

SOBRE ÓRGÃOS DO ESTADO*

JORGE MIRANDA**

CONCEITO

1. *Origem do conceito*

I — O conceito de órgão — de órgão do Estado — surgiu no século XIX, fruto, quase simultaneamente, de dois movimentos distintos: o constitucionalismo, com a multiplicação de centros de poder, e a manifestação, no interior do Estado, de diferentes interesses e posições políticas; e o organicismo germânico (de GIERKE, sobretudo), com a sua concepção do fenómeno estadual como princípio vital e integração de vontades. Havia que traduzir a complexidade institucional derivada da separação dos poderes sem perda da estrutura unitária do Estado, e o recurso simbólico ou analógico a noções já trabalhadas pelas ciências da natureza oferecia-se como um instrumento útil de análise e construção (contanto que se não caísse, como por vezes sucedeu, num reducionismo ou num pretenso realismo de matiz biológico)¹.

Relativamente cedo, a noção desprendeu-se da sua marca doutrinal de origem e seria acolhida e reinterpretada por outras correntes, à luz das suas perspectivas próprias (do positivismo kelseniano ao institucionalismo e à teoria da integração de SMEND); só o positivismo sociológico a repeliu. Das ciências publicísticas, passaria para a ciência do Direito internacional, com adaptações, e, em menor medida, para as ciências jusprivatísticas.

O conceito de órgão aparece hoje muito estreitamente associado à teoria da personalidade coletiva. Mas não a implica necessariamente: pode admitir-se que, para o exercício das suas atividades, grupos e entes não personalizados (ou o Estado

¹ Robert Rottleuthner, *Les métaphores biologiques dans la pensée juridique*, in *Archives de Philosophie du Droit*, t. 31, Paris, 1986, pp. 215 e ss.

* Matéria publicada originalmente no Dicionário Jurídico da Administração Pública — Lisboa.

** Professor da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

quando se adaptasse uma tese negativista) disponham de órgãos; e pode configurar-se a *organização* à margem de quaisquer considerações normativas ou técnico-jurídicas nos domínios da sociologia, da ciência da administração e de outras disciplinas.

II — É muito rico o interesse do conceito:

1º — Ele propicia um instrumento de mediação entre a coletividade e a vontade ou o poder que a unifica²;

2º — Ele exprime a duração ou permanência desse poder para além da mudança dos indivíduos nele investidos;

3º — Ele explica a transformação da vontade psicológica (de certas pessoas físicas — os governantes e os outros detentores do poder político) em vontade funcional (em vontade do Estado ou da pessoa coletiva);

4º — Ele ajuda a compreender, no plano da dogmática jurídica, o fenómeno da divisão do poder político, através de diversos órgãos com competências próprias³.

5º — Ele permite resolver problemas de responsabilidade.⁴

2. Órgãos e agentes

I — Por órgão do Estado entende-se, pois, o centro autónomo institucionalizado de emanção de uma vontade que lhe é atribuída, sejam quais forem a relevância, o alcance, os efeitos (externos ou mesmo internos) que ela assuma; o centro de formação de atos jurídicos do Estado (e no Estado); a instituição, tornada efetiva através de uma ou mais de uma pessoa física, de que o Estado carece para agir (para agir juridicamente).

Cada órgão diferencia-se dos demais, primeiro que tudo pelos poderes jurídicos que recebe para esses fins; estrutura-se em razão de tais poderes; insere-se no plano dos princípios e do sistema constantes da Constituição (*maxime* da forma e do sistema de governo); e subsiste por virtude da institucionalização que daí procede.

II — O conceito de órgão distingue-se do de agente (*lato sensu*)⁵.

O agente não forma, nem exprime a vontade coletiva; limita-se a colaborar na sua formação ou, o mais das vezes, a dar execução às decisões que dela derivam, sob a direção e a fiscalização do órgão. Quaisquer decisões do agente que, porventura

2 Diversamente, Gehrard Leibholz, *La Rappresentazione nella Democrazia*, trad., Madrid, 1989, pp. 193 e ss., *maxime* 202.

3 Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, p. 531, nota.

4 Apesar de criticar a ligação entre a doutrina dos órgãos do Estado e a mentalidade mecanicista, Smend observa ainda — do seu prisma peculiar — que os órgãos constitucionais têm uma eficácia integradora, por virtude da sua existência, do seu processo de formação e do seu funcionamento (*Constitución y Derecho Constitucional*, trad. cast., Madrid, 1985, pp. 77 e 146).

Cfr., doutra óptica, as funções de estabilidade normativa e de integração das instituições em João Baptista Machado (*Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1983, pp. 19 e ss.).

5 V. arts. 22º e 271º, nº 4 da Constituição, expressamente.

de certa perspectiva, se configurem são subordinadas ou de segundo grau, e necessariamente em nível não constitucional⁶.

Quando muito, pode dizer-se que o nexó entre órgão e agente é entre principal e acessório.

3. Órgãos e sujeitos constitucionais

Os órgãos são elementos integrantes do Estado enquanto ser juridicamente constituído (donde a sua radical distinção dos órgãos dos seres biológicos), e os órgãos constitucionais aqueles através dos quais o Estado atua constitucionalmente. O sujeito é o Estado, os órgãos instrumentos ao seu serviço.

Ao mesmo tempo, afigura-se possível encará-los numa linha mais próxima da ciência política do que da do Direito Constitucional: os órgãos, não já enquanto formadores de uma vontade imputável ao Estado, mas enquanto dinamizadores da vida jurídico-pública ou intervenientes, a par de outros intervenientes, no contraditório político.

Neste plano não são, porém, os órgãos os únicos *sujeitos constitucionais* (porque são sempre normas constitucionais que os prevêm e lhes conferem relevância). Há outras entidades, personificadas ou não, com direito ou poder de iniciativa de atividades político-constitucionalmente relevantes: assim, os partidos políticos, específicas associações de Direito constitucional (arts. 10º, nº 2, 51º, 117º da Constituição portuguesa); as comissões de trabalhadores e as associações sindicais (arts. 54º, 55º, 81º, alínea i, 95º); as organizações representativas de atividades económicas (arts. 81º, alínea i, e 95º), os grupos de cidadãos proponentes de candidaturas à Presidência da República (art. 127º) ou às assembleias de freguesia (art. 246º, nº 2) etc.

Se é indispensável conhecer as duas faces da realidade, não menos indeclinável deve ser o cuidado em não as confundir.

4. Órgão e imputação

I — No Estado (como, em geral, nas pessoas coletivas) verifica-se, por um lado, a definição normativa de centros de formação da vontade coletiva e, por outro lado, a atribuição a certas pessoas físicas da função de os preencherem em concreto, de agirem como se fossem o Estado a agir. E, então, a vontade que essas pessoas singulares formem uma vontade psicológica, como qualquer outra — é tida como vontade da pessoa coletiva e qualquer ato que pratiquem, automaticamente enquanto tal, a ele atribuído. Nisto consiste o fenómeno da imputação⁷.

⁶ Cfr. Marcelo Caetano, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 1977, I, pp. 224-225, ou Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, Lisboa, 1982, p. 164. Este Autor, admitindo que os agentes também emitem atos com efeitos externos, imputáveis à pessoa coletiva que servem, salienta que eles se inserem necessariamente numa estrutura hierárquica em cujo topo se encontra um órgão.

⁷ V., por todos, Santi Romano, *Organi*, in *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, Milão, 1953, pp.

Não há dualidade de pessoas (a pessoa titular dos direitos e a pessoa que os exerce) como na representação, legal ou voluntária. Há unidade: é uma só pessoa — a pessoa coletiva — que exerce o seu direito ou prossegue o seu interesse, mas mediante pessoas físicas — as que formam a vontade, as que são suportes ou titulares dos órgãos.

Dualidade ou desdobramento ocorre, sim, na pessoa singular suporte do órgão, que nela se acumulam duas qualidades: a de pessoa como particular e como cidadão, e a de titular do órgão. E, assim, em qualquer ação ou omissão haverá que discernir — que discernir se é um comportamento seu, no âmbito da sua vida e dos seus interesses, ou se é um comportamento ao serviço da pessoa coletiva; haverá que discernir se é um ato *pessoal* ou um ato *funcional*.

Nem há incapacidade de exercício de direitos do Estado (ou de qualquer pessoa coletiva). O Estado é plenamente capaz e exerce a sua capacidade pelos meios adequados e que são precisamente os órgãos.

II — Tudo reside na projeção da norma jurídica a enquadrar no plano global da institucionalização social e da idéia de Direito. Vontade *funcional* nunca pode deixar de ser vontade *normativa*: é a norma que converte a vontade psicológica em vontade do órgão, ou seja, em vontade do Estado.

Por isso, não é necessário distinguir, a respeito da natureza dos órgãos, entre os órgãos como *instituições* no âmbito da teoria da organização administrativa e como *indivíduos* no âmbito da teoria da atividade administrativa⁸. Não são os indivíduos, sem mais, que praticam os atos administrativos ou os atos jurídico-constitucionais; nem são as instituições, sem os indivíduos. São os indivíduos *enquadrados* nas instituições ou as instituições necessariamente corporizadas através de indivíduos⁹.

Por isso ainda, o problema dos vícios da vontade no tocante a atos do Estado não pode colocar-se nos mesmos moldes em que é posto em relação ao negócio jurídico.

III — Representação (de Direito privado) e imputação são, portanto, coisas bem diversas. O órgão *não representa* a pessoa coletiva; o órgão *é* a pessoa coletiva e esta não pode ter outra dinâmica jurídica senão a que lhe vem do órgão¹⁰.

166 e ss.; Manuel de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, I, Coimbra, 1960, pp. 118 e ss.; Kelsen, *Teoria Pura do Direito*, 2ª ed. port., Coimbra, 1961, I, pp. 334 e ss. (e, também sobre a imputação em geral, pp. 150 e ss.); Marcelo Caetano, *Direito Constitucional*, cit., I, pp. 221 e ss.

⁸ Assim, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1986, págs. 593 e ss.

⁹ Neste sentido, Rogério Soares, *Direito Administrativo*, policopiado, Coimbra, 1978, p. 240; os órgãos, sendo figuras abstratas de fixação de competências, tornam-se atuantes através do concurso de pessoas físicas.

¹⁰ O que tem implicações importantíssimas no tocante à responsabilidade por atos ilícitos. Como não é admissível o contrato de mandato para objeto ilícito só através da imputação, pode conseguir-se explicar que a pessoa coletiva responda por atos ilícitos (ou de que resultem prejuízos ou violação de direitos) de titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes (cfr. art. 22º da Constituição e art. 165 do Código Civil).

Como escreve, por exemplo, Manuel de Andrade, ao passo que o representante conserva uma individualidade autônoma diferente da do representado, a vontade do órgão é referida ou imputada por lei à pessoa coletiva, constituindo para o Direito a própria vontade dessa pessoa; enquanto que a vontade do representante é a vontade dele mesmo (embora, numa certa medida, venha a produzir efeitos, desde logo, na esfera jurídica do representado), os atos do órgão valem como atos da própria pessoa coletiva¹¹.

IV — Com isso, tão pouco tem que ver o instituto da representação política pressuposto fundamental da forma de governo *representativo*. É só por causa da representação política que se fala em órgãos representativos, mas estes não o são por representarem ou deixarem de representar o Estado; são representativos, porque os seus titulares representam o povo, os cidadãos, enquanto recebem a representação política deles por meio de eleição (ou, por outras vias, eventualmente).

A imputação refere-se aos atos jurídicos e aos seus efeitos, a representação política aos titulares dos órgãos e ao sentido ou conteúdo político que imprimem aos atos.

5. Órgãos e atos com eficácia interna

I — O conceito de órgão revela-se indispensável para explicar as relações jurídicas que se estabelecem e desenvolvem entre o Estado e os cidadãos (bem como entre o Estado e outras pessoas coletivas públicas, privadas e de Direito internacional). Todavia, não há apenas atos de eficácia externa; há, outrossim, atos com eficácia interna — com eficácia intra-orgânica, nuns casos, e com eficácia interorgânica, noutros — atos cuja relevância se exaure (aparentemente) no interior do aparelho do poder estadual.

Há atos com eficácia intra-orgânica, sejam atos de auto-organização ou decorrentes de auto-organização (v.g. aprovação de regimento ou eleição de mesa de órgão colegial), sejam atos interlocutórios no processo de formação da vontade do órgão. Há atos de um órgão que se projetam em atos de outro órgão, seja porque se requeira a vontade concordante de ambos para a emissão do ato final do Estado (v.g., a aprovação parlamentar da lei e a promulgação pelo Presidente da República), seja porque se confira a um órgão *uma faculté d'empêcher* em face da *faculté de statuer* doutro (v.g., o poder de veto — político ou por inconstitucionalidade — ou o de recusa da ratificação de decretos-leis)¹². E, em certos casos, dir-se-ia ocorrer um

¹¹ *Op. cit.*, I, p. 118.

Cfr., diversamente, Marques Guedes, *A concessão*, Coimbra, 1954, p. 148 (para quem a representação no sentido da teoria geral, e não no da representação voluntária de Direito Privado, pode abranger as relações entre a pessoa coletiva e o órgão).

¹² Cfr., mais desenvolvidamente, Salvatore Foderaro (*Personalità interorgânica*, Pádua, 1962, pp. 124 e segs), que aponta relações de cooperação, de colisão e de supremacia entre os órgãos. Ou Sêrvulo Correia, *op. cit.*, pp. 62 e ss.

desdobramento do Estado, tanto no interior como no exterior (assim os tribunais e o Ministério Público, no exemplo mais divulgado).

Em todas estas hipóteses continua ainda a justificar-se falar de imputação, pelo seguinte:

a) Quanto aos atos de efeitos intra-orgânicos (ou de efeitos diretos intra-organicamente), eles são instrumentais ou preparatórios diante de atos específicos do órgão, correspondentes à parcela, que lhe cabe, do poder do Estado;

b) Quanto à necessidade de adição de atos de vários órgãos, para que se produza um ato final do Estado, em rigor a imputação só se dará também afinal, em face do resultado dessa adição; os atos de diferentes órgãos são imputados ao Estado, na medida em que concorrem para tal ato global (ou complexo) ou para tal resultado;

c) Nem é isto infirmado pela possibilidade de emanção, dentro de um processo, de atos de sentido divergente de dois ou mais órgãos, porque é ainda o ato final, seja qual for a vontade que prevaleça, que se imputa ao Estado; nada impede, entretanto, uma relativa autonomização dos atos de diversos órgãos, enquanto se tome o Estado constitucional, representativo ou de Direito como Estado com pluralidade de poderes;

d) Quanto ao desdobramento orgânico-funcional, quer no domínio da função jurisdicional, quer no domínio da função administrativa, ou se trata de uma adequação para o desempenho de certas funções ou tarefas ou de um desdobramento mais em nível de pessoas coletivas do que em nível de órgãos.

II — Poder-se-á ir ao ponto de falar numa personificação do órgão, ainda que limitada¹³ ou parcial¹⁴? Ou concluir que o Estado é uma organização *diversificada atuante*, e não uma unidade de imputação em vestes de pessoa coletiva¹⁵?

Não parece necessário ir tão longe. Uma vez que para o próprio Estado e para os destinatários permanentes da ordem jurídica estadual aquilo que importa, em última análise, são os atos finais, tudo quanto até lá se passe não se apresenta relevante no plano da personalidade coletiva e daí que não se descubra interesse nesse desdobramento ou multiplicação da figura.

Aliás, não é preciso recorrer à técnica da personificação para qualificar qualquer situação ou relação como jurídica, como significativa do prisma do Direito. O Direito regula não só relações entre sujeitos mas também entre sujeitos e objetos e no interior de um mesmo sujeito¹⁶.

Mais: porque toda a evolução do Direito público vai na linha de uma institucionalização e complexificação crescente, todas as ações e omissões dos órgãos hão de compreender-se sempre à luz de referências e quadros jurídicos — mas referências

¹³ Vezio Crisafulli, *Alcune considerazioni sulla teoria degli organi dello Stato*, Modena, 1938, pp. 22 e ss.

¹⁴ Salvatore Foderaro, *op. cit.*, pp. 197 e ss.

¹⁵ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 5ª ed., Coimbra, 1991, p. 696.

¹⁶ Santi Romano, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 163.

e conceitos muito diversificados, adequados à função própria de cada decisão ou expressão de vontade, e não à luz de uma só forma de os entender (como seria a subjetivação dos órgãos).

6. Órgãos em Direito interno e em Direito internacional

I — Como se disse, a teoria do órgão é suscetível de ser estendida, e tem-no sido, ao Direito internacional. Desde logo, as organizações internacionais possuem uma realidade essencialmente institucional. Mas tanto elas como os demais sujeitos de Direito internacional (com exceção, naturalmente, do indivíduo, quando este seja sujeito de Direito internacional) também só podem agir através de órgãos (e agentes) nas suas relações jurídicas¹⁷.

Relativamente ao Estado o problema que pode suscitar-se vem a ser o de saber se há coincidência entre órgãos para efeitos de Direito interno e órgãos para efeitos de Direito internacional, ou qual é a ordem jurídica que determina os órgãos com competência na sua esfera externa — ou seja, com poder para vincular o Estado internacionalmente e também para o constituir em responsabilidade — se o próprio Direito estadual, se o internacional.

II — Em princípio, o Direito internacional não dispõe sobre quem *representa* o Estado nas relações internacionais, embora venha de há muito o *jus raepresentationis omnimodae* dos Chefes do Estado¹⁸. Remete para o Direito interno (ou acolhe o que este dispõe)^{19, 20}.

Os órgãos do Estado à face do Direito interno são-no também, por conseguinte, a face do Direito das Gentes e são as Constituições que estipulam quais os órgãos com competências específicas nas relações internacionais. Assim, entre nós, o Presidente da República representa a República Portuguesa (segundo o art. 123º da Constituição) e no processo de conclusão de convenções internacionais intervêm ou podem intervir o Governo, a Assembléia da República e o Presidente (arts. 200º, 164º e 138º).

17 Sobre órgãos das organizações internacionais, cfr., por exemplo, Alfred Verdross, *Derecho Internacional Publico*, 4ª ed. castelhana, Madrid, 1963, pp. 250 e ss.; Manuel Diez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Publico*, II, 5ª ed., Milão, 1986, pp. 42 e ss.; Nguyen Quoc Din, Patrick Daillier e Alain Pellet *Droit International Public*, 3ª ed., Paris, 1987, p. 547 e ss.; André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, *Manual de Direito Internacional Publico*, Coimbra, 1993, pp. 436 e ss.

18 Cfr. o art. 7º, nº 2, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

19 Assim, o art. 5º do projecto da Comissão de Direito Internacional sobre responsabilidade do Estado por factos ilícitos.

20 Cfr. Alfred Verdross, *op. cit.*, pp. 250 e ss.; Francis Péak. *Organs of State in their External Relations*, in *Manual of Public International Law*, obra coletiva dirigida por Max Sorensen, Londres, 1968, pp. 381 e ss.; Manuel Diez de Velasco. *op. cit.*, I, 3ª ed., 1976, pp. 381 e ss.; Celso de Albuquerque Melo, *Curso de Direito Internacional Público*, II, 8ª ed., Rio de Janeiro, 1986, pp. 925 e ss.; Beneditto Conforti, *Diritto Internazionale*, 3ª ed. Nápoles, 1988, pp. 331 e ss.

Não quer isto dizer, no entanto, que a imputação se faça em Direito internacional em moldes de acordo com critérios exatamente iguais ao do Direito interno. Há fatores irredutíveis, nomeadamente no domínio da responsabilidade.

Por outro lado, haverá sempre que ter em devida conta o princípio da efetividade. Tal como, em situação de necessidade — por exemplo, em caso de ocupação estrangeira ou de guerra civil —, adquire especial relevância o instituto do reconhecimento do Governo.

Finalmente, ocorrendo alterações constitucionais que afetem, não já os titulares dos órgãos, mas sim os próprios órgãos (como sucede quando muda o regime político ou a forma de Governo, com as inerentes implicações ao nível dos órgãos da função política), a regra jurídico-internacional da identidade e continuidade do Estado não pode deixar de prevalecer.

II

ELEMENTOS

7. Os elementos do conceito de órgão

I — O conceito de órgão implica quatro elementos (incidíveis, mas que cabe distinguir):

a) A *instituição* ou, em certa acepção, o ofício — sendo instituição na célebre definição de Hauriou, a idéia de obra ou de empreendimento que se realiza e perdura no meio social²¹;

b) A *competência* ou complexo de poderes funcionais cometidos ao órgão, parcela de poder público que lhe cabe.

c) O *titular* ou pessoa física ou conjunto de pessoas físicas que, em dado momento, encarnam a instituição e formam a vontade que há de corresponder ao órgão²²;

d) O *cargo ou mandato* (quando se trate de órgão eletivo) — função do titular “papel institucionalizado”²³ que lhe é distribuído, relação específica dele com o Estado, traduzida em situações subjetivas, ativas e passivas.

21 Cfr. Maurice Hauriou, *Précis de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., Paris, 1929, pp. 72 e ss.; Santi Romano, *op. cit.*, pp. 156 e ss.; Oliveira Ascensão, *O Direito — Introdução e Teoria Geral*, 7ª ed., Coimbra, 1993, pp. 23 e ss. E ainda Smend, *op. cit.*, p. 152 (o órgão é uma realidade espiritual que, no processo de integração, se perpetua e renova).

22 Nas organizações internacionais, não raro nas sociedades comerciais e, por vezes, em certas associações há pessoas coletivas investidas da qualidade de titulares de órgãos, mas, em última instância, elas tornam-se presentes através das pessoas físicas titulares dos seus órgãos ou agentes ou que as representam.

23 João Baptista Machado, *op. cit.*, pp. 17-18. Cfr. Ota Weinberger, *Les théories institutionnalistes du droit* in *Controverses autour de l'Ontologie du Droit*, obra coletiva, Paris, 1989, p. 75: “A pessoa autorizada a agir em nome da instituição funciona como uma inteligência programada pela idéia diretriz da instituição”.

II — A instituição e a competência dir-se-iam elementos objetivos, o titular e o cargo elementos subjetivos; nos primeiros, dir-se-ia dominar fatores normativos e transtemporais; nos segundos, fatores pessoais.

No entanto, também o titular e o cargo são conformados objetivamente pelas normas — de Direito constitucional e de Direito ordinário — que não só inserem o titular no órgão mas também regulam a sua designação, a sua cessação de funções e outras vicissitudes. O estatuto do titular, em todos os aspectos, radica, tal como a competência, na norma jurídica. Não é por acaso que também se fala em *magistratura* (como sinónimo de cargo), sobretudo quando se trata de órgãos singulares ou com um só titular²⁴.

8. Sentido da competência

I — A competência²⁵ é algo de instrumental no confronto dos fins ou funções do Estado ou dos interesses públicos. É um meio que os pressupõe forçosamente.

Seria possível pensar a competência em qualquer sistema político-constitucional, mas em rigor só importa considerar o conceito quando haja mais de um órgão ou centro de poder. Historicamente imbricada com o emergir do constitucionalismo moderno e com a idéia de separação (depois de divisão) de poder, ela liga-se, ao mesmo tempo, a um postulado elementar de racionalidade e de operacionalidade.

No tocante às demais pessoas coletivas de direito público, a competência é uma concretização das atribuições — quer dizer, dos interesses ou finalidades específicas que devem prosseguir²⁶. É o conjunto de poderes de que uma pessoa coletiva pública dispõe para a realização das suas atribuições²⁷, havendo ainda que discernir, de harmonia com a estrutura funcional da pessoa coletiva, o segmento conferido a cada um dos seus órgãos.

Mutatis mutandis pode também aludir-se a competência quanto às pessoas coletivas de direito privado²⁸, na medida em que se torna necessário ou conveniente distinguir e distribuir por diversos órgãos o seu poder, seja associativo, funcional

²⁴ Cfr. Jean-Louis Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, 1986, p.132 (refere-se à magistratura como suporte institucional dado ao exercício de um poder político personalizado ou individualizado, como sucede com o Chefe do Estado ou com o Chefe de Governo).

²⁵ Cfr. Arnaldo de Valles, *Competenza e ufficio* in *Studi di Diritto Pubblico in onore di Oreste Ranalletti* Pádua, 1931, I, pp. 323 e ss.; Pietro Gaspari, *Competenza amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, VIII, p. 33; Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, I, 10ª ed., Lisboa, 1973, pp. 211 e ss.; Afonso Queiró, *Competência* in *Dicionário Jurídico da Administração Pública* II, pp. 524 e ss.; Costantino Mortati, *op. cit.*, I p. 196; Marcelo Rebelo de Sousa, *Os partidos políticos...* cit., p. 531, nota; Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 692 e ss.

²⁶ Cfr. Marcello Caetano, *Manual...* cit., I, pp. 202 e 203; Afonso Queiró, *Atribuições* in *Dicionário Jurídico...* I, pp. 587 e ss.

²⁷ Afonso Queiró, *Competência*, cit., loc. cit. p. 525.

²⁸ Cf. José Dias Marques, *Teoria Geral do Direito Civil*, I, Coimbra, 1958, p. 223.

ou societário (um poder que não é poder público, mas que não deixa de ser poder em relação aos membros ou aos beneficiários).

II — A competência pode ser delimitada em razão da matéria, da hierarquia, do território, do tempo e do valor dos atos.

Noutra perspectiva, alude-se, por vezes, a competência *subjetiva* para indicar a competência de um órgão em face da competência de outros órgãos da mesma pessoa coletiva; e alude-se a competência *objetiva* para a recortar em razão da matéria ou da parcela de funções, atribuições ou interesses que deve prosseguir²⁹. O art. 115º, nº 7 da Constituição parece fazer a distinção.

A competência fixa-se no momento em que se inicia o procedimento, sendo irrelevantes as modificações de fato que ocorram posteriormente, bem como as de direito, exceto se for extinto o órgão a que o procedimento estava afeto, se deixar de ser competente ou se lhe for atribuída a competência de que carecesse (art. 30º do Código de Procedimento Administrativo).

III — A competência analisa-se em poderes funcionais, não em direitos subjetivos. Os órgãos só existem no âmbito da pessoa coletiva e as pessoas que são titulares dos órgãos estão ao seu serviço, insista-se; nenhum interesse próprio delas pode aqui ser relevante; e assim tem de ser, até por maioria de razão, no Estado.

Há uma funcionalização ao interesse público mediatizada pela norma jurídica. E são essas finalidades objetivas que comandam, portanto, o exercício da competência, na latitude variável de liberdade dos critérios de decisão correspondentes às diversas funções do Estado ou aos diversos tipos de atos^{30, 31}.

IV — A competência não se confunde com a capacidade, suscetibilidade de situações ativas e passivas, de direitos, poderes e deveres, de que uma pessoa coletiva pode ser titular. A competência segue a capacidade, a qual se afere, salvo no Estado, de acordo com um princípio de especialidade.

Na prática das relações jurídicas, a competência dos órgãos do Estado e das demais entidades públicas desempenha, porém, uma função equivalente à da capacidade e da legitimidade dos particulares³².

29 Cfr. Afonso Queiró, *Os limites do poder discricionário das autoridades administrativas*, in *Estudos de Direito Administrativo*, Coimbra, 1968, pp. 10 e ss.

30 Sobre poderes funcionais, cfr. Marcello Caetano, *Tratado Elementar de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1944, p. 169; Jean Dabin, *Le Droit Subjectif*, Paris, 1952, pp. 217 e ss.; Santi Romano, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 179-180, 200 e 203; Jorge Miranda, *Poder paternal e assistência social*, Lisboa 1969, pp. 17 e ss.; Menezes Cordeiro, *Teoria Geral do Direito Civil*, policopiado, I, Lisboa, 1989, pp. 263 e 264.

31 Por vezes, diz-se que a competência é de exercício obrigatório. Mas a fórmula presta-se a equívocos e é, porventura, mesmo, não verdadeira no domínio do direito municipal.

32 Marcelo Rebelo de Sousa, *O valor jurídico do acto institucional*, Lisboa, 1988, p. 116.

9. A competência e a norma jurídica

I — Sendo a competência definida pelo Direito objetivo, o órgão não pode ter outra competência além da que a norma preveja. Não pertence ao próprio órgão fazer seus poderes que lhe não sejam atribuídos; e nenhuma autoridade do Estado pode praticar atos que não se reconduzam a competências preestabelecidas. No respeitante aos órgãos constitucionais, significa isto que eles são dotados tão-somente de *poderes constituídos*³³ — constituídos pela Constituição. E, segundo o art. 29º do Código de Procedimento Administrativo (recolhendo a orientação unânime da doutrina e da jurisprudência), a competência dos órgãos administrativos é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável (sem prejuízo de delegação de poderes e de substituição).

II — O princípio da prescrição normativa da competência³⁴ é, numa ordem constitucional de Estado de Direito, manifestação de duas idéias mais fundas: a de limitação do poder público como garantia de liberdade das pessoas e a da separação e articulação dos órgãos do Estado entre si e entre eles e os órgãos de quaisquer entidades ou instituições públicas.

Ao passo que em Direito privado e em Direito constitucional, no tocante aos direitos fundamentais, o princípio é o da liberdade ou da autonomia, no tocante aos órgãos é o da competência³⁵. Na concepção do constitucionalismo moderno (mas anterior, aliás, a este, e vinda desde o Direito romano), os indivíduos podem ter todos os direitos que não contrariem os direitos dos outros, a Constituição escrita não esgota os direitos fundamentais (art. 16º, nº 1 da Constituição) e a liberdade só tem por limites os que a lei estabelecer; já os órgãos do Estado — que não valem por si, mas enquanto instituições ao serviço das finalidades coletivas — apenas podem agir com os poderes que as normas a eles relativas confirmam e nos termos por elas traçados.

Se um órgão do Estado praticar um ato que não recaia na sua competência, esse ato será inválido, irregular ou ineficaz por incompetência (ou, conforme os casos, incompetência *stricto sensu*, usurpação de poder ou, ainda de certa ótica, desvio de poder).

III — A competência vem da norma, não se presume. Contudo, tanto pode ser explícita quanto implícita. Quer dizer: tanto pode assentar numa norma que explicitamente a declare como assentar em norma cujo sentido somente seja descoberto através de técnicas interpretativas e que surja como consequência de outra norma ou nela esteja contida. Não há diferença de natureza entre poderes explícitos e implícitos; há somente diferença de graus de leitura³⁶.

33 V. por todos, Hamilton, Madison e Jay, *O Federalista*, trad., Brasília, 1984, pp. 575 e ss.

34 Gomes Canotilho (*op. cit.*, p. 693) fala em indisponibilidade e tipicidade da competência.

35 Para empregar expressões entre nós lançadas por Paulo Cunha.

36 Cf. Geneviève Corexhe, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelas, 1989, Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 694 e 695.

A afirmação de poderes implícitos de certo órgão é muitas vezes feita para aumentar a sua influência ou a sua competência em detrimento de outros órgãos. Tal sentido é, porém, inadmissível.

Os poderes implícitos de um órgão não podem brigar com os poderes — explícitos e implícitos — de quaisquer outros³⁷. E também aqui, a interpretação tem de ser sistemática, levando a conjugar a interpretação de qualquer preceito definidor de competência com, pelo menos, os restantes preceitos que prevêm competências dos demais órgãos.

E são de admitir, em órgãos constitucionais, poderes criados ou derivados diretamente da lei ordinária e não da Constituição? Tais poderes são legítimos, desde que entronquem em poderes constitucionais; desde que, exatamente mediante interpretação sistemática de todos os preceitos constitucionais de competência, possam ser entendidos como poderes implícitos neles contidos; desde que tenham “base constitucional”³⁸.

Esta resposta vale, entre nós, também para o Presidente da República, apesar de a Constituição não falar em poderes atribuídos por lei ao ocupar-se dele, ao contrário do que faz com a Assembléia da República, o Governo e o Tribunal Constitucional (arts. 164º, alínea o), 200º, nº 1, alínea i, 202º, alínea e e 225º, nº 3)³⁹.

IV — Outras classificações de competências ou de poderes (funcionais) abrangidos nas competências de órgãos são as que contrapõem:

— Poderes originários ou diretos (vindos imediatamente de norma jurídica, ainda que implícita) e poderes derivados ou indiretos (vindos de delegação ou de atribuição de outro órgão, quando a norma jurídica a consinta, como estatui o art. 114º, nº 2 da Constituição);

— Poderes exclusivos ou reservados (de um só órgão) e poderes concorrentes (concedidos a dois ou mais órgãos, de tal sorte que atos de uns podem revogar atos de outro ou outros);

— Poderes constitucionais (previstos por normas constitucionais) e poderes legais (previstos por normas legais, de legislação ordinária);

— Poderes materiais (relativos a funções do Estado, direta e imediatamente) e poderes institucionais (ou poderes de uns órgãos em relação a outros);

— Poderes positivos (correspondentes ao *pouvoir de statuer* de Montesquieu) e poderes negativos ou de controle (correspondentes ao *pouvoir d'empêcher*).

37 Assim já o nosso estudo *Atos e Funções do Presidente da República*, in *Estudos sobre a Constituição*, obra coletiva, I, Lisboa, 1977, pp. 276-277.

38 Assim, Acórdão nº 81/86 do Tribunal Constitucional, de 12 de março de 1986, in *Diário da República* 1ª série, nº 93, de 22-4-1986, p. 982. Mas o Tribunal parece exigir em órgãos de soberania que a competência esteja “determinada ou autorizada pela Constituição” (p. 981).

39 Como poderes legais conferidos ao Presidente da República, v. o de conferir posse aos juizes do Tribunal Constitucional (art. 20º, nº 1 da Lei nº 28/82, de 15 de novembro), os decorrentes das funções de Comandante Supremo das forças Armadas (arts. 39º e 46º, nºs 5 e 7, da Lei nº 29/82, de 11 de dezembro) ou, menos importantes, os relativos ao Dia de Portugal (D.L. nº 51/92, de 11 de abril).

10. Os titulares, a sua designação e as suas situações

I — O órgão caracteriza-se tanto pela permanência e pela continuidade que lhe trazem a instituição, a competência e o cargo quanto pela precariedade inerente ao titular.

O titular é sempre temporário: pelo menos, por força da duração limitada da vida humana ou da capacidade física e mental para o exercício do cargo; e também por virtude de regras jurídicas, variáveis consoante os sistemas e as circunstâncias históricas.

Se, por definição, o Estado como forma de organização política impede a apropriação pessoal de qualquer cargo, o princípio democrático é o da renovação periódica por via, direta ou indiretamente, de eleição pelo povo, e o princípio republicano (enquanto princípio democrático *qualificado*) exige mesmo a limitação dos mandatos. É o que a Constituição estatui em geral (no art. 121^a) e, no concernente ao Presidente da República, com a proibição de terceiro mandato consecutivo ou de terceiro mandato iniciado no quinquênio imediatamente subsequente ao termo de segundo mandato consecutivo (art. 126^a).⁴⁰

II — Os modos de designação dos titulares dos órgãos de Estado são variadíssimos, quer no passado quer no presente. Não é possível aqui senão propor uma classificação, olhando à experiência histórica:

a) Entre formas de designação por mero efeito do Direito — a sucessão hereditária (prevista em Constituições monárquicas), o sorteio⁴¹, a rotação, a antiguidade e a inerência.⁴²

b) E entre formas de designação por efeito do Direito e da vontade — a cooptação (simultânea e sucessiva)⁴³, a adoção, a nomeação, a eleição, a aclamação, a aquisição revolucionária.

A cada uma destas modalidades correspondem determinadas regras jurídicas. Da sua observância dependem, em concreto, a investidura no cargo (sujeita ainda a requisitos formais) e a legitimidade de título dos governantes (contraposta, após Bártolo, à legitimidade de exercício).

Problemas importantes são, por outra parte, os que se prendem com os titulares putativos de órgão do Estado e com a usurpação e a restauração no cargo.

⁴⁰ E seria desejável que a lei estendesse esta regra aos presidentes de câmara municipal e de junta de freguesia. Nem seria inconstitucional, como demonstramos em *Princípio republicano e poder local*, in *O Direito*, 1992, p. 451 e ss.

⁴¹ Sobre o Sorteio, cf. Giuseppe Tripoli. *Osservazioni sul principio maggioritario e sui limiti*, in *Revista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1983, pp. 643 e ss.

⁴² Inerência é a atribuição a alguém da titularidade (ou do exercício) de um cargo por virtude da titularidade de outro cargo: v. arts. 135^a e 145^a, alíneas a e e da Constituição. E esta titularidade pode até ser uma titularidade pretérita: assim, quanto à pertença ao Conselho de Estado dos antigos Presidentes da República, art. 145^a, alínea f, Jorge Miranda, *Inerência*, in *Venda*, X, p. 1.370.

⁴³ Cf. Karl Loewenstein, *Kooptation and Zuwahl über die Autonome Bildung Privilegierter Gruppen*, 1973 (trad. it. *Le Forme della Cooptazione* Milão, 1990).

III — São coisas diversas as inelegibilidades (e, positivamente, os requisitos de elegibilidade) e as incompatibilidades.

As inelegibilidades impedem a eleição e, por conseguinte, atingem o direito fundamental de ser eleito. Destinadas, como diz o art. 50º, nº 3 da Constituição (aditado, sem grande necessidade, na revisão de 1989) a garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e a independência do exercício dos cargos, devem ser interpretadas restritivamente⁴⁴.

As incompatibilidades consistem na impossibilidade de exercício simultâneo de dois cargos (v.g de Deputado e de membro do Governo, como estabelece o art. 157º, nº 1 da Constituição) ou na impossibilidade de exercício de um cargo quando o seu titular detenha um interesse (privado) ou esteja ligado a um interesse em conflito (ou suscetível de entrar em conflito) com o interesse público.

De entre as inelegibilidades, algumas (as chamadas inelegibilidades *especiais*) podem equivaler a incompatibilidades de cargos — é o que acontece quando, à partida, quem seja titular de certo cargo fique impedido de disputar uma eleição (por exemplo, o governador civil no respectivo distrito). Porém, as incompatibilidades *proprio sensu* não obstam à eleição, apenas obstam a acumulação de cargo: o eleito está validamente eleito, o que tem é de escolher aquele dos cargos que pretende, de fato, exercer.

Para lá da Constituição, sobre as inelegibilidades dispõem as leis eleitorais; e sobre as incompatibilidades, hoje, a Lei nº 64/93, de 26 de agosto.

IV — Sob a denominação genérica de situações funcionais englobam-se as situações jurídicas ativas e passivas, dos titulares dos órgãos e dos agentes (ou de alguns agentes) do Estado e de quaisquer entidades públicas enquanto tais. Englobam-se as situações jurídicas em que se subjetivam os estatutos correspondentes aos cargos desempenhados por essas pessoas no Estado e nas outras entidades públicas⁴⁵.

Muito diversa é a natureza ou a estrutura destas situações, desde verdadeiros direitos subjetivos, pessoais (v.g., direito a cartão especial de identificação) e patrimoniais (direito a remuneração), a deveres (a começar pelo dever geral de desempenho do cargo com zelo), passando por imunidades — que são garantias (v.g, irresponsabilidade e inviolabilidade pessoal) e por regalias — ou situações de vantagem destinadas a facilitar o desempenho do cargo em condições ótimas e a contribuir para a dignificação da função.

Mas as situações funcionais não se reconduzem nem a poderes funcionais nem a direitos fundamentais.

Não se confundem com os poderes funcionais — em que, como se viu, se decompõe a competência dos órgãos ou que, sendo os órgãos colegiais, sejam autonomizados para efeito de dinamização dessa competência (assim os poderes

⁴⁴ Cf. Jorge Miranda, *Deputado*, Coimbra, 1974, pp. 13 e ss., e *Lei reguladora de incompatibilidades de cargos públicos*, in *O Direito*, 1992, pp. 262 e 263.

⁴⁵ Reproduzimos o que escrevemos em *Manual de Direito Constitucional* IV, 2ª ed., Coimbra, 1993, pp. 59 e ss., e obras citadas.

funcionais dos Deputados, segundo o art. 159º da Constituição) — por os poderes funcionais se identificarem com o próprio Estado em ato, serem situações jurídicas essenciais ou primárias, cujo eficaz exercício equivale ao exercício do poder público.

Distinguem-se dos direitos fundamentais, por os direitos fundamentais implicarem diferenciação, separação ou exterioridade diante do Estado. Enquanto que as situações funcionais (possuam ou aparentem possuir, embora, a estrutura de direitos subjetivos) são consequência da prossecução do interesse público e este prevalece sempre sobre o interesse dos titulares, os direitos fundamentais só existem aí onde hoje haja um interesse das pessoas que valha por si, autônomo, diferenciado. Ou dizendo de outro modo: as situações funcionais são situações jurídicas de membros do *Estado-poder* ou do *Estado-aparelho* (conforme se quiser), os direitos fundamentais são situações jurídicas de membros do *Estado-comunidades* das pessoas que o constituem (ainda que não especificamente na veste de cidadãos).

III

CATEGORIAS DE ÓRGÃOS

11. *Classificação dos órgãos*

I — Os órgãos do Estado são suscetíveis de classificações *estruturais* (relativas à instituição e aos titulares dos cargos) de classificações funcionais (respeitantes à competência) e de classificações *estruturais-funcionais* (*em* que se conjugam uns e outros aspectos).

O rigor científico de algumas destas distinções a que assim se procede talvez nem sempre seja completo, mas elas são úteis e, duma maneira ou doutra, habitualmente citadas pela doutrina⁴⁶.

II — Classificações estruturais são as que permitem contrapor:

a) Órgãos *singulares* e órgãos *colegiais* — consoante têm um ou mais de um titular, e avultando entre os segundos, as *assembléias*;

b) Órgãos *simples* e órgãos *complexos* — sendo simples os que, sejam singulares ou colegiais, apenas formem uma vontade unitária, e complexos os órgãos, necessariamente colegiais, que se desdobram ou multiplicam, para efeito de formação de vontade, em dois ou mais órgãos, uns singulares (por exemplo, os Ministros no Governo), outra ainda colegiais (a Mesa e as comissões do Parlamento, os Conselhos de Ministros gerais ou especializados, as seções do Tribunal Constitucional e de outros tribunais superiores);

⁴⁶ Cfr., por exemplo, C. Mortati, *op. cit.*, I, pp. 207 e ss.; ou Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*, I, pp. 595 e ss.

c) Órgãos *eletivos e não eletivos* — consoante a eleição é ou não o modo de designação de titulares dos órgãos;

d) Órgãos *representativos e não representativos* — sendo representativos aqueles em que a eleição constitui vínculo de representação política (v.g., Presidente da República, Assembléia da República, assembléias legislativas regionais, órgãos de poder local) e não representativos, os órgãos não eletivos e os órgãos eletivos sem representação política (v.g., Provedor de Justiça, e, em parte, Tribunal Constitucional — cujos titulares são independentes);

e) Órgãos *constitucionais e não constitucionais* — sendo aqueles os que a Constituição cria e que não podem, por conseguinte, ser extintos ou eventualmente modificados por lei ordinária;

f) Órgãos de *existência obrigatória* e *órgão de existência facultativa*, correspondendo os primeiros à regra geral, mas podendo, em certos casos, a norma admitir que uns órgãos (necessariamente de existência obrigatória) possam criar ou constituir outros (assim, os conselhos municipais, nos termos do art. 250º da Constituição entre 1982 e 1989; ou determinados órgãos universitários, à face do art. 16º, nº 2 da Lei nº 108/88, de 24 de setembro).

III — Classificações funcionais, por seu turno são as que contrapõem:

a) Órgãos *deliberativos e órgãos consultivos* — consoante tomam decisões ou deliberações ou atos consultivos ou pareceres;

b) Órgãos *a se* e *órgãos auxiliares* — sendo estes os que, a título consultivo ou deliberativo, coadjuvam outros, de modo a habilitá-los melhor a decidir ou mesmo a funcionar⁴⁷.

c) Órgãos de *competência originária* e *órgãos de competência derivada* — conforme possuem competência originária, diretamente provindo da norma jurídica, ou competência delegada ou atribuída por outro órgão (ainda que em Direito constitucional não haja órgãos unicamente com poderes delegados);

d) Órgãos *legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais* em razão das funções do Estado que desempenhem ou em que intervêm (embora nenhum órgão pratique atos de uma só natureza e possa falar-se quanto a cada órgão em funções principais e acessórias);

e) Órgãos de *decisão* e *órgãos de controle, de fiscalização ou de garantia* — aqueles com competência para a prática de atos finais com projeção na vida política ou nas situações das pessoas e estes com competência para a apreciação desses atos, sejam quais forem os resultados da apreciação (inclusive, no limite, a sua anulação ou revogação).

IV — Classificações estrutural-funcionais são as que levam a distinguir:

a) Órgãos *externos* e *órgãos internos* — sendo estes, em órgãos complexos, os que possuem competência interna;

⁴⁷ Cfr. Giuseppe Ferrari, *Gli Organi Ausiliari*, Milão, 1956; Jorge Miranda, *Conselho de Estado*, Coimbra, 1970, pp. 9 e ss., e autores citados.

b) *Órgãos políticos* e *órgãos não políticos* — consoante se movam segundo critérios políticos ou segundos outros critérios (jurídicos, administrativos técnicos) ou, doutro ângulo, exerçam exclusiva ou parcialmente, a função legislativa e a governativa ou não a exerçam;

c) *Órgãos primários* e *órgãos vicários* — sendo os primeiros os que têm competência em condições de normalidade institucional ou para períodos normais de funcionamento, e vicários os que têm competências de substituição⁴⁸;

d) *Órgãos centrais* e *órgãos locais* — consoante a sua competência abrange todo o território do Estado ou parte dele;

e) *Órgãos hierarquizados* e *órgãos não hierarquizados* — os primeiros, integrados em estruturas hierarquizadas de decisão, como sucede (embora em termos opostos) com os órgãos administrativos e os jurisdicionais; os segundos, não integrados (e não sendo órgãos hierarquizados, naturalmente, os órgãos políticos).

12. O regime constitucional dos órgãos do Estado

I — A Constituição procede ela própria a várias distinções de órgãos:

a) *Órgãos do Estado*, *órgãos das regiões autónomas* e *órgãos do poder local* (arts. 3º, nº 3, 114º, nº 2, 116º, nº 1, 119º, nº 1, 121º, 122º, nº 2, e ainda arts. 6º, nº 2, 233º, 236º e 241º);

b) *Órgãos de soberania* e *órgãos não de soberania* (arts. 113º, 114º, nº 1, e 167º, alínea a, 9);

c) *Órgãos eletivos* e *órgãos não eletivos* (arts. 116º, 50º, nº 3, 117º, nºs 1 e 3, 139º, nº 3, 155º, 167º, alíneas a, j e l, 233º, nºs 2 e 5, 241º, nº 2 e 260º);

d) *Órgãos colegiais* e *órgãos não colegiais* (arts. 119º e 116º, nº 6), inserindo-se naqueles as assembleias (arts. 117º, nº 3 e 240º);

e) *Órgãos políticos* e *órgãos não políticos* (arts. 120º e 121º, e ainda 50º, nº 2, 135º, nº 2 e 157º, nº 1);

f) *Órgãos deliberativos* e *órgãos não executivos* (arts. 117º, nº 3, *in fine*, 241º);

g) *Órgãos constitucionais* e *órgãos não constitucionais* (art. 167º, alínea j e l).

II — Há regras constitucionais expressas comuns aos órgãos do Estado, das regiões autónomas e do poder local:

— A validade dos atos desses órgãos depende da sua conformidade com a Constituição (art. 3º, nº 3);

— Nenhum órgão do Estado, de região autónoma ou de poder local pode delegar

⁴⁸ Assim, são órgãos vicários, no nosso Direito constitucional atual, e aliás em termos diversos, o Presidente da República interino (art. 135º) e o presidente da assembleia legislativa regional quando substitui o Ministro da República para a região autónoma (art. 232º, nº 4), e a Comissão Permanente da Assembleia da República (art. 182º).

A diferença entre delegações e substituições está em que a primeira, embora sempre tenha de ser consentida pela norma jurídica, requer ainda um ato do órgão delegante, ao passo que a segunda depende apenas da ocorrência dos pressupostos previstos na norma.

os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei (art. 114º, nº 2);

— A falta de publicidade de qualquer ato de conteúdo genérico dos órgãos do Estado, das regiões autónomas e do poder local implica a sua ineficácia jurídica (art. 122º, nº 2);

— O estatuto (incluindo o remuneratório) dos titulares desses órgãos cabe na reserva absoluta de competência legislativa da Assembléia da República (art. 164º alínea b, 167º alínea l, e 228º);

— As reuniões das assembléias que funcionam como órgãos do Estado, das regiões autónomas e do poder local são públicas, exceto nos casos previstos na lei (art. 119º, nº 1).

III — Há regras comuns aos órgãos de soberania:

— A formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição (art. 113º, nº 2);

— Os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição (art. 144º, nº 1) — embora o mesmo princípio valha para os órgãos das regiões autónomas (art. 233º) e do poder local (art. 241º).

IV — Há regras comuns aos órgãos eletivos:

— O sufrágio direto, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local (art. 116º, nº 1)⁴⁹;

— No acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e a independência do exercício dos respectivos cargos (art. 50º, nº 3);

— Os partidos políticos representados em quaisquer assembléias designadas por eleição direta gozam do direito de serem informados regular e diretamente sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público pelos órgãos executivos de que não façam parte (art. 117º, nº 3);

As eleições e os estatutos dos titulares dos órgãos (eletivos) de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como dos titulares dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio direto e universal constituem matéria de reserva absoluta de competência legislativa da Assembléia da República (art. 167º, alíneas a, j e l, e 164º, alínea b, e 233º, nº 5);

As eleições dos titulares dos órgãos (eletivos) de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como as eleições previstas na Constituição para outros órgãos eletivos constituem objeto do decreto da Assembléia da República sujeito a veto qualificado do Presidente da República (arts. 139º, nº 3, e 169º, nº 2).

E ainda:

— No ato de dissolução de órgãos colegiais do Estado, das regiões autónomas e do poder local baseados no sufrágio direto tem de ser marcada a data das novas

⁴⁹ Sobre esta regra e os demais princípios gerais de Direito eleitoral político (a face do texto inicial), v. Jorge Miranda, *O Direito eleitoral na Constituição*, II, obra coletiva, Lisboa, 1978, pp. 61 e ss.

eleições, que se realizarão nos noventa dias seguintes e pela lei eleitoral vigente ao tempo da dissolução, sob pena de inexistência jurídica daquele ato (art. 116º, nº 6);

— A conversão de votos em mandatos nas assembleias que sejam órgãos do Estado, das regiões autónomas e do poder local faz-se de harmonia com o princípio da representação proporcional (art. 116º, nº 5, e ainda arts. 155º, 233º, nº 2, 241º, nº 2 e 260º).

V — São regras comuns aos órgãos políticos:

— Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelos atos e omissões que praticarem no exercício das suas funções (art. 120º, nº 1);⁵⁰

— A lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, bem como sobre os respectivos direitos, regalias e imunidades (art. 120º, nº 2)⁵¹;

— A lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respectivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato (art. 120º, nº 3)⁵²;

— Ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local (art. 121º);

— Ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do desempenho de cargos públicos (art. 50º, nº 2)^{53, 54};

— Ninguém pode exercer simultaneamente mais de um cargo político do Estado ou das regiões autónomas (arts. 135º, nº 2, e 157º, nº 1).

VI — Lembre-se, finalmente, que a Constituição, após as revisões de 1989 e 1992, prevê um órgão de Direito internacional (de Direito comunitário europeu) — o Parlamento Europeu —, estendendo-lhe algumas das regras pertinentes às assembleias políticas portuguesas (arts. 15º, nº 5, 136º, alínea *b*, e 139º, nº 3, alínea *c*. É algo de inédito em Direito comparado.

13. Os órgãos de soberania

I — Ao contrário das Constituições de 1822, 1826 e 1838 que enunciavam os “poderes do Estado” (respectivamente arts. 30º, 11º e 34º), as Constituições de 1933

50 V. também arts. 133º, 160º e 199º.

51 Sobre a proteção penal, v. os arts. 358º, 360º, 363º, 368º e 369º do Código de Processo Penal e o D.L. nº 65/84, de 24 de fevereiro.

52 É a Lei nº 34/87, de 16 de julho.

53 A expressão “cargos públicos” é mais lata do que “cargos políticos”, mas a norma parece ser a estes que, mais especificamente, pretende dirigir-se.

54 Este direito não impede, naturalmente, pelo menos quanto ao Presidente da República e aos membros do Governo, que se aplique a regra de que eles apenas recebem as remunerações correspondentes a esses cargos, pagos exclusivamente pelo orçamento do Estado (assim, parecer nº 4/84, de 26 de janeiro de 1984, da Procuradoria-Geral da República, não publicado, e Jorge Miranda, *Um problema de dignidade do Estado*, in *Diário de Notícias*, de 9 de janeiro de 1984).

e 1976 preferiram enumerar os “órgãos de soberania” (respectivamente arts. 71º e 113º); na transição, ficou a Constituição de 1911, dizendo que “*são órgãos de Soberania Nacional o Poder legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judicial*” (art. 6º).

Em vez da concepção da pura separação de poderes como poderes-funções, veio a ser adaptada, pois, nas nossas duas últimas Constituições, a concepção mais realista — e também mais elaborada tecnicamente — de divisão do poder através da separação de órgãos (ou de poderes-competência). A diferença, aliás só por si muito reveladora, está em que a atual Lei Fundamental, e não a de 1933, expressamente proclama a separação e a interdependência dos órgãos de soberania como princípio geral de organização do poder político (art. 114º, nº 1, já citado).

II — A Constituição não institui apenas os órgãos de soberania indicados taxativamente no art. 113º: Presidente da República, Assembléia da República, Governo e tribunais; ou os órgãos de governo própria das regiões autônomas (arts. 6º, nº 2, 233º e 236º) e do poder local (art. 241º).

Institui também como órgãos do Estado o Provedor de Justiça (art. 23º), a Alta Autoridade para a Comunicação Social (art. 39º), o Conselho Econômico e Social (art. 95º), o Conselho de Estado (arts. 144º e ss.), o Conselho Superior da Magistratura (art. 220º), o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (art. 219º, nº 2), a Procuradoria-Geral da República, com o Conselho Superior do Ministério Público (art. 222º), os Ministros da República para as regiões autônomas (art. 232º) e o Conselho Superior de Defesa Nacional (art. 274º)⁵⁵.

III — O nº 2 do art. 113º estabelece que a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição. Este item não se afigura, contudo, suficiente para recortá-los diante dos demais órgãos constitucionais.

E isto porque de duas uma: se se toma à letra o que ele diz, verifica-se que, em rigor, nem todos os órgãos de soberania têm a sua estrutura completamente definida pela Constituição (somente o Presidente da República, sem prejuízo do que atrás dissemos sobre a sua competência)^{56, 57}; e, se se tomam as expressões em termos moderados, então no seu alcance cabem também os órgãos das regiões autônomas e do poder local, e até alguns dos outros órgãos do Estado não considerados órgãos

⁵⁵ Reportamo-nos ao texto atual porque entre 1976 e 1982 foram ainda órgãos do Estado os conselhos de informação (art. 39º), o Conselho da Resolução e a Comissão Constitucional (arts. 113º, 142º e ss. iniciais) e entre 1982 e 1989 o Conselho da Comunicação Social (art. 39º). Por seu turno, o Conselho Econômico e Social substituiu o Conselho Nacional do Plano (art. 94º inicial).

⁵⁶ Aliás, logo a seguir os arts. 114º, nº 2, e 119º, nºs 2 e 3 falam em *lei*; a lei pode aditar novas competências à Assembléia da República (art. 164º, alínea o), ao Governo (art. 200, nº 1, alínea i e ao Tribunal constitucional (art. 225º, nº 3), bem como ao Primeiro-Ministro (art. 204º, nº 1, alínea d: e é a lei que fixa o número exato de Deputados (art. 151º), organiza o Governo art. 201, nº 2) e dispõe sobre a estrutura do Tribunal constitucional e dos demais tribunais (arts. 167, alínea c, e 168º, nº 1 alínea q).

⁵⁷ Cfr. Diário da Assembléia da República V legislatura, 1ª sessão legislativa, 2ª série, nº 35-RC, pp. 1.079, 1.081 e 1.083.

de soberania. Portanto, o papel do art. 113º, nº 2 só pode consistir em reforçar outros preceitos no sentido da sujeição do Estado, da soberania do Estado, à Constituição.

IV — Como distinguir então entre órgãos constitucionais em geral e órgãos de soberania?

É corrente identificar órgãos de soberania com órgãos *supremos* do Estado. Temos dúvidas sobre o fundamento desta caracterização, e isso por dois motivos: primeiro, porque julgamos muito discutível a idéia de uma hierarquia de órgãos constitucionais (o que nada tem que ver com a hierarquia própria dos tribunais); em segundo lugar, porque essa noção de supremacia poderia inculcar a sujeição dos órgãos de soberania apenas à Constituição, quando é certo que também estão sujeitos à lei (v. ainda arts. 3º, nº 2 e 119º, e, quanto a alguns, arts. 208º e 266º, nº 2) e até a normas regimentais (arts. 119º, nº 3, 122º e 178º).

Mais plausível pareceria atender à referida origem do termo no nosso Direito constitucional positivo. Enquanto que os órgãos de soberania exerceriam poderes do Estado e produziram atos típicos das suas funções (atos legislativos, políticos, administrativos, jurisdicionais), incluindo a revisão constitucional e a participação na vida internacional, os outros órgãos constitucionais — fossem órgãos *a se* (caso do Provedor de Justiça) ou auxiliares de órgãos de soberania (caso do Conselho de Estado) — não participariam desse poder e o seu contributo situar-se-ia num grau ou nível interlocutório. Tão pouco, porém, é de aceitar este critério⁵⁸, não só porque atos da função administrativa provêm de todos ou quase todos os órgãos do Estado mas também (e decisivamente) porque, por virtude da existência das regiões autónomas, até atos das funções legislativas governativas são produzidos por órgãos que não são órgãos de soberania.

E também não pode escolher-se o critério da posição jurídico-constitucional traduzida numa relação necessária com a função política ou da contitularidade na determinação das linhas gerais da direção política⁵⁹. Basta pensar nas assembleias legislativas e nos governos regionais, por um lado, e, por outro lado, nos tribunais (aqueles exercendo e estes, pelo contrário, não exercendo a referida função política).

Não vemos outro caminho que não seja vincular o conceito à própria matriz da soberania. Os órgãos ditos *de soberania* vêm a ser aqueles que se ligam, necessária e primariamente, à soberania como poder próprio e originário do Estado⁶⁰; os restantes — sejam órgãos de entidades autónomas diferenciadas do Estado ou não — possuem uma qualidade e uma consistência secundária de poder.

Mas os órgãos de soberania não se revelam apenas órgãos primários e necessários, elementos necessários (embora não suficientes) da estrutura do Estado⁶¹. O seu

⁵⁸ Foi o que adotamos em Art. 113º (*Órgãos de soberania*), in *Estudos sobre a Constituição*, I, p. 384.

⁵⁹ Cfr. Cristina Queiroz, *Os atos políticos no Estado de Direito*, Coimbra, 1990, pp. 151 e 152, e autores citados.

⁶⁰ V. *Manual*, III, 2ª ed., Coimbra, 1987, pp. 177 e ss. e autores citados.

⁶¹ Cfr. por todos, Emilio Crosa, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione Italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, pp. 91 e ss. A falta de um órgão

caráter específico, a essa luz, manifesta-se também (por isso ou por outro lado) em nível de sistema político. Os órgãos de soberania são as peças essenciais do sistema político; é a partir de órgãos políticos de soberania que se define o sistema de governo; e o relacionamento recíproco destes com os tribunais releva para o regime político, para o Estado de Direito democrático (arts. 2º e 9º, alínea b) da Constituição.⁶²

Mais do que isto, já a qualificação não passaria de um mero *nomen juris*.

14. Os órgãos colegiais e o seu funcionamento

Pela sua própria natureza, os órgãos colegiais, mormente as assembleias, requerem mecanismos complexos de estruturação, de garantia dos direitos dos seus titulares ou membros e de formação e eficácia jurídica da vontade. Deles se ocupam, em geral, a Constituição (art. 119º) e o Código do Procedimento Administrativo (arts. 14º e ss.) e, em especial, os diversos regimentos desses órgãos.

De entre os múltiplos problemas a resolver constam os que se prendem com:

a) A constituição dos órgãos após a sua renovação (*maxime* após eleições) e a verificação dos poderes dos membros;

b) A distinção entre plenário, de uma parte, e comissões e seções, doutra parte;

c) O tempo de funcionamento em cada ano;

d) A sede física dos órgãos e o local das reuniões;

e) A presidência e a mesa dos órgãos (*maxime* das assembleias);

f) A realização das reuniões plenárias e das comissões e seções (por direito próprio ou a convocação de outros órgãos);

g) A ordem do dia ou objeto prefixado sobre que elas versam (ou, noutra aceção, período, principal, da reunião que lhe é consagrado)⁶³;

h) A publicidade das reuniões (pelo menos, das reuniões plenárias);

i) O *quorum* ou número mínimo de titulares ou membros presentes para o órgão colegial reunir ou para deliberar, determinando a sua falta invalidade, quando não inexistência jurídica, de deliberação.

O *quorum* é uma garantia da instituição e, simultaneamente, do direito de participação dos titulares do órgão. E pode distinguir-se o *quorum só* para a discussão e para a deliberação, e antes e durante a ordem do dia. Assim como pode ser fixo (número predeterminado ou fração do número constitucional, legal ou estatutário de membros do órgão colegial) ou variável (proporcional aos membros em efetividade de funções).⁶⁴

constitucional ou de um conjunto deles determina a imediata paralisia da atividade do Estado ou a sua ilegítima transformação (p. 93).

62 V. *Manual*, III cit., pp. 219 e ss.

63 Cfr. Silvio Furlani, *Ordine del giorno*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII.

64 Conforme nota Magalhães Collaço (*A Constituição e o Quorum*, Coimbra, 1916, p. 7), *quorum* é um termo vindo do Direito parlamentar inglês e derivado da linguagem processual que, para designar o número de juizes cujo concurso era considerado indispensável para a validade dos atos e julgamentos, empregava a fórmula: "*quorum aliquem vestrum ABC... unum esse volumens*".

A Constituição impõe que as deliberações dos órgãos colegiais de soberania, das regiões autónomas e do poder local sejam tomadas com a presença da maioria do número legal dos seus membros (art. 119º, nº 2);

j) As maiorias necessárias — absoluta e relativa, simples e qualificada — exigidas pelas normas reguladoras dos órgãos, consoante os diferentes casos.

Entende-se por maioria absoluta a equivalente a mais de metade dos votos expressos ou dos votos validamente expressos; por maioria relativa a equivalente a mais votos em certo sentido do que em qualquer outro (designadamente, mais votos a favor de certo projeto de deliberação do que contra, não se contando as abstenções); por maioria simples a maioria prevista em regra geral; por maioria qualificada a maioria agravada, imposta para certa deliberação.

Por regra, adota-se o princípio da maioria relativa: salvo nos casos previstos na Constituição, na lei e nos respectivos regimentos, as deliberações dos órgãos colegiais de soberania, das regiões autónomas e do poder local são tomadas à pluralidade de votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria (art. 119º, nº 3, da Constituição).⁶⁵

l) As votações⁶⁶ e as suas diversas formas — por escrutínio secreto, por votação nominal, por levantados e sentados, por divisão etc. — e a exigência do escrutínio secreto em caso de eleições ou de deliberações relativas à apreciação do comportamento ou das qualidades de qualquer pessoa (art. 24º, nº 2 do Código de Procedimento Administrativo)⁶⁷.

15. As assembleias em especial

I — Na aceção mais geral, assembleia é qualquer reunião de pessoas, mais ou menos numerosa e estável, sempre predeterminada por normas jurídicas, com vista à prática de certos atos ou atividades.

As assembleias não são produto de liberdade de reunião; são expressão de poder (ou de liberdade de associação, quando se trate de assembleias de associações e formações análogas); e são expressões de poder público, quando se trate de assembleias de Direito constitucional e administrativo (ainda que ligadas a um princípio de participação); e só o sentido imprimido pelas normas habilita a distinguir.

Mas, em segundo lugar, numa aceção restrita e específica, assembleia vem a

⁶⁵ Afigura-se, por isso, de duvidosa constitucionalidade a proibição de abstenção, “no silêncio da lei”, feita pelo art. 23º do Código do Procedimento Administrativo.

⁶⁶ A votação — em que cada titular de órgão emite um voto e os votos todos são apurados, discernindo maioria e minoria — é o mais importante dos processos de formação da vontade em órgãos colegiais, e o mais conforme com os princípios do Estado de Direito democrático. Outros são o consenso e a aclamação.

⁶⁷ Apreciação de *pessoas*, e não de trabalhos científicos (v.g. dissertações) ou de provas académicas públicas, em que deve prevalecer um juízo objetivo (v. o nosso estudo *Sobre o regime de admissão à prestação de provas de doutoramento*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1992, p. 627 e ss.).

ser uma categoria de órgãos colegiais definida não tanto pela sua extensão quanto pelo regime peculiar que preside à sua composição e pelas funções que lhe andam conexas.

Há assembleias que não chegam a ser órgãos, que não se elevam a centros institucionalizados de criação e manifestação de uma vontade jurídica imediata ou *a se* e há assembleias *proprio sensu*, as quais recebem, a par de outros órgãos competências dentro do Estado (ou, sendo caso disso, de outras entidades públicas ou privadas). Entre as primeiras contam-se as assembleias de voto nos sistemas representativos; entre as segundas, os parlamentos e as demais assembleias política, e administrativas.

II — Não são órgãos as assembleias de voto, porque, embora não despidiêda a consideração das operações e dos resultados nelas verificados, esses resultados só adquirem relevância (ou relevância plena), no conjunto das assembleias (apenas numa perspectiva global ou *a posteriori* se justifica tomar o eleitorado ou colégio eleitoral como órgão).

Exemplificando com as assembleias de voto reguladas na lei eleitoral para a Assembleia da República (Lei nº 14/79, de 16 de maio): a cada freguesia corresponde uma assembleia de voto; as freguesias com um número de eleitores sensivelmente superior a 800 dividem-se em seções de voto e podem ser anexadas assembleias de voto de freguesias vizinhas se o número de eleitores de cada uma for inferior a 800 e a soma delas não ultrapassar sensivelmente este número; as assembleias de voto reúnem-se no dia marcado para a eleição, das 8 às 19 horas; em cada assembleia é constituída uma mesa para promover e dirigir as operações eleitorais; a assembleia funciona ininterruptamente até estarem concluídas todas as operações de votação e apuramento; nas assembleias só podem permanecer eleitores que aí possam votar, salvo candidatos e mandatários ou delegados de listas e agentes de órgãos de comunicação social. Apesar da designação, não devem ter-se por assembleias as “assembleias” de apuramento geral de círculo eleitoral.

III — As assembleias-órgãos apresentam-se suscetíveis de diversas classificações (a acrescer às classificações de órgãos que já conhecemos): assembleias diretas e representativas, unicamerais e pluricamerais, constituintes e ordinárias.⁶⁸

Dizem-se *diretas* as assembleias compostas por todos os titulares dos interesses a prosseguir, por todas as pessoas integrantes do povo (ativo) ou de dado estrato ou classe — as compostas ou por todos os cidadãos ativos (assembleias populares) ou por todos os membros da nobreza, ou de certo nível da nobreza, ou de qualquer outro grupo diferenciado (assembleias aristocráticas, como a Câmara dos Lordes britânica ou dos Pares portuguesa de 1826).

Dizem-se *representativas* as assembleias compostas por representantes, seja em moldes de representação política moderna (representação de todo o povo, baseada na eleição política), seja em moldes de representação estamental, corporativa ou de

⁶⁸ Cfr., por todos, Marcello Caetano, *Direito Constitucional*, cit., I, pp. 260 e ss.

interesses (representação parcelada de frações da comunidade política ou de instituições nela existentes), seja ainda em moldes de representação institucional e conexa, o mais das vezes, com a representação corporativa.

Unicamerais são as assembleias únicas, *pluricamerais* as que se desdobram em duas ou mais de duas câmaras para o exercício de funções idênticas ou complementares. Porém, uma assembleia política única ou principal pode não equivaler a unicameralismo, visto que, não obstante sem ligação orgânica, pode haver outra ou outras assembleias secundárias (v.g, a Câmara Corporativa da Constituição de 1933). As assembleias pluricamerais são, de regra, bicamerais (recortando-se, então, a segunda câmara ou pela sua composição aristocrática ou pelo diverso sufrágio ou pela estrutura federativa do Estado, designadamente): raríssimas são as assembleias multicamerais (como as da Constituição francesa do ano VIII e as da Constituição iugoslava de 1953).

São assembleias *constituintes* as que possuem poderes constituintes (originários), sejam instituídas só para isso, só para fazer a Constituição (como foi a Assembleia Constituinte portuguesa de 1975-1976), ou detenham também outros poderes ou até a plenitude da soberania (como as anteriores assembleias constituintes portuguesas). E são assembleias *ordinárias* as que apenas exercem poderes constituídos, *maxime* o de legislação ordinária e, outrossim, o de revisão constitucional (*tertium genus* só poderia admitir-se quanto a assembleias especiais de revisão ou *convenções*).

IV — As denominações das assembleias estamentais eram bastante variadas; assim como o são as das assembleias representativas atuais. Quando existem duas câmaras, na maior parte dos casos uma designa-se por “câmara dos deputados” ou “dos representantes” e a segunda “câmara dos senadores” ou “senado” (entre nós, nas Constituições de 1838 e 1911)⁶⁹.

De todo o modo, em sentido verdadeiro e próprio, só é parlamento a assembleia representativa política ordinária que seja “órgão de soberania” (na ordem interna) e colocada em interdependência, e não em dependência, frente aos restantes órgãos: parlamento é órgão do Estado, e não das regiões autónomas, parlamento implica separação de poderes, se bem que, não necessariamente, sistema de governo parlamentar (não há parlamento em sistemas de concentração de poderes, como a monarquia constitucional alemã ou o governo representativo simples; nem tão pouco há em sistemas de concentração na assembleia como o sistema Convencional francês de 1793-1795 ou o soviético).

V — Em Portugal, hoje, deparam-se assembleias de diferentes espécies.

A Constituição prevê assembleias diretas — como os plenários de trabalhadores de empresas (art. 54º, nº 2), os plenários de cidadãos eleitores nas freguesias de população diminuta (art. 246º, nº 3) e as assembleias de moradores nas organizações

⁶⁹ Cfr. Jorge Miranda, *Senado*, in *Verbo*, XVI, pp. 1.735 e ss.

de moradores (art. 264^o); prevê assembleias representativas, em nível de Estado — Assembleia da República (arts. 113^o e 150^o e ss.) — das regiões autónomas — assembleias legislativas regionais (arts. 233^o e 234^o) — e do poder local — assembleias de freguesia (art. 246^o), assembleias municipais (art. 251^o) e assembleias regionais (art. 260^o); e prevê assembleias parcialmente formadas mediante representação setorial ou de interesses o Conselho Económico e Social (art. 95^o) e o Conselho Superior da Magistratura (art. 220^o), se um e outro puderem ser considerados assembleias⁷⁰.

Nos seus âmbitos próprios, todas estas assembleias são deliberativas, e até o Conselho Económico e Social, além de órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, pode ter outras funções atribuídas por lei (art. 95^o, n^o 1, *in fine*). E todas são políticas, exceto o Conselho Económico e Social. Mas somente a Assembleia da República, a assembleia representativa de todos os portugueses (art. 150^o), deve qualificar-se, em rigor, como parlamento.

16. *Os regimentos das assembleias políticas*

I — Na maior parte dos órgãos colegiais, elaboram-se regimentos ou corpos de normas relativos à sua organização e ao seu funcionamento⁷¹, aprovados por esses mesmos órgãos.

Particularíssima importância, todavia, assumem modernamente os regimentos das assembleias políticas, devido à sua natureza e aos problemas teóricos que suscita a sua qualificação dentre os atos jurídicos.

II — A observação do Direito comparado mostra, com efeito, que aos parlamentos cabe estabelecer, em complemento da Constituição (ou, porventura, da lei), as regras sobre o modo de exercício da sua competência.

Resultantes muitas vezes de precedentes e convenções constitucionais, outras vezes formadas de novo, tais regras caracterizam-se pela permanência (destinam-se a ter duração indefinida ou, pelo menos, em certos países, a vigorar por toda a legislatura) e pela autonomia (nenhum outro órgão interfere na sua feitura).

Não se trata apenas de preceitos de ordem técnica tendentes à maior eficácia (por importante que seja a racionalização do trabalho parlamentar). Trata-se sobretudo de preceitos de cunho político, dos quais dependem quer a liberdade de ação dos membros do Parlamento (regras sobre o uso da palavra ou sobre a iniciativa legislativa ou fiscalizadora, por exemplo) quer a realização do princípio representativo (publicidade das deliberações, por exemplo), e daí a própria virtualidade de o Parlamento manifestar o seu poder em face dos demais órgãos do Estado.

70 E, como se sabe, a Constituição prevê ainda, em território sob administração portuguesa, Macau, uma Assembleia Legislativa, conquanto sem dispor sobre a sua organização (art. 292^o).

71 Também se fala em regimento no tocante a pessoas coletivas.

Cada regimento reflete, por conseguinte, tanto as tradições e a vida institucional da Câmara a que se aplica quanto a estrutura do sistema de governo em que esta se insere.

III — As normas regimentais dirigem-se, antes de mais, ao próprio Parlamento (ou aos parlamentares). Todavia, também se dirigem — e nessa medida, obrigam — a outros órgãos, enquanto estes estejam em relação com o Parlamento. Assim, é o regimento da Assembléia da República que dispõe sobre a posse do Presidente da República e sobre a efetivação da responsabilidade política do Governo. O fundamento da obrigatoriedade destas normas para esses órgãos está na atribuição constitucional de poderes à Assembléia em relação a eles.

Se o regimento traduz um princípio de auto-organização, traduz ainda um princípio de auto-vinculação. Não pode ser modificado senão nos termos por ele prescritos e ao Parlamento não é lícito afastá-lo ou derogá-lo em qualquer votação ou discussão. As regras regimentais são verdadeiras regras jurídicas, obrigatórias e sancionatórias (ainda que a sua preterição, de ordinário — quando não possa consumir-se em inconstitucionalidade — não determine mais que mera irregularidade formal (não sendo permitido aos tribunais apreciar a existência dos chamados vícios *interna corporis*).

IV — O regimento não tem por destinatários os cidadãos, situa-se no domínio dos órgãos do poder. As relações com os cidadãos (ou, pelo menos, a imposição a eles de deveres ou ônus) requerem lei — desde logo, por força do art. 18º da Constituição.

Em contrapartida, há matérias que não podem ser objeto de lei, justificando-se então falar numa verdadeira *reserva de regimento*, corolário ainda de princípio de separação de órgãos de poder.

Reserva de regimento da Assembléia da República existe quanto aos poderes dos Deputados não consagrados na Constituição (art. 159º, alínea *f*), quanto à sua assiduidade [(art. 163º, nº 1, alínea *h*)], quanto à ordem do dia das reuniões plenárias (art. 179º), quanto à participação nestas reuniões de membros do Governo (art. 180º) e quanto às comissões parlamentares (art. 181º, nº 1). E a sua violação envolve inconstitucionalidade⁷².

V — Manifestamente, o regimento do Parlamento não pode considerar-se regulamento⁷³; nem resolução (por ser ato normativo), nem lei no sentido geral (até porque não carece de promulgação). Só pode ser considerado como *lei interna*, num sentido muito amplo de lei e contraposto à lei nesse sentido geral ou como ato legislativo⁷⁴.

⁷² *Mutatis mutandis* haverá igualmente reserva de regimento quanto a outros órgãos colegiais mas criada por lei.

⁷³ Evidentemente, pelo contrário, tratando-se de órgãos administrativos, o regimento tem natureza de regulamento.

⁷⁴ Mantemos no essencial o que escrevemos em *Regimento*, in *Verbo*, XVI, pp. 80 e 81.

Cfr., por todos, recentemente, Michela Manetti, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*,

O art. 122º da Constituição (após 1982) claramente autonomiza os regimentos das assembléias políticas e do Conselho de Estado como figuras *sui generis* (distintas das leis, das resoluções e das moções), ao mesmo tempo que impõe a sua publicação, a par das leis, no *Diário da República*.

17. Órgãos do Estado e colégios eleitorais

I — O conjunto dos eleitores, das pessoas (singulares) com direito de sufrágio ou capacidade eleitoral ativa, constitui aquilo a que se chama, em termos gerais, eleitorado (ativo) ou colégio eleitoral⁷⁵. ⁷⁶.

Como há diferentes eleições ou tipos de eleições públicas, a cada uma corresponde o seu colégio eleitoral. Donde, hoje, no Direito positivo português: colégio eleitoral do Presidente da República (art. 124º), colégio eleitoral da Assembléia da República (arts. 152º e 155º), colégios eleitorais das assembléias legislativas regionais (art. 233º, nº 2), colégios eleitorais das assembléias das autarquias locais e das câmaras municipais (arts. 241º nº 2, 246º, nº 1, 251º, 252º e 260º), além do colégio eleitoral dos Deputados por Portugal ao Parlamento europeu (art 15º, nº 5).

II — O âmbito pessoal destes colégios varia ou pode variar do seguinte modo:

a) O colégio eleitoral do Presidente da República abrange só cidadãos portugueses, e só cidadãos portugueses recenseados no território nacional;

b) O colégio eleitoral da Assembléia da República abrange os cidadãos portugueses recenseados dentro e fora do território nacional e pode compreender cidadãos dos países de língua portuguesa com estatuto de igualdade de direitos políticos (art 15º, nº 3);

c) O colégio eleitoral dos Deputados por Portugal ao Parlamento europeu abrange os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os recenseados nos demais países da União Européia (pela natureza das coisas); e pode abranger os cidadãos de países de língua portuguesa com estatuto de igualdade de direitos políticos e os dos países da União Européia residentes em território português (art. 15º, nº 5);

d) O colégio eleitoral de cada uma das assembléias legislativas regionais integra os cidadãos portugueses recenseados na respectiva região autónoma e pode integrar os cidadãos dos países de língua portuguesa com estatuto de igualdade também aí recenseados;

XXXIX, 1988, pp. 638 e ss.; e, entre nós, Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 941 e segs. e o acórdão nº 63/91, de 19 de março de 1991, in *Direito da República*, 2ª série, nº 150, de 3 de julho de 1991, *maxime* p. 6.974.

⁷⁵ V. Jorge Miranda, *Colégio eleitoral*, neste *Dicionário*, II, pp. 464 e ss.; *A Constituição de 1976 — Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978, pp. 364 e ss.; *Colégio Eleitoral*, in *Verbo*, XXI, pp. 343 e ss.

⁷⁶ A própria Constituição emprega o termo colégio eleitoral nesse sentido (arts. 251º e 260º).

e) O colégio eleitoral dos órgãos de cada autarquia local inclui os cidadãos portugueses recenseados na respectiva circunscrição e pode incluir estrangeiros aí residentes, em condições de reciprocidade (art. 15º nº 4) — designadamente, cidadãos dos países de língua portuguesa e dos países da União Européia.

O colégio eleitoral presidencial não coincide com o eleitorado com participação no referendo político vinculativo em nível nacional, criado em 1989 — pois este, embora só compreenda eleitores recenseados no território nacional, parece poder abranger também os cidadãos daqueles países (art. 118º, nº 1). Já o colégio eleitoral correspondente aos órgãos de cada grau de autarquias locais coincide necessariamente com o eleitorado com participação nas consultas diretas aos eleitores recenseados na respectiva área (art. 241º, nº 3).

III — Ora, qual é a natureza jurídica dos colégios eleitorais? Serão também eles órgãos — do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais? E que consequências advirão do nexo entre eleições políticas e referendos?

Sem entrar numa análise pormenorizada do problema (extremamente difícil e também extremamente fascinante), reiteramos a opinião há muito por nós defendida de que a eleição é um ato político, quer como ato designativo quer, sobretudo, pelo seu significado de opção política fundamental. A maioria que se forme ou que resulte de cada eleição tem um indiscutível sentido político. Não só a eleição geral traz consigo a escolha da política que o povo pretende seguir como, em certos momentos (v.g., em caso de dissolução do Parlamento ou de renúncia do Presidente da República), equivale a uma verdadeira arbitragem ou decisão popular.⁷⁷

Daqui não se deduz, porém, forçosamente que o colégio eleitoral seja um órgão do Estado como o são o Presidente da República ou a Assembléia da República e que a eleição se revista das características de ato unitário próprias de um decreto daquele ou de uma lei desta. A conclusão afirmativa ou negativa dependerá dos conceitos com que se lidar e da subsunção que neles se estiver habilitado a fazer, embora possa vir a ter corolários decisivos, inclusive na interpretação das leis eleitorais.

IV — Por um lado, falta ao colégio eleitoral autonomia diante do povo: o colégio eleitoral não é senão uma expressão jurídica qualificada do povo, seja qual for o modo de entender a relação entre um e outro termo (colégio eleitoral, idêntico ao povo; colégio eleitoral, órgão do povo; colégio eleitoral, representante do povo; colégio eleitoral, gestor de negócios do povo etc.).

Por outro lado, alguns pontos de contraste entre o colégio eleitoral e os órgãos *qua tale* enunciados na Constituição parecem ser: 1º) o colégio eleitoral admite infixidez na sua composição efetiva, os órgãos do Estado, das regiões autónomas e de poder local postulam unidade e continuidade dos titulares, que são em número certo e, quando se trate de órgão colegial, devem estar presentes em número tal que permita ao órgão deliberar (*quorum*); 2º) o colégio eleitoral é de funcionamento

77 V., por último, *Eleição*, in *Polis*, II, pp. 892 e ss.

intermitente, os órgãos são de funcionamento permanente ou prolongado durante um período extenso; 3^a) nos eleitores são inseparáveis os interesses funcionais e os interesses pessoais ou do grupo a que pertençam, não nos titulares dos órgãos.

Se se entender que o colégio eleitoral é órgão, então apenas poderá ser tido por órgão mediato, de modo algum por órgão imediato ou por órgão governativo. Governar implica permanência de atividade. Mas isto não significa adesão à doutrina originada em Jellinek, segundo a qual os órgãos representativos constituem órgãos secundários e o povo representado órgão primário do Estado, e que poderia levar em linha reta à admissão da existência de órgãos de órgãos. O colégio eleitoral será órgão mediato tão-só porque não participa diretamente em nenhuma das atividades do Estado essenciais à prossecução dos seus fins. Não há uma relação interorgânica, quando muito uma fase do processo de formação da vontade do Estado. O colégio eleitoral não faz leis, mas faz um ato que pode ser considerado como um pressuposto da feitura das leis: elege os titulares dos órgãos que fazem as leis, de sorte que sem eleição estes órgãos não podem constituir-se⁷⁸.

IV

VICISSITUDES

18. *Espécies de vicissitudes*

Resta referir as vicissitudes dos órgãos ou eventos que os afetam, uns de efeitos objetivos, outros de efeitos subjetivos.

As vicissitudes *objetivas* respeitam quer à competência em geral, quer à competência em concreto para a prática de certo e determinado ato. As primeiras podem ser normativas, circunstanciais e decorrentes de vicissitudes subjetivas.

As vicissitudes *subjetivas* concernem aos titulares dos órgãos⁷⁹.

19. *As vicissitudes objetivas*

I — Vicissitudes *normativas* são modificações das normas que dispõem sobre o órgão, nomeadamente as normas reguladoras de competência. No extremo, podem traduzir-se na sua própria extinção.

⁷⁸ O que se diz acerca da eleição política pode transpor-se *mutatis mutandis* para o referendo político tal como se encontra concebido e regulado no novo art. 118^a.

⁷⁹ Cfr., embora não empregando o termo, Leopoldo Elia *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, II, 1958, pp. 219 e ss.; C. Mortati, *Istituzioni...*, cit., I, pp. 213 e 214; Diogo Freitas do Amaral, *Governos de Gestão*, Lisboa, 1985, e autores citados; Maria Dolores Gonzalez Ayala, *La continuidad de las Camaras parlamentarias: las distintas soluciones constitucionales*, in *Anuario de la Facultad de Derecho — Universidad de Extremadura*, 1987, pp. 75 e ss.; e a título comparativo, no âmbito do Direito administrativo, Paulo Otero, *Hierarquia Administrativa e Substituição Hierárquica*, policopiado, Lisboa, 1989, *maxime*, pp. 477 e ss.

Vicissitudes *circunstanciais* são modificações das condições em que o órgão deve funcionar e até da própria competência, em virtude de certas circunstâncias típicas, como as do estado de necessidade.

Apesar de a declaração de estado de sítio ou de emergência não poder afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos do poder público (art. 19º, nº 7, após 1989), na prática são inelimináveis algumas adaptações⁸⁰.

Vicissitudes *objetivas ditadas por vicissitudes subjetivas* são as variações de competência do órgão ou do regime do seu exercício, em resultado de modificações ocorridas no titular ou nos titulares.

A interinidade no exercício de qualquer cargo traduz-se nisso, como sucede com a do cargo de Presidente da República (art. 142º da Constituição) e, de certa maneira, dela se aproxima a do “Governo de gestão”, como é o Governo antes da apreciação do seu programa pela Assembléia da República ou demitido, o qual se limita à prática dos “atos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos” (art. 189º, nº 5).

II — Vicissitudes *objetivas em concreto* são as que se reportam a certo ato, em virtude das condições que a norma prevê para a sua prática. Além das autorizações legislativas (art. 168º) e das delegações de poderes em Direito administrativo (arts. 35º e ss. do Código de Procedimento), as mais significativas hipóteses são as de substituição, de avocação e de preclusão de competência.

Assim, substituição ocorre quando a Comissão Permanente da Assembléia autoriza o Presidente da República a declarar o estado de sítio ou de emergência, não estando a Assembléia da República reunida, nem sendo possível a sua reunião imediata (art. 141º, nº 3).

Avocação de competência é a que pode fazer a Assembléia relativamente à aprovação de leis na especialidade pelas comissões que lhe tenha cometido por deliberação prévia (art. 171º, nº 3).

Por seu turno, preclusão de competência por decurso do tempo é a preclusão de competência para o veto político do Presidente da República (art. 139º) ou para a apreciação de decretos-leis para efeito de alteração ou recusa da ratificação (art. 172º). E, disjuntivamente, por prática de ato incompatível, é a preclusão da competência para iniciativa de fiscalização preventiva da constitucionalidade em caso de veto político (arts. 139º, 235º e 278º) ou para a aprovação pelo Governo de um tratado não incluído na reserva parlamentar quando o tenha submetido à Assembléia da República (arts. 164º, alínea j, *in fine*, e 201º, nº 1, alínea c).

20. As vicissitudes subjetivas

As vicissitudes *subjetivas* concernem aos titulares dos órgãos: sucessão nos respectivos cargos (sejam esses temporários ou vitalícios) suplência em caso de

80 V. arts. 17º e ss. da Lei nº 44/86, de 30 de setembro.

ausência ou impedimento temporário dos titulares ou em caso de vacatura dos cargos⁸¹, dissolução ou suspensão de assembléias ou outros órgãos colegiais, prolongamento e *prorogatio*.

A dissolução — ou a suspensão, quando esteja prevista⁸² — depende da verificação de pressupostos, positivos ou negativos (v. arts. 116º, nº 6, 175º, 236º e 243º, nº 3 da Constituição)⁸³.

Quanto ao prolongamento e à *prorogatio* dos órgãos, ou melhor, dos titulares dos órgãos (porque destes se cuida), consistem no exercício de funções correspondentes ao órgão por titulares que, em circunstâncias normais, já teriam cessado o desempenho dos seus cargos, ou por titulares que, tendo mesmo já cessado tal desempenho, o reassumem por motivos imperiosos.

Num caso ou noutro, parece dever afirmar-se também aqui um princípio de proporcionalidade: só são admissíveis os atos estritamente necessários nas circunstâncias⁸⁴.

Casos de prolongamento:

— Em estado de necessidade por impossibilidade de substituição dos titulares de órgãos⁸⁵;

— Quanto aos órgãos eletivos, até se fazerem novas eleições — e deve considerar-se princípio geral o que prescrevia o art. 26º, nº 25 da Constituição de 1911, mandando o Congresso da República “continuar no exercício das suas funções legislativas, depois de terminada a respectiva legislatura, se por algum motivo as eleições não tiverem sido feitas nos prazos constitucionais”⁸⁶;

— Para evitar a eleição do Presidente da República nos 90 dias anteriores ou posteriores à data das eleições para a Assembléia da República, o prolongamento de mandato daquele pelo período necessário (art. 128º, nº 2 da Constituição); e também pode haver prolongamento em caso de reabertura de processo eleitoral por morte de qualquer dos candidatos (art. 127º, nº 3).

Casos de *prorogatio*⁸⁷ expressamente previstos eram, na Constituição de 1838,

81 Cfr. a substituição prevista no art 41º do Código de Procedimento Administrativo.

82 Como sucedia com as das assembléias regionais no texto inicial da Constituição (art. 234º).

83 Cfr. as sínteses de Jorge Miranda, *Dissolução*, in *Verbo*, XIX, pp. 1.065 e ss., ou de Cardoso da Costa, *Dissolução*, in *Polis*, II, pp. 628 e ss. A bibliografia especializada no estrangeiro é imensa.

84 Neste sentido, a propósito de figuras homólogas em Direito administrativo, Paulo Otero, *op. cit.*, p. 496.

85 Assim, expressa (mas desnecessariamente) os arts. 72º e 85º da Constituição de 1933, após a revisão de 1951. Cfr. o parecer da Câmara Corporativa sobre essa revisão, in *Direito das Sessões da Assembléia Nacional*, 1950-1951, p. 400.

86 É juridicamente inexistente a dissolução de um órgão colegial sem marcação de novas eleições, a realizar pela lei eleitoral vigente ao tempo da dissolução (art. 116º nº 6 da Constituição) bem como a da Assembléia da República nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República e na vigência do estado de sítio ou de emergência (art. 175º, nºs 1 e 21).

Mas, se um desses órgãos for dissolvido no respeito destas regras e depois não ocorrerem as eleições nos noventa dias seguintes (ainda art. 116º, nº 6), o órgão em causa deverá entender-se que continuará em funções até que as eleições finalmente se venham a realizar.

87 Cfr. Antonio Augusto Romano, *La Prorogatio negli Organi Costituzionali*, Milão, 1967; Temistocle Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*,

a reassunção das funções dos Deputados e Senadores após dissolução da Câmara dos Deputados, verificando-se entretanto morte do Rei (art. 111^º) e, na Constituição de 1911, após 1919, a reunião ou convocação das Câmaras dissolvidas em todas as hipóteses em que o funcionamento do Poder Legislativo fosse considerado indispensável (art. 1^º, §§ 11^º da Lei nº 891, de 22 de setembro de 1919).

À face do texto inicial da atual Constituição, também poderia considerar-se *prorogatio* a reassunção de funções da Assembléia da República dissolvida para efeito de ratificação de declaração de estado de sítio ou de emergência (art. 137^º) ou de apreciação do programa do novo Governo nomeado após dissolução (art. 195^º)⁸⁸. Já não no texto após a revisão constitucional de 1982, pois aí se diz — e bem — que a dissolução da Assembléia da República não prejudica a subsistência do mandato dos Deputados (art. 175^º, nº 3) e daí se tiram todas as conseqüências quer quanto à Comissão Permanente (mesmo no art. 175^º, nº 3) quer quanto ao Plenário (art. 130^º), quer quanto ao Presidente (art. 135^º).

Vicissitude subjetiva muito particular era ainda, no texto de 1976, como que o desdobramento do Presidente da República em Presidente da República (em viagem oficial ao estrangeiro) e Presidente da República interino (que o substituíra no País, segundo o art. 135^º); por se considerar anômala, desapareceu logo na primeira revisão constitucional.

Bibliografia

C. F. Van Gerber, *Grundzüge der deutscher Staatsrecht*, 1980 (trad. it. *Diritto Pubblico* Milão, 1971, pp. 149 e ss.); Georg Jellinek, *System der subjectiven öffentlichen Rechts*, 1892 (trad. it. *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Milão, 1912, pp. 245 e sens.) e *Allgemeine Staatslehre*, 1900 (trad. castelhana *Teoria General del Estado*, Buenos Aires, 1954, pp. 409 e segs); Léon Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, Paris, 1906, I, pp. 128 e ss.; Rocha Saraiva, *Construção jurídica do Estado*, Lisboa, 1912, pp. 55 e ss.; Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, II, Paris, 1922, pp. 143 e ss.; Léon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, II, 3. ed., Paris, pp. 539 e ss.; Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* (trad. cast. *Teoria General del Estado*, Madrid, 1934, pp. 341 e ss.); *Reine Rechtslehre* (trad. port. *Teoria Pura do Direito*, 2^a ed., Coimbra, 1962, I, pp. 286 e ss. e II, pp. 183 e ss.); *General Theory of Law and State*, 1945 (trad. port. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, São Paulo, 1990, pp. 100 e ss.); Santi Romano, *Organi*, in *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, Milão, 1953, pp. 145 e ss.; Queiroz Lima, *Teoria do Estado*, 8^a ed., Rio de Janeiro, 1957, pp. 297 e ss.; Manuel de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, I, Coimbra, 1960, pp. 115 e ss.; Alf Ross, *On*

obra coletiva III, Milão, 1978, pp. 832 e ss.; G. D'Orazio, *Proroga delle Camere*, in *Enciclopedia del Diritto*. XXXVII, 1988, pp. 415 e ss.

⁸⁸ Visto que a Assembléia dissolvida não contava para efeito de posse e de substituição interina do Presidente da República (arts. 130^º e 135^º).

the concept of "state organs" in Constitutional Law, in *Scandinavian studies in law*, 5, 1961, pp. 113 e ss.; Salvatore Poderaro, *Personalità interorganica*, Pádua, 1962; Nazareno Saitza, *Premesse per uno studio delle norme di organizzazione*, Milão, 1965; Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, I, 10ª ed., Lisboa, 1973, pp. 203 e ss., e *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 1977, I, pp. 219 e ss.; Giuseppino Treves, *Organi e soggettività del organo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, obra coletiva, III, Pádua, 1973, pp. 1.739 e ss.; Reinhold Zippelins, *Allgemeine Staatslehre* (trad. port. *Teoria Geral do Estado*, Lisboa, 1974, pp. 225 e ss.; Costantino Mortati, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, 9ª ed., Pádua, 1975, I, pp. 188 e ss.; Massimo Severo Giannini, *Organi (Teoria Cenerale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, pp. 37 e ss.; Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1986, pp. 212 e ss.; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 5ª ed., Lisboa, 1991, pp. 689 e ss.