.º: *A*

*proposta de revisão indicará os artigos que deverão ser revistos e o sentido das modificações a introduzir.* **III.** O texto do n.º 2 foi introduzido pela LC 1/93, no n.º 2 do originário art. 100.º; era o seguinte o texto do originário n.º 2 do art. 100.º: *A proposta de lei de revisão deverá ser submetida por, pelo menos, um terço dos deputados em efectividade de funções.* **IV.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 128.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 233.º; CRCV, 282.º; CRDSTP, art. 151.º/1; CRDTL, art. 154.º/1; CRM, 291.º; CRP, arts. 285.º/1.

**Bibliografia:** CALOS BLANCO DE MORAIS, *A Justiça Constitucional: Garantia da Constituição e controlo da constitucionalidade*, I, 2.ª ed., 2006; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra, 2008; J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, 2003; RUI LANCEIRO, “Sobre as Sentenças de inconstitucionalidade parcial qualitativa”, em *As Sentenças intermédias da justiça constitucional*, AAVV, Lisboa, 2009.

**Jurisprudência:** Ac. do STJ n.º 4/2008 de 31 de Julho, sobre a inconstitucionalidade da lei de revisão constitucional.

**Comentário:** **I. Requisitos quanto ao conteúdo do projecto de revisão constitucional.** O n.º 1 deste artigo determina aquilo que, em termos mínimos, um projecto de revisão deve conter: indicar os artigos a rever e o sentido das modificações. No Ac. n.º 4/2008, de 31 de Julho, o STJ considerou que uma dita LC “[...] Excepcional e Transitória” é inconstitucional porque, entre outros aspectos, não havia identificado os artigos a rever e os sentidos de modificação.

**II. Maioria necessária para a iniciativa de revisão constitucional.** O projecto de revisão constitucional só pode ser apresentado por, pelo menos, um terço dos deputados. Este requisito acaba por constituir um importante limite, na medida em que num sistema bipartidário, tanto perfeito como imperfeito, apenas dois partidos estarão em condições de, sozinhos, apresentar projectos de revisão no parlamento. O ordenamento jurídico guineense adopta um sistema eleitoral de representação proporcional, cujos restos são repartidos segundo o método de Hondt. Como é sabido, este método favorece os partidos mais votados. Para se ter uma ideia da situação, nas eleições legislativas de 2014 o PAIGC teve 47,97 % de votos válidos, mas conseguiu 57/102 deputados, o PRS, 37,76 votos válidos e 41/102 deputados e o resto dos partidos (3) apenas com 4/102

deputados. Num sistema com estas configurações apenas dois partidos estarão, normalmente, em condições de dar início ao processo de revisão constitucional, tendo presente que no universo de 102 deputados, um terço equivale a 34 deputados, número que dificilmente um terceiro partido pode conseguir. Algumas vezes, nem o segundo partido mais votado conseguiu chegar a 34 deputados.

**HÉLDER PIRES**

### **ARTIGO 129.º**

**As propostas de revisão terão de ser aprovadas por maioria de dois terços dos deputados que constituem a Assembleia.**

**Antecedentes:** CRGB73, art. 58.º

**Versões anteriores:** I. Corresponde ao art. 101.º do texto originário. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 129.º

**Direito comparado:** CRA, art. 234.º/1; CRCV, 283.º/1; CRDSTP, art. 152.º/1; CRDTL, art. 155.º/1; CRM, 295.º/1; CRP, arts. 286.º/1.

**Remissões:** RANP, art. 95.º/1

**Bibliografia:** JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra, 2008; J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, 2003.

**Comentário:** I. **Maioria necessária para a aprovação de revisão constitucional.** Para aprovação de revisão constitucional é necessária maioria de dois terços dos deputados. Estamos perante um dos princípios fundamentais do sistema de revisão, que o torna diferente do regime das leis ordinárias, para cuja aprovação basta, em geral, a maioria absoluta, ou seja metade dos votos mais 1 (RANP, art. 88.º). A aprovação da revisão constitucional exige uma maioria equivalente ao que é necessário para superar o voto de princípio, no âmbito do procedimento legislativo ordinário. II. **Proposta ou projecto de revisão?** Normalmente, as iniciativas legislativas do Governo denominam-se *propostas de lei* [art. 100.º/1/e) da Constituição e art. 99.º do RANP] e as iniciativas dos deputados *projectos de lei* (art. 99.º do RANP). Ora, este preceito disciplina um procedimento para o qual apenas os deputados têm legitimidade para dar início,

pelo que estaria em causa um “projecto” e não uma “proposta”, uma vez que, no presente estádio normativo, não há possibilidade de um outro órgão apresentar uma “proposta de revisão”. A explicação possível que podemos apontar para tal é o facto de o conteúdo deste artigo corresponder exactamente ao introduzido no texto originário, em 1984, como art. 101.º (sem qualquer alteração), numa configuração normativa na qual, para além dos deputados, o Conselho do Estado e o Governo também podiam dar início ao processo de revisão da Constituição. Assim, a expressão “proposta” deve ser entendida como “projecto”, para evitar confusões que possam levar ao alargamento (inconstitucional) dos órgãos com legitimidade para dar início ao procedimento de revisão constitucional. **III.**  
**Deputados que constituem a Assembleia ou em efectividade de funções.** Um outro aspecto possível de crítica negativa, em razão da não actualização do texto constitucional original, é a referência aos “deputados que constituem a Assembleia” ao invés de “deputados em efectividade de funções”, que passou a ser adoptado para efeitos de apurar a maioria dos votos [85.º/4; 104.º/1, al. *d*]; 128.º/2]. Cumpre sublinhar que, na prática, uma maioria apurada em relação aos “deputados que constituem a Assembleia” pode ser superior à determinada em relação aos “deputados em efectividade de funções”, na medida em que este último conceito é mais dinâmico, deixando de fora os deputados em convalescença.

**HÉLDER PIRES**

## **ARTIGO 130.º**

**Nenhum projecto de revisão poderá afectar:**

- a) A estrutura unitária e a forma republicana do Estado;**
- b) O estatuto laico do Estado;**
- c) A integridade do território nacional;**
- d) Símbolos nacionais e Bandeira e Hino Nacionais;**
- e) Direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;**
- f) O Direitos fundamentais dos trabalhadores;**
- g) O sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico na designação dos titulares de cargos electivos dos órgãos de soberania;**
- h) O pluralismo político e de expressão, partidos políticos e o direito da oposição democrática;**

- i) A separação e a interdependência dos órgãos de soberania;
- j) A independência dos tribunais.

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73

**Versões anteriores:** **I.** Corresponde ao art. 102.º do texto originário, com aditamentos. **II.** O texto vigente foi introduzido pela LC 1/93, no originário art. 102.º; era o seguinte o texto do originário do art. 102.º: *Nenhum projecto de revisão poderá afectar: a) A estrutura unitária e a forma republicana do Estado; b) O estatuto laico do Estado; c) A integridade do território nacional.* **III.** A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 130.º.

**Direito comparado:** CRA, art. 236.º/1; CRCV, 285.º; CRDSTP, art. 154.º; CRDTL, art. 156.º; CRM, 292.º; CRP, arts. 288.º

**Remissões:** arts. 3.º, 4.º, 8.º, 11.º, 18.º, 20.º, 21.º, 126.º; LC 1/91; LC 2/91; LC 1/93; LC 1/95; LC 1/96 e LC 1/2018

**Bibliografia:** EMÍLIO KAFFT KOSTA, *O constitucionalismo guineense e os limites materiais de revisão*, AAFDL, 1997, 209 e ss; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., 2003, 942 e ss.; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A Justiça Constitucional: Garantia da constituição e controlo da constitucionalidade*, Tomo I, 2.ª Edição, 2006; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra, 2008; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, 2003.

**Jurisprudência:** Ac. do STJ n.º 4/2008, de 31 de Julho

**Comentário:** **I.** A adopção expressa de uma cláusula de limites materiais de revisão sublinha a prevalência do poder constituinte sobre o poder de revisão constitucional, a ideia de que a revisão serve para alterar a Constituição mas não para mudar de Constituição. A CRGB73 não referiu expressamente nenhuma cláusula de limites materiais, o que não implica a sua inexistência. Com EMÍLIO KAFFT KOSTA, entre vários limites, podemos apontar como limites fundos constantes desta Constituição o princípio do primado-exclusividade do PAIGC, o princípio da união entre a Guiné-Bissau e Cabo Verde, o princípio da integridade territorial, o princípio republicano, o princípio da planificação centralizada da economia e o princípio do anticolonialismo e do anti-imperialismo. Foi a versão originária da CRGB84 que, pela primeira vez,

consagrou expressamente os limites materiais da revisão (a estrutura unitária, a forma republicana e o estatuto laico do Estado e a integridade do território). Para além destes, com EMÍLIO KAFFT KOSTA, podemos ainda acrescentar, como limites materiais de fundo (implícitos) da versão originária da Constituição de 1984, o princípio da independência nacional, o princípio do primado-exclusivismo do PAIGC, o princípio da Democracia Nacional Revolucionária e o princípio da planificação centralizada da economia. O actual texto do artigo 130.º foi introduzido pela LC 1/93. Esta LC introduziu um leque significativo de cláusulas, procurando estabilizar e manter substancialmente idêntico o sistema constitucional adoptado, impedindo as revisões aniquiladoras da identidade constitucional. Como ensinam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, os limites materiais expressos têm carácter essencialmente declarativo, apenas explicitam o conteúdo nuclear da Constituição, que o poder de revisão constitucional deve respeitar, mesmo na falta da sua explicitação formal. **II.** Importa saber se os limites materiais elencados nas alíneas do art. 130.º têm todos a mesma relevância. A resposta parece dever ser negativa, tendo como critério a integração, ou não, nos princípios fundamentais que enformam a ideia do direito consagrado na Constituição. Entre os limites materiais expressos é possível identificar aqueles que o legislador constituinte elevou ao nível dos limites materiais, sem que, apesar de tudo, eles se identifiquem com a essência da Constituição material — os limites impróprios, rasos (menos profundos). Segundo EMÍLIO KAFFT KOSTA, os *limites rasos* do art. 130.º seriam os símbolos nacionais, bandeira, hino nacional (al. d), certos direitos de liberdade (al. e), direitos fundamentais dos trabalhadores (al. f) e, em certa medida, o carácter livre, universal, directo, igual, secreto e periódico do sufrágio para órgãos de soberania electivos (al. g). Assim, entre os limites materiais expressos da revisão constitucional, podemos distinguir os limites *próprios (absolutos, fundos ou de 1.º grau)* dos limites *impróprios (relativos, rasos ou de 2.º grau)*. Além dos limites materiais expressos (próprios e impróprios), é possível ainda identificar os limites materiais implícitos (ou não expressos). Segundo EMÍLIO KAFFT KOSTA, depois da LC 1/93, a Constituição passa a contar com os seguintes *limites materiais implícitos*: o princípio da independência nacional (arts. 4.º/3 e 18.º), o princípio da economia do mercado (art. 11.º) e o princípio da constitucionalidade (art. 8.º) como limites de fundo e, por outro lado, como

limites implícitos rasos, o princípio da unidade nacional (art. 3.º), o princípio da fiscalização judicial da constitucionalidade (art. 126.º) e a apartidarização das forças armadas e de segurança (arts. 20.º/4 e 21.º/1). Importa sublinhar que a ideia de protecção, através dos limites materiais, não é no sentido de intangibilidade do texto constitucional. A protecção não é em relação ao texto, mas sim ao princípio. O que se pretende é evitar a alteração/deturpação de certos princípios constitucionais estruturantes. Assim, é possível alterar o texto do artigo, para o melhorar ou tornar mais claro, sem pôr em causa a cláusula dos limites materiais. Coisa diferente é pôr em causa o princípio protegido, situação que nos levaria a discutir os aspectos ligados com a inaceitabilidade ou possibilidade de duplo processo de revisão, que configuraria uma transição constitucional. **III.** Uma das questões mais complexa nesta matéria é, de facto, a da relevância e revisibilidade dos limites materiais de revisão. Importa saber qual é o valor das cláusulas de limites materiais e se podem ser alvo de revisão constitucional, isto é, se as normas sobre limites materiais de revisão podem ser alteradas por uma lei de revisão ou se constituem limites inultrapassáveis ao poder de revisão constitucional. Alguns autores entendem que cada geração deve ter a liberdade para mudar a Constituição, que o poder de revisão constitucional é comparável ao poder constituinte originário, o poder constituinte de um determinado momento não é superior ao poder constituinte de momento posterior. Consequentemente, defendem a *irrelevância das cláusulas de limites materiais*. Por outro lado, existem os que defendem que o poder de revisão constitucional deve subordinar-se ao poder constituinte; por isso, se o poder constituinte estabelecer limites materiais, tais limites não podem ser afectados pelo poder de revisão constitucional, pois a função do poder de revisão não é fazer Constituição. Estes autores defendem a *relevância absoluta dos limites materiais*. Entretanto, Temos ainda uma posição (dita) intermédia, que sustenta a *relevância relativa dos limites materiais*, nos termos da qual, as cláusulas de limites materiais devem ser respeitadas enquanto vigorarem, mas podem ser revistas, através de *dupla revisão* ou *duplo processo de revisão*. Entre os autores que defendem esta posição, merece destaque o entendimento de JORGE MIRANDA. Para este autor, esta posição é só aparentemente intermédia, na medida em que afirma a validade dos limites materiais explícitos. Aceita a legitimidade do poder constituinte (originário) para estabelecer as cláusulas dos limites materiais e

estas devem ser respeitadas enquanto vigorarem. No entanto, enquanto normas de Direito positivo, podem ser modificadas ou revogadas pelo legislador da revisão constitucional. Assim que ocorrer esta modificação ou revogação fica aberto o caminho para, num momento ulterior, serem removidos os princípios correspondentes aos limites. Daí falar-se em dupla revisão ou duplo processo de revisão. Em ambas as situações se exige dois processos autónomos de revisão, em que no primeiro é modificada ou eliminada a cláusula do limite material. A diferença está no tipo de limite em causa, no princípio atingido com o segundo acto e na configuração deste acto: estamos perante *dupla revisão* quando o limite em causa não corresponde a um princípio fundamental, o segundo acto não atinge nenhum princípio fundamental formulado pelo poder constituinte e, naturalmente, este acto constitui um verdadeiro exercício do poder de revisão constitucional; pelo contrário, estamos perante *duplo processo de revisão* quando o limite em causa corresponde a um princípio fundamental formulado pelo poder constituinte, o segundo acto atinge este princípio e, consequentemente, este acto leva a uma novação constitucional, à formação de uma nova Constituição. Apesar de utilizar o processo de revisão, a vicissitude em causa é mais do que uma simples *revisão constitucional*, é uma *transição constitucional*. No plano teórico, a tese da *relevância relativa dos limites materiais* é mais aceite e é rejeitada a hipótese de uma dupla revisão simultânea, por exemplo, num mesmo processo, revogar a norma protectora (art. 130.º/j) e alterar o art. 120.º/4, atribuindo-lhe a seguinte redacção: “no exercício da sua função jurisdicional, os tribunais estão sob tutela do Ministro que tem a seu cargo a administração de justiça”. IV. Apesar de tudo, a prática constitucional Bissau-guineense tem seguido o sentido contrário: (i) a LC 1/91, de 9-05-, a primeira revisão da CRG84, substituiu o regime de *partido único* pelo *multipartidarismo*, deixando o PAIGC de ser considerado a força dirigente da sociedade, sendo eliminada a referência à Democracia Nacional Revolucionária e consagrando-se o princípio da economia de mercado; a LC 2/91, de 4-12, criou o cargo de Primeiro-Ministro; a LC 1/93, de 21-02, adoptou o semipresidencialismo como sistema de governo para a Guiné-Bissau, estabeleceu um regime de poder judicial independente e substituiu a fiscalização política da constitucionalidade pela fiscalização jurisdicional; a LC 1/95, de 1-12, alterou as normas relativas ao poder local, prevendo um sistema

administrativo descentralizado (autarquias locais); a LC 1/96, de 27-11, revogou a norma que impunha o monopólio a favor do Estado dos instrumentos de emissão monetária e determinou a integração da Guiné-Bissau na UEMOA, e, especificamente, na moeda comum, o Franco CFA. Da análise rápida das alterações introduzidas por estas leis constitucionais, não restam dúvidas de que, pelo menos, a LC 1/91 e LC 1/93 alteraram vários princípios estruturantes da Constituição, podemos até afirmar que a Constituição material mudou; no entanto estes princípios foram alterados através de um único processo de revisão (simultâneo). V. No constitucionalismo Bissau-guineense, assume particular relevância aquilo que podemos designar por “insistência do poder de revisão constitucional em alterar o conteúdo do art. 79.º, que estabelece a duração da legislatura dos deputados”. Já em 2008, a ANP aprovou aquilo que foi designado por “Lei Constitucional, Excepcional e Transitória” (publicada no BO n.º 15, de 18-04, para valer como LC, introduzindo os dois seguintes preceitos: art. 1.º, “A Legislatura de 2004/2008 terminará aquando da proclamação dos resultados eleitorais das próximas eleições legislativas”; art. 2.º, “Esta Lei Constitucional, Excepcional e Transitória entra em vigor na data da sua Promulgação, independentemente da sua publicação no Boletim Oficial”. O STJ acabou por declarar a inconstitucionalidade desta lei, através do seu Ac. n.º 4/2008, de 31 de Julho. Um dos argumentos invocado pelo STJ foi o de que que “a preocupação da LC n.º 1/2008, com a manutenção da legislatura nada diz em relação a qualidade da legislatura que se exerce até a proclamação dos novos resultados eleitorais. Vislumbrando antes, com aquele conteúdo, uma violação do limite material da revisão constitucional, a perdurar-se por um tempo excessivo, injustificado e desrazoável, fazendo ocorrer o perigo de uma transição constitucional para um regime (sem eleições legislativas) não compatível com o Princípio Democrático”. Porém, dez anos depois, em 2018, a ANP, através de um único processo de revisão, voltou a emitir uma lei cujo objecto é alterar o artigo 79.º da Constituição, alargando o prazo da legislatura 2014-2018 – LC 1/2018, de 17-04. Esta LC mantém o conteúdo do antigo art. 79.º como seu n.º 1, tendo aditado um novo n.º 2 com o seguinte conteúdo: “A legislatura 2014-2018 terminará aquando da proclamação dos resultados das próximas eleições legislativas previstas para o dia 18 de Novembro de 2018” e, finalmente, determinou que está em causa uma lei “transitória e que fica revogada uma vez

decorrido o seu prazo de validade, reprimirando o artigo da Constituição que altera”. Curiosamente, as eleições não se realizaram no dia 18 de Novembro e, até ao momento em que se redige o presente comentário, não foi suscitada a constitucionalidade da LC 1/2019.

**HÉLDER PIRES**

### **ARTIGO 131.º**

**Nenhum projecto ou proposta de revisão poderá ser apresentado, debatido ou votado na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência.**

**Antecedentes:** Sem antecedente directo na CRGB73.

**Versões anteriores:** I. Texto originário da CRGB84, NC (Nada Consta). II, LC 1/93, art. 131.º introduz o actual texto.

**Direito comparado:** CRA, art. 237.º; CRB, art. 60/§1; CRCV, 287.º; CRM, 294.º; CRP, arts. 289.º; CRDSTP, art. 155.º; CRDTL, art. 157.º.

**Remissões:** CRGB84, arts. 31.º, 85.º/1/i, 86.º/h e 95.º/3/e; PIDCP, art. 4/§1.

Bibliografia: JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os limites circunstanciais da revisão constitucional*, em *Revista Jurídica*, n.ºs 11-12, 1989; *O estado de excepção no Direito Constitucional*, I e II, Coimbra, 1998; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, 2007; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Coimbra, 2010.

**Comentário:** I. Este artigo introduz *limites circunstanciais* da revisão constitucional, que implica a proibição de revisão da Constituição durante a vigência de estado de sítio ou de estado de emergência. Este limite funda na ideia de que as situações de estado de excepção, isto é, de “agressão efectiva ou eminentemente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública” podem constituir ocasiões favoráveis para (i) limitar a liberdade deliberativa dos órgãos com competência na matéria de revisão constitucional e/ou (ii) perturbar a discussão pública sobre a revisão. Assim, os limites circunstanciais da revisão constitucional têm por finalidade, por um lado, evitar o exercício do poder de revisão sem a genuína vontade livre e esclarecida dos agentes político-constitucionais envolvidos. Reconhece-se que existem estados de excepção menos graves, que dificilmente

podem afectar o carácter livre e esclarecido da vontade do legislador – por exemplo, declaração de estado de emergência apenas em parte do território. Nestes contextos, os limites circunstanciais servem para garantir que a Constituição não seja revista sem um ambiente propício para a discussão e participação popular, na medida em que na situação de crise o espaço público de decisão tende a reduzir. **II.** Importa esclarecer que, quando a Constituição refere na “*vigência*” de estado de sítio ou de estado de emergência, está a referir um estado de exceção *declarado nos termos da Constituição* (consultar as anotações ao art. 31.º). Para invocar os limites circunstanciais não basta a verificação da situação de facto (referido no art. 31.º/1) que justifica a declaração. **III.** Agora, cumpre salientar três aspectos relacionados com a formulação “nenhum projecto ou proposta de revisão poderá ser apresentado, debatido ou votado”. Primeiro, a referência à expressão “*proposta*”, para além de projecto, pode levar a uma interpretação errada no sentido de admitir que outros órgãos (para além dos deputados) tenham a iniciativa de revisão constitucional. Na verdade, apenas os deputados têm iniciativa legislativa na matéria de revisão constitucional (arts. 127.º/2 e 128.º/2). Segundo, a declaração do estado de exceção tem por efeito a suspensão do exercício do próprio poder de revisão, determinando a impossibilidade jurídica de iniciar um procedimento de revisão e a suspensão do procedimento iniciado (mas não aprovado). Terceiro, o legislador constitucional teve o cuidado de enumerar quase todas as fases do procedimento de revisão – *iniciativa, fase instrutória* ou de *discussão e votação* – no entanto, não referiu a fase de *promulgação* e de *publicação*. Acreditamos que esta discriminação não foi por acaso, que é intenção do legislador constituinte não aplicar a cláusula dos limites circunstanciais aos projectos (já) aprovados. Uma vez aprovado o projecto de revisão constitucional, este passa a designar-se Decreto da ANP (RANP, art. 116.º) e pode seguir para a promulgação e publicação, independentemente da declaração do estado de exceção. A não referência à fase de promulgação pode ser justificada no facto de, por um lado, o projecto de revisão já ser aprovado num ambiente de liberdade deliberativa e onde é favorável à discussão pública, por outro, a acção do Presidente da República, no âmbito de promulgação, não mexe com o conteúdo do Decreto da ANP e mesmo que este tenha a intenção de enviar de volta o diploma para ANP e exercer a sua influência política para o alterar, na

vigência do estado de excepção, não consegue, porque uma *nova aprovação* estaria abrangido no âmbito da cláusula dos limites circunstanciais.

**HÉLDER PIRES**

## TÍTULO V

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

#### ARTIGO 132.º

**Os elementos das forças de defesa e da segurança, no activo, actualmente deputados à Assembleia Nacional Popular, continuam em exercício até à realização das próximas eleições legislativas.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/91, como art. 103. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 132º.

**Direito comparado:** Sem menções dignas de nota

**Remissões:** arts. 20.º e 21.º

**Comentário:** Preceito sem relevância para efeitos de comentário

**HÉLDER PIRES**

#### ARTIGO 133.º

**Os órgãos de poder do Estado instituídos pela Constituição da República da Guiné-Bissau de 16 de Maio de 1984, mantêm-se em funções até à data da posse dos titulares dos órgãos de soberania que resultarem dos respectivos actos eleitorais.**

**Antecedentes:** Sem antecedentes na CRGB73

**Versões anteriores:** I. O artigo não é originário, tendo sido aditado pela LC 1/93, como art. 103-A. II. A renumeração resulta da republicação da Constituição no BO após a aprovação da LC 1/93, na qual constitui o art. 133º.

**Direito comparado:** CRA, art. 240.º; CRDTL, art. 168.º

**Remissões:** arts. 62.º, 76.º, 96.º e 119.º

**Comentário:** Preceito sem relevância para efeitos de comentário

**HÉLDER PIRES**