



Mauricio Ramos Burger

# A Extensão das Imunidades Parlamentares aos Membros dos Governo e Alta Administração Pública

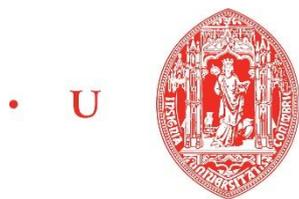
Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito Administrativo apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Orientadora: Professora Doutora Maria Benedita Malaquias Pires Urbano

Dezembro/2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Mauricio Ramos Burger

A Extensão das Imunidades Parlamentares aos Membros do Governo e  
Alta Administração Pública

The Extension of Parliamentary Immunities to Government Members and  
High Public Administration

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito  
da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º  
Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao  
grau de Mestre), na Área de Especialização em  
Ciências Jurídico-Políticas / Menção em Direito  
Administrativo

Orientadora: Maria Benedita Malaquias Pires  
Urbano

Coimbra, 2017

## AGRADECIMENTOS

Ainda que a saudade seja um sentimento constante e altamente presente durante os momentos de realização deste trabalho, os pensamentos técnicos dividiam espaço com eles, meus pais, Marlise e Belisário, que foram a força motora para chegar ao final desta fase. Não só agradeço pelo carinho e empenho em tornar realidade todos os meus sonhos e ambições, como dedico este trabalho a vocês.

Não posso deixar de mencionar meus irmãos, Gabriel e Luiza. Enquanto para ele a distância física é um mero obstáculo que não atinge a mais inabalável das relações de cumplicidade, para ela a distância tornou-se menor para trazer um pouco do aconchego de casa para perto.

À Doutora Maria Benedita Urbano, sempre presente e impelida a suscitar as dúvidas necessárias para o desenvolvimento desta tese, e que, durante as aulas ministradas no curso e com uma pergunta após a apresentação de um *paper*, deu vida a este trabalho. Agradeço pelas orientações, instigações e discussões acerca do tema.

Aos familiares que torcem e vibram com as minhas conquistas como se deles fossem, em especial, meu padrinho Henrique.

Àqueles que tive o prazer de conviver diariamente no Residencial Dona Flor e República da Briosa. Amigos que se tornam família fazem esse árduo e, por vezes, solitário caminho mais leve e divertido.

Aos amigos de longa data, presentes no coração desde sempre. Uma parte do que sou hoje foi moldado junto com vocês.

Aos amigos de Coimbra que tornaram essa cidade inesquecível.

Meu muito obrigado a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para esse momento.

*A política afina o espírito humano, educa os povos, desenvolve nos indivíduos a atividade, a coragem, a nobreza, a previsão, a energia, cria, apura, eleva o merecimento.*

Rui Barbosa

## RESUMO

O presente trabalho busca aliar, mediante um estudo sistemático da dogmática jurídico-política, os titulares de cargos no âmbito do poder executivo, em especial, os membros do Governo (Primeiro-Ministro, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado) e os titulares de cargos nos órgãos superiores da Administração Pública não mencionados na Constituição (Diretores-Gerais), ao instituto secular de proteção daqueles que detêm um cargo eletivo no poder legislativo (deputados na Assembleia da República), qual seja, a imunidade parlamentar. Para isso, é feita uma análise pormenorizada no contexto sociológico, histórico e normativo do Governo, definindo o sistema de governo implementado em Portugal com a Constituição de 1976, estruturando as funções e competências do Governo e identificando os seus membros. Logo em seguida, adentra-se no estudo das imunidades parlamentares, examinando individualmente a figura da irresponsabilidade e a da inviolabilidade, estabelecendo seus conceitos, características e procedimentos, terminando a investigação das imunidades com a menção à crescente contestação a estas prerrogativas, em especial a inviolabilidade. Por último, com base na doutrina constitucional, administrativa e parlamentar, é apresentado o tema para discussão. Indaga-se a possibilidade de aplicação das imunidades parlamentares aos membros do Governo e aos membros dos órgãos infraconstitucionais da Administração Pública, analisando por comparação com os parlamentares, a viabilidade e legitimidade de uma tal extensão.

**Palavras-chave:** poder executivo; membros do Governo; imunidades parlamentares; Administração Pública.

## ABSTRACT

The present work seeks to combine, through a systematic study of legal-political dogmatics, the holders of positions within the executive branch, in particular, the members of the Government (Prime Ministers, Ministers, Secretaries and Undersecretaries of State) and positions in the superior organs of the Public Administration not mentioned in the Constitution (Directors General), to the secular institute of protection of those who hold an elective position in the legislative power (deputies in the Assembly of the Republic), that is, parliamentary immunity. For that, a detailed analysis is made in the sociological, historical and normative context of the Government, defining the system of government implemented in Portugal with the Constitution of 1976, structuring the functions and competencies of the Government and identifying its members. Immediately afterwards, it examines parliamentary immunities, examining individually the irresponsibility and inviolability, establishing its concepts, characteristics and procedures, ending the investigation of immunities with the mention of the growing challenge to these prerogatives, especially the inviolability. Finally, based on constitutional, administrative and parliamentary doctrine, the topic for discussion is presented. The possibility of applying parliamentary immunities to the members of the Government and to the members of the infraconstitutional organs of the Public Administration is examined, analyzing, by comparison with the parliamentarians, the viability and legitimacy of such an extension.

**Keywords:** executive branch; members of the Government; parliamentary immunities; Public Administration.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AR – Assembleia da República

CM – Conselho de Ministros

CRP – Constituição da República Portuguesa

EUA – Estados Unidos da América

PM – Primeiro-Ministro

PR – Presidente da República

# ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. GOVERNO E MEMBROS.....</b>	<b>14</b>
2.1. SISTEMA DE GOVERNO SEMIPRESIDENCIALISTA PORTUGUÊS .....	17
2.2. ÓRGÃOS DO GOVERNO E SEUS TITULARES .....	24
2.3. FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELO GOVERNO .....	39
2.3.1. Função Administrativa.....	40
2.3.2. Função Política .....	43
2.3.3. Função Legislativa .....	44
2.4. A ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	45
<b>3. IMUNIDADES PARLAMENTARES .....</b>	<b>50</b>
3.1. ORIGEM HISTÓRICA.....	51
3.2. IRRESPONSABILIDADE PARLAMENTAR .....	56
3.2.1. Conceito .....	56
3.2.2. Características .....	63
3.2.3. Aquisição e Duração .....	64
3.2.4. Procedimentos.....	65
3.3. INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR .....	65
3.3.1. Conceito .....	65
3.3.2. Características .....	69
3.3.3. Aquisição e Duração .....	71
3.3.4. Procedimentos.....	72
3.4. A CRISE DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES.....	77
<b>4. APLICAÇÃO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES AOS MEMBROS DO GOVERNO.....</b>	<b>79</b>
4.1. A INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR PARA OS MEMBROS DO GOVERNO .....	82
4.2. A IRRESPONSABILIDADE PARLAMENTAR PARA OS MEMBROS DO GOVERNO .....	88

4.3. AS IMUNIDADES PARA OS MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	95
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>102</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>105</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A reflexão proposta neste estudo tem especial relevância na dogmática jurídico-política. O tema buscou contextualizar a aplicabilidade das imunidades parlamentares – prerrogativas dos deputados da Assembleia da República – aos membros do poder executivo, em específico, aos membros do Governo.

De um lado o Governo, detentor dos poderes de organização administrativa e condução política do Estado português.

Do outro lado, especificamente, as prerrogativas constitucionais de uma categoria de agentes políticos (deputados da Assembleia da República) dotados de imunidades parlamentares – capazes de isentar a responsabilidade de seus titulares.

O assunto debatido torna-se interessante por ter sido pouco explorado pela doutrina. O fato de um membro do Governo jamais ter invocado uma imunidade parlamentar fez com que essa possibilidade fosse pouco investigada. Com isso, o estudo a seguir analisa as diferentes perspectivas sobre a aplicabilidade e extensão das imunidades parlamentares aos membros do Governo e aos titulares dos altos cargos da Administração Pública.

O intuito maior talvez não seja decretar uma solução, mas instigar o leitor a pensar sobre o assunto através de um caminho pouco conhecido pela doutrina.

Por isso, decidiu-se partir de dois pontos em separado para, ao final, tentar a sua convergência.

Assim, no Capítulo 2 procedeu-se a um exame pormenorizado do conceito de Governo, bem como da sua responsabilização perante a Assembleia da República e, ainda, será feita alusão ao início e cessação das atividades governamentais. A seguir, é mencionada a opção feita pela Constituição de 1976 (CRP), por um sistema de governo que fugisse dos parâmetros clássicos, como o presidencialismo e o parlamentarismo, adotando-se o semipresidencialismo. Observam-se, ainda, as transformações por que passou este sistema por força das sucessivas revisões constitucionais (principalmente a de 1982, em que houve considerável diminuição dos poderes presidenciais), e, bem assim, mencionam-se as diferenças que intercedem entre o sistema português e os outros sistemas semipresidencialistas.

Continuou-se o desenvolvimento do capítulo referindo e caracterizando os órgãos do Governo, como o Conselho de Ministros – órgão colegial formado pelo Primeiro-Ministro, Vice-Primeiros-Ministros, se os houver, e Ministros – com competências próprias; o Primeiro-Ministro e seu(s) Vice(s) – detentor de particulares competências, como direção política do Governo, coordenação e orientação dos demais membros e responsável perante o Presidente da República –; os Ministros, com funções políticas, administrativas e legislativas; e, por fim, os Secretários e Subsecretários de Estado, auxiliares dos Ministros e com funções basicamente (mas não só) administrativas.

Para entender o funcionamento do Governo como órgão, fez-se necessário esmiuçar suas competências, previstas na Constituição<sup>1</sup>.

No que respeita à função administrativa, exercida pelo órgão superior da Administração Pública, nomeadamente, o Governo e seus membros, traduz-se no planeamento económico, execução do orçamento, regulamentação e execução das leis, gestão do Estado, direção da Administração Pública direta, superintendência da Administração indireta e tutela da Administração autónoma.

Na competência política, por sua vez, constitucionalmente prevista no artigo 182.º, o Governo é o órgão de condução geral da política do país, com funções de direção, criação e orientação.

Por último é referida a competência legislativa, a qual pode dividir-se em exclusiva, concorrential, autorizada e complementar. Não faz parte do âmbito deste trabalho analisar a função legislativa na aplicação das imunidades parlamentares, ainda que relevante mencionar esta para um conhecimento amplo e não fique uma lacuna a ser preenchida acerca das funções exercidas pelo Governo.

Para finalizar o Capítulo 2, buscou-se compreender os órgãos infraconstitucionais da Administração Pública, bem como a organização interna de cada um deles, as relações de hierarquia entre órgãos superiores e os subalternos e separá-los conforme suas funções em Secretarias-Gerais, Direções-Gerais e inspeções-gerais, repartições, direções e secções.

---

<sup>1</sup> Conforme artigo 197.º e ss. da Constituição da República Portuguesa.

Iniciando o Capítulo 3, referente às imunidades parlamentares, foi realizado um estudo acerca da origem histórico-política deste instituto na defesa do parlamento frente às investidas descabidas do monarca e, posteriormente, do executivo, afetando o bom funcionamento daquela casa legislativa.

O tópico seguinte abordou a figura da irresponsabilidade parlamentar. Primeiramente, estipulou-se o conceito deste instituto como sendo a defesa da liberdade de expressão por votos e opiniões manifestadas no exercício das funções parlamentares. Em seguida, determinou-se as características da irresponsabilidade, como sendo absoluta, perpétua, imediata e pessoal. Logo após, o momento de aquisição e duração desta imunidade e, por fim, sem maiores dificuldades por se tratar de um instituto automático, acabou-se por mencionar o procedimento (ausente) deste.

Seguiu-se a mesma estrutura em relação à inviolabilidade parlamentar. Procurou-se conceituar essa figura, sendo uma imunidade de caráter processual. Logo após, foi feita a abordagem das suas características (relativa, temporalmente limitada, mediata e pessoal). Adiante, foram feitas observações quanto à aquisição e duração da inviolabilidade. A organização do capítulo seguiu com o procedimento de levantamento da inviolabilidade, explicando-se cada momento e medida a ser tomada no pedido de levantamento, no exame desse pedido e, finalmente, na decisão.

Por último, foi feita uma análise acerca da crise das imunidades parlamentares e suas justificativas.

O capítulo final tratou da aplicação de ambas as imunidades aos membros do Governo.

O primeiro tópico isolou a figura da inviolabilidade para que fosse melhor desenvolvida cada uma das imunidades para os membros e analisou a possibilidade ou não de aplicação deste instituto.

O segundo tópico foi dedicado à irresponsabilidade parlamentar dos membros do Governo, tanto na atividade política, quanto no próprio exercício das funções administrativas.

No final, o terceiro e último ponto do presente trabalho debruçou-se sobre as imunidades aos membros dos órgãos infraconstitucionais da Administração Pública. Foi

apreciado, ainda que de forma rápida, um caso concreto recente, oportuno para este estudo e seu desfecho.

Dessa maneira, será possível examinar a possibilidade de aplicação das imunidades parlamentares aos membros do Governo e aos membros da considerada alta Administração Pública.

## 2. GOVERNO E MEMBROS

Apresentado o tema que será abordado neste trabalho, é necessário começar por conceituar e desenvolver sobre o órgão Governo, bem como versar sobre o sistema de governo estabelecido em Portugal após o 25 de Abril de 1974 – e, por óbvio, a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa em 1976 –, definir seus membros, observar as funções que o Governo desempenha e, por fim, precisar a alta Administração Pública, isto é, a cúpula de toda a administração do Estado.

Para iniciar, a CRP, em seu artigo 182.º, dispõe que o Governo é o “órgão de condução da política geral do país”, do mesmo modo que se trata do “órgão superior da administração pública”.

Em outras palavras, o Governo é o órgão de soberania (juntamente com o Presidente da República, a Assembleia da República e os tribunais, como se denota também do artigo 110.º da CRP) que exerce poderes políticos, administrativos e legislativos<sup>2</sup>.

De acordo com Canotilho<sup>3</sup>, o Governo assume mais facetas do que a própria Constituição mostra. Para o autor, define-se como um “complexo organizatório do Estado (conjunto de órgãos) ao qual é reconhecida competência de direcção política” e, não sendo parte do Poder Legislativo ou do Poder Judicial, é o “conjunto de todos os órgãos que desempenham tarefas e funções” no Poder Executivo.

Por fim, pode-se dizer que o Governo, como órgão de condução da política geral do país (artigo 182.º da Constituição), é responsável pela defesa, diplomacia, segurança interna, economia e finanças, educação e demais áreas abarcadas pelo programa de Governo.

---

<sup>2</sup> Neste mesmo sentido, AMARAL, Diogo Freitas do. O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público). In: Revista de Ciência Política, n.º 3. 1.º semestre de 1986. p. 6. afirma que o Governo “é um órgão do Estado. Sabe-se o que são pessoas colectivas, e que os órgãos são os elementos dessas pessoas colectivas encarregados por lei de as dirigir, em especial através do poder de manifestar uma vontade imputável à pessoa colectiva a que pertencem. Pois bem: o Estado é uma pessoa colectiva, e o governo é um órgão dela. É um órgão do Estado. O governo é, mesmo, um dos órgãos superiores do Estado – ou, noutra terminologia, um dos órgãos da soberania –, ao lado do Presidente da República, da Assembleia da República e dos tribunais.” e também, OTERO, Paulo. Direito Constitucional Português. v. II. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 329., diz que o Governo “é um órgão autónomo de soberania que, sendo nomeado pelo Presidente da República e não podendo ter contra a sua manutenção em funções a maioria expressa dos deputados da Assembleia da República, tem competência para conduzir a política geral do país e exercer as funções de órgão superior da Administração Pública (artigo 182.º).”.

<sup>3</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 640.

Enquanto órgão máximo da Administração Pública, será o encarregado de dirigir, orientar e fiscalizar seus órgãos internos.

Em linhas gerais, o Governo inicia suas atividades com a nomeação do Primeiro-Ministro por parte do Presidente da República<sup>4</sup>. O PM, ao tomar posse propõe ao PR os seus Ministros que integrarão o órgão e são por este nomeados, de acordo com o artigo 187.º, n.º 2, da CRP. Em conjunto, será definido o programa de Governo, diretriz dos próximos anos de legislatura. Se rejeitado pela Assembleia da República, o Governo é demitido e uma nova indicação para PM será feita pelo PR. Se aprovado, este órgão de soberania funcionará de forma plena. Com a aproximação do fim do mandato e a realização de novas eleições, o Governo encerra suas atividades com a exoneração do PR, tendo então novamente poderes limitados. Este período serve de transição para que o novo Primeiro-Ministro e os demais assumam o órgão.

O artigo 190.º da Lei Fundamental estabelece a dupla responsabilidade perante o PR e a AR. No entanto, cabe frisar que a relação entre os órgãos é de autonomia, não existindo qualquer hierarquia entre estes e o Governo.

Canotilho e Moreira<sup>5</sup> observam bem este aspecto:

“A posição do Governo na estrutura triádica do poder político caracteriza-se pela *autonomia institucional* relativamente ao PR e a AR: por um lado, o Governo não é um Governo do PR, executa uma política própria e não uma política sujeita a directivas do PR; por outro lado, o Governo não é uma emanção do parlamento nem é investido por ele. Se o Governo é politicamente responsável perante o PR, este *não partilha* do poder governamental, como acontecia nas monarquias dualistas e acontece em regimes <<semipresidencialistas>>; se o Governo é politicamente responsável perante a AR, ele não é, porém, uma simples derivação da Assembleia.”

Por isso, a relação presente entre Governo e PR é de aconselhamento e não de imposição de ordens. Ao passo que, com a AR, da mesma forma, serão sempre orientações deste àquele.

---

<sup>4</sup> Conforme artigos 186.º, n.º 1, da CRP: “1. As funções do Primeiro-Ministro iniciam-se com a sua posse e cessam com a sua exoneração pelo Presidente da República.”; e 187.º, n.º 1: 1. O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais.

<sup>5</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 444.

Quanto à responsabilidade propriamente dita, a AR tem, entre outros, o poder de exonerar o Governo, e os mecanismos são os mais diversos, seja pela rejeição do programa ou por uma moção de censura. Ainda, o Parlamento poderá fiscalizar os atos praticados pelo órgão superior da Administração Pública e submetê-los a inquérito parlamentar ou interpelação, bem como aprovação orçamentária e obtenção de empréstimos.

Relativamente ao PR, este auxiliará no desenvolvimento das melhores políticas governamentais, podendo demitir o Governo sem a anuência da AR, mas em alguns casos restritos. Contudo, elucida-se que a responsabilidade do Governo é, conforme Canotilho e Moreira<sup>6</sup> “imperfeita e difusa” porque não será este demitido por mera desconfiança política. E, de acordo com o artigo 191.º da CRP, a responsabilidade do PM é perante o PR, ou seja, somente este responderá àquele e não poderá tirar satisfações diretamente com um Ministro – que, por sua vez, é responsável em face do PM e somente ele.

Em contrapartida, diante da AR, todo o Governo é responsável politicamente de forma solidária, quer dizer, o Governo responde como um todo pelos atos praticados inclusive por seus Ministros.

Em sentido de conclusão desta parte, fica-se sabendo que a CRP define o Governo como o órgão que conduz a política geral do país e, ainda, como órgão superior da Administração Pública.

Acerca dessa classificação, Freitas do Amaral<sup>7</sup> questiona se seria o Governo predominantemente político ou administrativo. A pergunta do autor encontra resposta no sistema de governo adotado por Portugal: o semipresidencialismo<sup>8</sup> – assunto abordado no tópico subsequente –, e em contraponto com outros dois países que são bastiões de seus sistemas. De um lado os Estados Unidos da América (presidencialista) e a Inglaterra (parlamentarista). Assim, Portugal situa-se a meio caminho entre estes extremos, o Governo e seus titulares são “mais políticos do que nos EUA, mas menos do que em Inglaterra”, ou seja, “têm funções administrativas mais importantes do que em Inglaterra e são menos

---

<sup>6</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 444.

<sup>7</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público). In: Revista de Ciência Política, n.º 3. 1.º semestre de 1986. p. 7.

<sup>8</sup> Conforme será visto mais adiante, Canotilho adota a expressão “sistema misto parlamentar presidencial”, e não o termo “semipresidencialismo”, por considerar que este sistema de governo adotado em Portugal não corresponde ao semipresidencialismo de Duverger.

administrativos do que nos EUA”. Esse fenômeno ocorre porque, como já foi dito, o Governo goza de autonomia, não é um órgão dependente do PR e nem da AR.

## 2.1. SISTEMA DE GOVERNO SEMIPRESIDENCIALISTA PORTUGUÊS

Para definir o sistema de Governo existente em Portugal é necessário voltar um pouco à gênese do semipresidencialismo e observar suas características.

Primeiramente, a qualificação do tipo de sistema deve levar em consideração a forma como é realizada a direção política do país. E, junto a ela, características laterais como a legitimidade, funcionalidade, responsabilidade e alternância<sup>9</sup>.

Pode-se, portanto, classificar o sistema vigente em Portugal como complexo, visto que essa direção política é exercida, ao mesmo tempo, por dois órgãos de soberania.

Maurice Duverger<sup>10</sup> atribui o início do sistema semipresidencial às fraquezas presentes nos modelos existentes na época. Na França, a constante alternância de governo nivelava-se a não ter governo algum. Ao mesmo tempo que na Grã-Bretanha (onde o parlamento é considerado um exemplo do sistema de governo parlamentar) os ministérios perdiam força.

Há, ainda, quem entenda que as raízes do semipresidencialismo advêm do parlamentarismo racionalizado da Constituição de Weimar, quando não se adotava esta nomenclatura para o sistema de governo que apresentava novas características distintas dos modelos clássicos, como será visto mais à frente.<sup>11</sup>

Dessa forma, com a repartição da direção política em dois órgãos (diarquia; ou a águia de duas cabeças, como chama Duverger; ou ainda, executivo bicéfalo, conforme Ardant<sup>12</sup>), deve-se procurar o equilíbrio e igualdade entre ambos em relação às atribuições de cada um.

---

<sup>9</sup> RODRIGUES, Luís Manuel Barbosa. O primeiro-ministro no sistema de governo governamental primo-ministerial português. Universidade Lusíada Editora, 2012. p. 59.

<sup>10</sup> DUVERGER, Maurice. Xequé-mate: análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais. [trad. Maria Teixeira Leal]. Editora Rolim, Lisboa. 1979. p. 27.

<sup>11</sup> Neste sentido, ver NOVAIS, Jorge Reis. Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2007. p. 132.

<sup>12</sup> ARDANT, Philippe. Le Premier Ministre en France. Montchrestien, Paris. 1991. p. 7-8.

Continua Duverger<sup>13</sup>, como se verá mais à frente, que o regime semipresidencial, aos olhos daqueles que não o entendem – ou até mesmo o neguem por seus justificados e válidos motivos –, aparenta uma simples fusão, uma mescla dos sistemas presidencial e parlamentar.

Explica o autor:

“Se se amalgamasse o presidente americano e o primeiro ministro britânico, obter-se-ia um sistema absolutamente contraditório, cujo funcionamento seria inteiramente impossível. Mas isto não é senão uma caricatura do regime semi-presidencial, o qual combina os dois princípios fundamentais que permitem que se repartam os poderes entre as duas cabeças da águia: o primeiro ministro responsável perante os deputados e o chefe de Estado eleito por sufrágio universal. Por um lado, o governo como regra geral dirige a política da nação, isto é, sempre que a Constituição nada decide em contrário; em contrapartida, o presidente não tem nenhuns poderes para além dos que lhe são expressamente atribuídos pelos textos. Em termos jurídicos, podemos dizer que o governo tem uma competência de atribuição.”

A verdade é que, diante do sistema semipresidencial, encontram-se, sim, traços do parlamentarismo, do presidencialismo, encarando-se como uma mistura de ambos e, há quem afirme que se trate de um terceiro gênero de sistema, mais contemporâneo. Isso ocorre porque, embora comparáveis, são dissemelhantes na sua forma de funcionamento.

Portanto, são características do sistema parlamentar: (a) a responsabilidade política do Governo perante a AR; (b) a autonomia do Governo, perante os demais órgãos de soberania; (c) a referenda ministerial dos atos (não todos) do PR<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> DUVERGER, Maurice. Xequé-mate: análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais. [trad. Maria Teixeira Leal]. Editora Rolim, Lisboa. 1979. p. 34-35.

<sup>14</sup> Neste sentido, ver CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 599-600.; CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 411. Ainda, SOUSA, Marcelo Rebelo de. O sistema de governo português: antes e depois da revisão constitucional. Editora Cognition, Lisboa. 1984. p. 48-52. Aqui, o autor aprofunda-se e, acertadamente, mostra outras características: “1.º - O Governo é formado em função dos resultados das eleições parlamentares e da subsequente composição do Parlamento, devendo o Presidente da República ter em conta aqueles resultados e ouvir os partidos representados na Assembleia da República para o efeito de nomear o Primeiro-Ministro. (...) 2.º - A formação e sobrevivência do Governo dependem da confiança parlamentar, já que o Governo responde politicamente perante a Assembleia da República. (...) 3.º - A existência de uma diarquia bem definida no tradicionalmente apelidado poder executivo é uma terceira característica saliente do sistema de governo. O Governo continua a ser órgão de condução política geral do País, e a sublinhar a ideia de que nessa condução não intervém directamente o Presidente da República.”

Por sua vez, são características do presidencialismo: (a) a eleição por sufrágio direto do PR; (b) o direito ao veto político e legislativo do PR; (c) poderes de direção política do PR<sup>15</sup>.

Outra via que se adota no tocante ao semipresidencialismo é a possibilidade de ele não ser um híbrido dos sistemas mencionados, mas sim um *tertius genus*. Defensor dessa hipótese é Vitalino Canas<sup>16</sup>.

O autor afirma que se deve encarar o modelo semipresidencial como um terceiro sistema, posto que, para ser misto, deveria ter presente todas as características de ambos os sistemas anteriores, o que não ocorre aqui, até pelo fato de as particularidades de cada um serem, em algumas vezes, completamente opostas. Basta evidenciar que “não é possível, logicamente, a existência dum sistema simultaneamente de separação rígida e flexível de poderes”, ou seja, é “impensável um sistema que apresente as características principais dos dois que se pretende conjugar: possibilidade de controlo pela Assembleia do executivo (parlamentar) e impossibilidade de controlo pela Assembleia do executivo (presidencial)”.

Por isso, continua Canas, ser o semipresidencialismo um sistema puro por si só, com suas características próprias – ainda que iguais, semelhantes ou derivadas daqueles outros sistemas também puros<sup>17</sup>.

Há ainda, dependendo da conjuntura política em que se vive, subespécies de semipresidencialismo em que, ora o Presidente da República é o lado mais forte, pendendo o sistema para o presidencialismo, ora a balança do poder tende ao parlamentarismo. O modelo semipresidencial não é somente um, apresenta características distintas conforme o

---

<sup>15</sup> Ver SOUSA, Marcelo Rebelo de. O sistema de governo português: antes e depois da revisão constitucional. Editora Cognitio, Lisboa. 1984. p. 48-52. e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 600-601.

<sup>16</sup> CANAS, Vitalino. A forma de Governo semipresidencial e suas características. Alguns aspectos. In: Revista Jurídica da AAFDL, n.º 1. Outubro-Dezembro. 1982.

<sup>17</sup> O autor supracitado ainda afirma “que característica essencial da forma de Governo semi-presidencial é a atribuição ao P.R. de um conjunto de poderes não meramente nominais ou dependentes de actos de outros órgãos.” Ver em CANAS, Vitalino. A forma de Governo semipresidencial e suas características. Alguns aspectos. In: Revista Jurídica da AAFDL, n.º 1. Outubro-Dezembro. 1982. p. 101.

país, isto é, o sistema aplicado em Portugal<sup>18</sup> não é o mesmo que o aplicado na Áustria, Finlândia, Islândia ou França, por exemplo<sup>19-20</sup>.

O certo é que, verificadas as características dos sistemas parlamentar e presidencial, torna-se pertinente nomear as especificidades do modelo semipresidencial, quais sejam, 1) a eleição do Presidente da República e da Assembleia da República por sufrágio direto; 2) a dupla responsabilidade do Governo perante o PR e AR; 3) o poder de dissolução da AR pelo PR; 4) o PR contar com poderes efetivos, e não meramente nominais

---

<sup>18</sup> Conforme NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial*. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2007. p. 133-134., o modelo semipresidencialista experimentado por Portugal trouxe uma exaltação de ânimos quanto à aplicação do modelo, tendo em vista as condições em que o país se encontrava. Afirma: “Independentemente do significado que tem para nós, a experiência portuguesa é objectivamente interessante a vários níveis.

Em primeiro lugar, pelo seu inegável sucesso político. Num país sem tradição democrática, saído de uma ditadura de quarenta anos através de um processo revolucionário gerado a partir de um golpe militar, praticamente sem memória de sistema de governo representativo, com um sistema partidário incipiente e em formação, num contexto de grandes dificuldades económicas, os actuais trinta anos de semipresidencialismo demonstraram largamente a adequação da escolha da Constituição de 1976.”. Continua o autor: “(...) a experiência portuguesa é ainda objectivamente interessante pelo facto de constituir o primeiro modelo de país europeu que, saído de uma ditadura e obrigado a formular, nas condições políticas dos nossos dias, um novo quadro constitucional democrático, encontra no semipresidencialismo a resposta para as dúvidas acerca da adequação da adopção de um dos dois modelos clássicos, o sistema presidencial ou o parlamentar.”.

<sup>19</sup> Neste sentido, ELGIE, Robert. *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford University Press, Oxford. 1999. p. 14. afirma acerca dos diferentes tipos de semipresidencialismo: “They all have presidents who are elected in a direct or direct-like manner and they all have prime ministers and cabinets who are responsible to the legislature. As has already been indicated, though, in practice semi-presidential countries operate in many different ways. The constitutional power of presidents, prime ministers, and cabinets varies just as the political power of presidents, prime ministers and cabinets varies. Most notably, constitutionally strong presidents are sometimes politically weak and constitutionally weak presidents are sometimes politically strong. Presidents sometimes dominate prime ministers. Prime ministers sometimes dominate presidents.”. Também, ao analisar a CRP DE 1976 e pós-Revisão Constitucional de 1982, AMORIM NETO, Otávio. LOBO, Marina Costa. “Portugal’s semi-presidentialism (re)considered: an assessment of the president’s role in the policy process, 1976-2006.” In: *European Journal of Political Research*, n.º 48. 2009. p. 250. escrevem: “This unique interaction of the two different kinds of semi-presidentialism with a changing multiparty system has given rise to an ample range of overning formulas: presidential, single-party minority, majority coalition, near majority single-party, single-party majority cabinets, let alone periods of cohabitation and unified executives. This is an eloquent sign of a flexibility that has helped consolidate one of Western Europe’s youngest democracies.”

<sup>20</sup> Em relação ao semipresidencialismo praticado na França em sua Vª República e em Portugal, apresentam-se algumas semelhanças, como o Governo ser o órgão de condução da política geral, a figura da referenda ministerial do Presidente, a eleição direta deste e o poder de dissolução do Parlamento. Entre as diferenças, enumera MIRANDA, Jorge. A experiência portuguesa de sistema semipresidencial. In: *Revista Direito e Cidadania*, n.º 1. Ano 1997. p. 18.: “a) Em Portugal, o Governo responde tanto perante o Presidente como perante o Parlamento e o Primeiro-Ministro pode ser demitido pelo Presidente; não em França, juridicamente (não politicamente, salvo em período de coabitação); b) Em França, o Presidente preside ao Conselho de Ministros e nomeia os funcionários civis e militares; em Portugal só pode presidir ao Conselho de Ministros a pedido do Primeiro-Ministro (o que assegura uma mais completa separação entre os dois órgãos); c) Em França, o Presidente tem poder de decisão de referendo e pode tomar medidas extraordinárias em estado de necessidade; não em Portugal; d) Em Portugal, existe um órgão de condicionamento do Presidente da República; não em França; e) Em França, o mandato presidencial é de sete anos e admite-se a reeleição indefinida; em Portugal é de cinco anos e com limites à reeleição.”

e; 5) o controle das atividades do Governo, ainda que este conste de vasta autonomia de decisões, pelo PR<sup>21</sup>.

No entanto, o que se encontra disposto na Constituição de 1976 não é o mesmo após a Reforma Constitucional de 1982 (ao menos para alguns constitucionalistas), isso porque, de acordo com a CRP, o Presidente da República gozava de mais direitos e tinha mais poderes que o Governo e a Assembleia da República<sup>22</sup>. Assim afirma Pasquino<sup>23</sup> acerca da presidência de Ramalho Eanes (antes da revisão), o qual teve maior preponderância em relação ao Parlamento e partidos.

Em verdade, este foi o motivo da reforma, minimizar os poderes do PR e maximizar os do Governo e da AR, tendendo ao parlamentarismo. Mas, há quem afirme que os poderes do PR não sofreram alteração.

Deste modo elucida Maritheresa Frain<sup>24</sup>:

“No seu segundo mandato o próprio Presidente Soares exprimiu a opinião de que a revisão de 1982 não teria alterado os poderes presidenciais. Independentemente da opinião sobre esta questão, pode argumentar-se que os poderes presidenciais de direcção política foram reduzidos, enquanto os de moderação e arbitragem aumentaram. O Presidente detém ainda um papel importante na garantia do regular funcionamento das instituições democráticas e na moderação das diferenças entre os actores políticos concorrentes. Mesmo quando existe uma clara maioria parlamentar, o sistema revelará os seus aspectos semipresidencialistas, dependendo das condições internas, questões políticas, diferenças ideológicas e personalidades concorrentes.”

Mesmo diante dos motivos que tudo levam a ter o modelo semipresidencialista como um notável sistema de características próprias e vantagens de uma repartição diárquica de poderes do executivo, existem autores que não veem dessa forma e, como já dito anteriormente, negam a existência do semipresidencialismo.

---

<sup>21</sup> Sobre o assunto, ver PEREIRA, André Gonçalves. O semipresidencialismo em Portugal. Editora Ática, Lisboa. 1984. p. 10.; CANAS, Vitalino. A forma de Governo semipresidencial e suas características. Alguns aspectos. In: Revista Jurídica da AAFDL, n.º 1. Outubro-Dezembro. 1982. p. 93.; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 591 e NOVAIS, Jorge Reis. O sistema semipresidencial português. vol. II. Editora Almedina, Coimbra. 2007. p. 19 e ss.

<sup>22</sup> Sobre os poderes do Presidente da República após a revisão constitucional de 1982, ver CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Os poderes do Presidente da República. Coimbra editora, Coimbra. 1991.

<sup>23</sup> PASQUINO, Gianfranco. Sistemas políticos comparados. Editora Principia, Cascais. 2005. p. 103.

<sup>24</sup> FRAIN, Maritheresa. “Relações entre o presidente e o primeiro-ministro em Portugal:1985-1995.” In: Revista Análise Social, n.º 133, vol. XXX, 1995. p. 653-654.

Neste sentido, Canotilho<sup>25-26</sup> usa outros termos que não “semipresidencialismo”, tais como a “forma de governo **misto parlamentar presidencial** consagrada na Constituição Portuguesa de 1976 (...)” e diz, no mesmo sentido a forma de Governo escolhida pela CRP não é “um regime presidencial ou semipresidencial com predomínio do PR, também não é um regime parlamentar no sentido convencional.”.

Da mesma forma, Machado<sup>27</sup> classifica o sistema português também como misto parlamentar-presidencial conforme a CRP – e não como o modelo semipresidencialista francês –, por apresentar-se “com características que o distinguem dos sistemas parlamentares, presidenciais e semipresidenciais”.

Ainda, Manuel de Lucena<sup>28</sup> explica que apenas o regime parlamentar e o presidencial têm um centro de gravidade fixo. O primeiro porque o Parlamento – que é eleito pelos cidadãos – tem os poderes essenciais de soberania. O segundo porque o Presidente da República é o Chefe de Estado e de Governo, sendo ele próprio o Poder Executivo. E, renegado o semipresidencialismo por ser instável, nasce este das debilidades do parlamentarismo e tenta apoiar-se no presidencialismo para corrigi-los. Não passando de ambíguo, “oscila entre os dois tipos principais, resvalando na direcção ora de um ora de outro, conforme soprem os ventos da caprichosa história”.

Mais assertivos são Pedro Lopes e José Barroso<sup>29</sup>. Para os autores, além de “uma endémica instabilidade governativa”, a fusão de dois sistemas puros resultou em um modelo que oferece nada mais que “*as desvantagens dos dois modelos sem nos deixar usufruir as vantagens de nenhum deles*”.

Dessa negativa do semipresidencialismo ergue-se a hipótese de, com a reforma de 1982, não ser mais este o sistema que vigora na CRP, mas, trata-se, na verdade, de um outro sistema de nova natureza, sendo este um modelo parlamentar em sua essência com características próprias – continua sendo misto, porém parlamentar-presidencial. Foi

---

<sup>25</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 597.

<sup>26</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 410.

<sup>27</sup> MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. COSTA, Paulo Nogueira da. HILÁRIO, Esteves Carlos. Direito constitucional angolano. Coimbra editora, Coimbra. 2014. p. 268.

<sup>28</sup> LUCENA, Manuel de. “Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas (I)”. In: Revista Análise Social, n.º 138, vol. XXXI, 1996. p. 831-892. p. 838.

<sup>29</sup> LOPES, Pedro Santana. BARROSO, José Durão. Sistema de governo e sistema partidário. Livraria Bertrand, Amadora. 1980. p. 148-149.

denominado de “sistema parlamentar racionalizado”, um derivado do parlamentarismo dualista monárquico.

O regime misto parlamentar-presidencial foi analisado em Portugal por Canotilho e Moreira<sup>30</sup> e André Gonçalves<sup>31</sup>. O que torna este sistema especial é o lugar do Governo perante a AR e a autonomia do PR em face à AR. A primeira característica (posição do Governo perante a AR) é assinalada por três determinantes: “(a) pelo regime de formação do Governo; (b) pelo seu processo de nomeação e de investidura; (c) pela disciplina do voto de desconfiança”. A segunda (autonomia do PR perante a AR) está presente na eleição direta do PR e dos poderes atinentes a este como a dissolução da AR, a nomeação do Primeiro-Ministro e a demissão do Governo.

Esclarece ainda o autor que a forma de governo como está na CRP não deixa dúvidas de que o legislador não quis uma forma pura, mas sim uma mescla de diferentes sistemas. Dessa forma, o chamado “regime parlamentar-presidencial” tem o nítido objetivo de deixar claro o eixo que deve prevalecer.

Pereira, por sua vez, afirma que o sistema parlamentar racionalizado tende a harmonizar a eleição direta do Presidente da República com a responsabilidade do Governo em face à AR.

Considera-se este modelo um derivado do regime parlamentar dualista monárquico porque (como no semipresidencialismo) o Governo é duplamente responsabilizado e, conforme obra citada de Canotilho, essa característica diz respeito ao Rei – então Chefe de Estado, tal como um Presidente da República – que tinha seus poderes de direção política partilhados com um gabinete especial – fazendo as vezes de Governo – e assim, este era responsável perante aquele e perante o Parlamento. Outra característica é o poder de dissolução do Parlamento por parte do Presidente da República.

Persiste, por isso, a dúvida se se está diante de uma nova forma de governo para além do semipresidencialismo, ou um parlamentarismo racionalizado.

Pois bem, cabe dizer que os poderes do Presidente da República ainda são bem presentes e notórios e a dupla responsabilidade do Governo perante a AR e PR, juntamente

---

<sup>30</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 598-599.

<sup>31</sup> PEREIRA, André Gonçalves. O semipresidencialismo em Portugal. Editora Ática, Lisboa. 1984. p. 64-65.

com a eleição direta deste, parece não deixar dúvidas de que o sistema de Governo adotado em Portugal é o modelo semipresidencial.

E, por esta via, pode-se encontrar diversos autores<sup>32</sup> que entendem desta maneira.

## 2.2. ÓRGÃOS DO GOVERNO E SEUS TITULARES

Já foi visto que o Governo é um órgão de soberania, juntamente com os tribunais, o Presidente da República e a Assembleia da República. Cabe agora analisar o Governo intraorganicamente, saber quem são seus titulares e continuar explorando mais algumas características.

Pois bem, o Governo possui particularidades bem distintas de qualquer outro poder. Isso porque existe não apenas um único órgão, trata-se de um complexo de órgãos, em que há um colegial (Conselho de Ministros ou o Conselho de Ministros especializados conforme a matéria) e outros tantos individuais conforme o número de membros do Governo que o integram, como o Primeiro-Ministro, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado.

Portanto, distinguem-se duas peculiaridades aqui. A colegialidade e a complexidade do Governo. Ambos serão vistos a seguir.

---

<sup>32</sup> Dentre eles estão SOUSA, Marcelo Rebelo de. O sistema de governo português: antes e depois da revisão constitucional. Editora Cognitio, Lisboa. 1984. p. 52 e 64.: “O sistema de governo vigente é pois o semipresidencial, com tendencial equilíbrio entre as suas duas componentes, e tanto pode evoluir para um maior pendor presidencial como para um crescente pendor parlamentar.” e “(...) o sistema de governo vigente continua a ser um sistema de governo semipresidencial, definido pela convergência da legitimidade do sufrágio directo e universal como forma de designação do Presidente da República com a manutenção dos mecanismos de efectivação da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento.”; CANAS, Vitalino. A forma de Governo semipresidencial e suas características. Alguns aspectos. In: Revista Jurídica da AAFDL, n.º 1. Outubro-Dezembro. 1982. p. 93.: “o sistema seria semi-presidencial quando conjugasse as características do sistema parlamentar com a eleição, por sufrágio universal, dum P.R. senhor de efectivos poderes.”; e, AMORIM NETO, Otávio. LOBO, Marina Costa. “Portugal’s semi-presidentialism (re)considered: an assessment of the president’s role in the policy process, 1976-2006.” In: European Journal of Political Research, n.º 48. 2009. p. 237-238.: “We strongly argue in favour of a constitutional reading of the semipresidential nature of the regime, for Portuguese presidents have remained active and influential even at times of stable majority cabinets, and are crucial players in times of government instability, as occurred between 2002 and 2004.”.

É complexo, como já foi dito, pelo motivo de ser formado por diversos órgãos individuais e o Conselho de Ministros, mas quando olhado de fora, a vontade apresentada é do Governo uno. E, conforme Luís Rodrigues<sup>33</sup>, essa característica de ser complexo opera de tal forma que ganha destaque em relação à colegialidade, isto quer dizer que “a respectiva construção como órgão constitucional se encontra centrada na monocracia jurídico-política do Primeiro-Ministro ou, secundariamente, na plurocracia jurídico-administrativa dos Ministros ou do Vice-Primeiro-Ministro”, mas “não na colegialidade jurídica, quer política, quer administrativa, do Conselho de Ministros”.

E, é considerado um órgão colegial porque é formado por várias pessoas. Tem sentido afirmar isso pois que os Ministros se reúnem para tomar decisões que são atribuídas exclusivamente ao Conselho de Ministros, enquanto órgão colegial.

Desta forma, o Conselho de Ministros – como será visto mais a frente – tomará suas decisões conforme as competências criadas exclusivamente por lei, não mais além disso, ao passo que as demais decisões são tomadas individualmente pelos membros do Governo<sup>34</sup>.

Derivado dessas características de complexidade e colegialidade, os órgãos do Governo são, também, dependentes entre si e, quando observados pelo olhar extra-Governo, nota-se que este é um só, solidário entre si<sup>35</sup>.

O princípio da solidariedade destaca a importância que cada um dos membros do Governo tem perante o todo. Logo, a relação entre o Primeiro-Ministro, Ministros, Secretários de Estado e Subsecretários de Estado passam a ideia do Governo como um órgão sólido, indivisível e, assim, o membro é considerado responsável pelas medidas e decisões tomadas por seus colegas de forma solidária.

---

<sup>33</sup> RODRIGUES, Luís Manuel Barbosa. O primeiro-ministro no sistema de governo governamental primo-ministerial português. Universidade Lusíada Editora, 2012. p. 252.

<sup>34</sup> Neste sentido, ver OTERO, Paulo. Direito Constitucional Português. v. II. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 342.; MOREIRA, Vital. Sebenta de direito administrativo. [S.l. : s.n.], 2006. p. 163.; e, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 641.

<sup>35</sup> Artigo 189.º da CRP: “Os membros do Governo estão vinculados ao programa do Governo e às deliberações tomadas em Conselho de Ministros.”

Paulo Otero<sup>36</sup> evidenciou alguns traços do princípio da solidariedade e da forma como os membros devem se portar perante os demais:

“A solidariedade envolve sintonia política de todos os membros do Governo entre si, incluindo de todos com o Primeiro-Ministro e deste com todos os restantes membros do Governo: quem não está em sintonia política num aspecto considerado nuclear da política governamental ou se demite ou deve ser demitido;

(...)

Todos os membros do Governo devem abster-se de criticar em público os seus colegas, discordar ou maldizer em público propostas ou soluções já aprovadas pelo Governo, tal como devem evitar revelar em público detalhes de eventuais clivagens internas: os membros do Governo, enquanto exercerem essas funções, não têm liberdade de expressão pública de eventuais opiniões contrárias às medidas adoptadas pelo Governo de que fazem parte;

O Governo ao comparecer perante a Assembleia da República surge como um todo, unido e empenhado na defesa das medidas propostas ou das soluções adoptadas: é inadmissível a quebra da solidariedade intragovernamental e, caso ocorra, só pode ter como solução a demissão de todo o Governo ou do membro que se dessolidarizou;”

Importante salientar o processo de constituição do Governo, desde a nomeação do PM, as atribuições e as causas de demissão.

Primeiramente, o Presidente da República, ouvidos os partidos com representação na AR, nomeia o Primeiro-Ministro. O PM toma posse e sugere os nomes do restante dos membros (Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado) conjuntamente com estes. A seguir, os membros do Governo recém-nomeados passam a discutir e elaborar o programa de Governo – programa que será a diretriz política e governamental para os próximos anos de legislatura –, para, enfim, apresentá-lo à AR que votará pela aprovação ou rejeição (artigo 192.º da CRP). Definido o programa, o PM passa a dirigir a política geral do Governo, coordenando e orientando a ação dos Ministros (artigo 201.º, n.º 1, al. *a*), da CRP) e, por sua vez, os Ministros passam a executar a política definida para seu “gabinete” (artigo 201.º, n.º 2, al. *a*), da CRP), dentre outras funções dispostas no mesmo artigo para cada um dos membros.

Para mais, a Constituição de 1976 elenca outras competências dos membros do Governo em seu artigo 201.º, quais sejam, para o PM: dirigir o funcionamento do Governo e suas relações com os outros órgãos do Estado (n.º 1, al. *b*)); informar ao PR sobre a condução política interna e externa do país (n.º 1, al. *c*)); e, exercer as funções que lhe são

---

<sup>36</sup> OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português*. v. II. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 345-346.

atribuídas por lei (n.º 1, al. *d*)). Já os Ministros, deverão propor e executar a política definida para sua pasta, e também assegurar as relações entre Governo e demais órgãos de soberania no que diz respeito a sua agenda (n.º 2, al. *b*)).

Diante da especificidade de atribuições dada a cada pasta, os Ministérios devem ter titulares que, além de políticos, sejam técnicos. Por vezes, a tecnicidade dos Ministros deve ser delegada para seu gabinete ministerial e Secretários e Subsecretários de Estado e agir politicamente. Freitas do Amaral<sup>37</sup> ilustra bem esse sentido político de que deve estar unido cada membro do Governo “porque faz parte de um órgão político, porque desempenha uma função política, porque tem de cumprir o programa do Governo – que é um programa político –, porque responde politicamente pelos seus actos perante a Assembleia da República, porque aceita seguir as orientações e directivas que lhe forem traçadas”, bem como “tem o dever político de explicar e defender as suas decisões (e as do Governo em geral) perante a opinião pública”.

A substituição dos membros do Governo (tema que será aprofundado ainda neste tópico) tem por objetivo preencher lacunas que eventualmente se formem ou por ausência de seus titulares ou impedimentos destes e assegurar a continuação das atividades do Governo. A ausência explica-se por si só, quando o membro do Governo não se encontra presente para exercer suas funções, (v.g. uma viagem a serviço do Estado). Já o impedimento abarca os casos de doença que impossibilitem o desempenho normal dos seus atos<sup>38</sup>.

Por fim, as causas de demissão também se encontram dispostas na CRP e não apresentam qualquer dificuldade de compreensão. São elas: a) O início de nova legislatura<sup>39</sup>; b) A aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro<sup>40</sup>; c) A morte ou a impossibilidade física duradoura do Primeiro-Ministro;

---

<sup>37</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. Uma introdução à política. Editora Bertrand, Lisboa. 2014. p. 136.

<sup>38</sup> Aqui, CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. entendem fazer parte do impedimento os casos de suspensão do membro por efeito de procedimento criminal.

<sup>39</sup> Frisa-se que o início de nova legislatura é a causa de demissão, porquanto, se um novo Presidente inicia seu mandato não acarretará a demissão do Governo.

<sup>40</sup> De acordo com CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 462., deve ser feito um pedido de demissão para o PR e entregue pelo PM. Aceitando o pedido de demissão, este será oficializado por um decreto do PR de demissão do PM.

d) A rejeição do programa do Governo<sup>41</sup>; e) A não aprovação de uma moção de confiança<sup>42</sup>; e, f) A aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções<sup>43</sup>.

Quando um Governo é demitido, suas atividades não serão encerradas de imediato, a cessação das atividades só ocorre quando o novo Governo assumir. Neste período de transição, as funções serão reduzidas até ao funcionamento necessário para seu mantimento e as iniciativas legislativas em tramitação na AR são caducas. O PR fica novamente encarregado de nomear um novo PM e o restante do Governo.

Lembre-se, uma vez demitido o Governo, este não poderá reassumir sua posição, ainda que uma nova nomeação dos mesmos membros seja necessária.

Na composição orgânica do Governo ganha proeminência o Conselho de Ministros, órgão colegial formado pelo Primeiro-Ministro, Vice-Primeiro(s)-Ministro(s), se o(s) houver, e os Ministros. A presidência deste órgão é do PM<sup>44</sup>, a não ser que este confie a função ao PR.

As competências exercidas pelo CM estão definidas no artigo 200.º da Lei Fundamental e têm por base o desempenho de funções políticas e administrativas inerentes a este órgão colegial e não a seus membros individualmente.

Neste intuito, o CM é competente para definir e executar as linhas gerais da política governamental; deliberar sobre o pedido de confiança à Assembleia da República; aprovar as propostas de lei, de resolução, os decretos-leis e acordos

---

<sup>41</sup> Artigo 192.º da CRP: “1. O programa do Governo é submetido à apreciação da Assembleia da República, através de uma declaração do Primeiro-Ministro, no prazo máximo de dez dias após a sua nomeação. 2. Se a Assembleia da República não se encontrar em funcionamento efectivo, será obrigatoriamente convocada para o efeito pelo seu Presidente. 3. O debate não pode exceder três dias e até ao seu encerramento pode qualquer grupo parlamentar propor a rejeição do programa ou o Governo solicitar a aprovação de um voto de confiança. 4. A rejeição do programa do Governo exige maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.”

<sup>42</sup> Artigo 193.º da CRP: “O Governo pode solicitar à Assembleia da República a aprovação de um voto de confiança sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional.”

<sup>43</sup> Artigo 194.º, n.º 1, da CRP: “A Assembleia da República pode votar moções de censura ao Governo sobre a execução do seu programa ou assunto relevante de interesse nacional, por iniciativa de um quarto dos Deputados em efectividade de funções ou de qualquer grupo parlamentar.”

<sup>44</sup> Neste sentido, ARDANT, Philippe. *Le Premier Ministre en France*. Montchrestien, Paris. 1991. p. 28.: “La prééminence du chef du Gouvernement est renforcée lorsqu’il lui appartient – ce qui est la situation la plus fréquente – de présider le Conseil des Ministres (Italie, Japon, Grande-Bretagne, Allemagne ; Espagne normalement). La politique du Gouvernement sera ainsi définie, et sa mise en œuvre organisée, sous sa direction.”

internacionais não submetidos à Assembleia da República; aprovar os planos; aprovar os atos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas; deliberar sobre outros assuntos da competência do Governo que lhe sejam atribuídos por lei ou apresentados pelo PM ou qualquer Ministro.

Por sua vez, o Conselho de Ministros especializados tem competências delegadas pelo CM ou por lei.

Sendo assim, as decisões tomadas pelo CM colegiadamente serão “adoptadas por consenso ou por maioria no conselho de ministros, enquanto órgão colegial”<sup>45</sup>.

Para encerrar o tópico, o Governo é composto, de acordo com o artigo 183.º da Constituição da República Portuguesa pelo Primeiro-Ministro, Vice-Primeiros-Ministros, Ministros, Secretários de Estado e Subsecretários de Estado<sup>46</sup>.

Algumas observações podem ser feitas acerca da composição do Governo.

Inicialmente, ainda que os Ministros gozem de igualdade, existe uma “cadeia de responsabilidade”<sup>47</sup> entre as categorias de membros e exercem diferentes funções.

Da leitura da Constituição nota-se que o Governo apresenta três órgãos essenciais – Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro e Ministros –, para que, conforme Pinheiro<sup>48</sup>, seja garantida “a natureza colegial do órgão e, desta forma, impedir a concentração do poder governamental em um único dos seus titulares”, bem como, ter um órgão capaz de “corporizar a responsabilidade solidária do Governo, de tal modo que se demitido o seu titular daí advenha a demissão do Executivo” e que a direção do órgão seja sempre realizada por um dos seus titulares. Em relação ao Vice-Primeiro-Ministro é possível a pluralidade e sua existência é facultativa de acordo com a vontade do PM. Por último, os Secretários e Subsecretários são considerados também eventuais, variando conforme o Governo e são tidos como órgãos auxiliares, acessórios aos Ministros.

---

<sup>45</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público). In: Revista de Ciência Política, n.º 3. 1.º semestre de 1986. p. 9.

<sup>46</sup> Neste sentido, ver AMARAL, Diogo Freitas do. Uma introdução à política. Editora Bertrand, Lisboa. 2014. p. 137.; e, PINHEIRO, Alexandre Sousa. O Governo: organização e funcionamento, reserva legislativa e procedimento legislativo. In: Revista Jurídica AAFDL, n.º 23. Ano 1999. p. 192.

<sup>47</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 417-418.

<sup>48</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa. O Governo: organização e funcionamento, reserva legislativa e procedimento legislativo. In: Revista Jurídica AAFDL, n.º 23. Ano 1999. p. 192.

Convém, agora, pormenorizar os órgãos individuais do Governo, dotados de competências e definição próprias, para que se entenda, mais à frente, seu papel na dinâmica deste órgão do Estado.

a) Primeiro-Ministro e Vice-Primeiros-Ministros

A reforma constitucional já retratada anteriormente certamente diminuiu alguns poderes presidenciais e, com isso, o Primeiro-Ministro ganhou um destaque maior.

Dentro do órgão Governo, o Primeiro-Ministro ocupa lugar de relevância. Ele é responsável pela escolha dos demais membros que integrarão o órgão e seguir o programa. Após a escolha, proporá os nomes ao Presidente da República para que sejam nomeados e possam, dessa forma, assumir suas funções. Do mesmo jeito é feita a exoneração dos membros.

Pode-se dizer, inicialmente, que a nomenclatura utilizada não é infundada. Em verdade, o Chefe do Governo pode também ser chamado de Presidente do Conselho de Ministros. Para Canotilho e Moreira<sup>49</sup> essa terminologia adotada – Primeiro-Ministro – tenta excluir a concepção de que seria o Executivo centrado em uma pessoa só e os Ministros e outros membros seriam peças auxiliares, meros executores de ordens, ao mesmo tempo que deixa claro a inexistência de igualdade entre o PM e os Ministros. Por esses motivos, inclusive, que o PM tem atribuições exclusivas de direção, enquanto outras competências exigem a colegialidade do Conselho de Ministros.

Neste mesmo sentido, Ardant<sup>50</sup> demonstra que na Constituição francesa de 1958 foi adotado o mesmo termo que em Portugal. Enquanto a expressão “Presidente do Conselho”, com o tempo, tornou-se inoperante, visto que, não necessariamente o chefe do Governo ocupa a presidência do Conselho de Ministros.

O PM pode apresentar particularidades no desempenho de suas funções conforme as características semipresidencialistas de cada país. Existe o tipo parlamentar clássico – este não tem qualquer poder sobre os membros do Governo, atuando lado a lado

---

<sup>49</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 418.

<sup>50</sup> ARDANT, Philippe. Le Premier Ministre en France. Montchrestien, Paris. 1991. p. 31.

com os Ministros, considerado *primus inter pares*. Há, também, o chefe orientador – aqui, o PM é responsável por dirigir a política geral do Governo, orientar e coordenar os atos ministeriais, enquanto o programa de Governo é definido pelo CM. Por último, o chefe de Governo pode ser do tipo chanceler, ou seja, o PM é o único que detém poderes reais governamentais e os Ministros fazem parte do órgão para auxiliá-lo e executar suas decisões.

Em Portugal, o PM age de forma intermediária, quer dizer, não está em nível equiparado com os Ministros, tendo ele poderes de decisão e competências próprias, como também não é o único com poderes decisórios. Contudo, há quem considere, na essência, um *primus inter pares* e em outras partes *primus super pares*<sup>51</sup>.

Por seu turno, na relação do Primeiro-Ministro com o Presidente da República, o chefe do Governo depende deste – o PR pode nomear e demitir o PM – ao mesmo tempo que é independente – poderá tomar decisões, executar seu programa e exercer suas funções sem a intervenção do chefe de Estado.

Assim, tem-se que o PM é o “principal órgão de direcção política do Estado”<sup>52</sup>.

Sobre a posição jurídico-constitucional do PM, afirmam Canotilho e Moreira<sup>53</sup>:

“Por um lado, ele é um órgão integrante do Governo, ao mesmo título que os restantes, participando assim no respectivo colégio (Conselho de Ministros) e compartilhando da sua actividade coletiva. Mas ele é também um órgão dotado de competências próprias, atribuídas, umas a título do órgão constitucional autónomo (cfr., por exemplo, arts. 142º/b e 281º/c), e outras a título de chefe do Governo (ex., art. 201º-1). Relativamente aos membros do Governo, a posição do PM é caracterizada pela combinação de vários princípios – princípio da colegialidade (art. 200º), princípio da repartição de competências (art. 201º) e princípio da preeminência (art. 201º-1/a) –, que apontam para a sua configuração como um órgão hierarquicamente superior, com um estatuto situado entre um chefe de governo monocrático e um simples <<presidente do ministério>>.”

---

<sup>51</sup> Neste sentido, ver CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 642.: “A sua posição dirigente e preeminente resulta de vários factores. Entre eles salientam-se: (1) só o Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente da República (art. 191.º/1); (2) os Vice-Primeiros-Ministros e os restantes ministros são nomeados pelo PR sob proposta do PM e perante este responsáveis (arts. 187.º/2 e 191.º/2); (3) ao Primeiro-Ministro compete dirigir a política geral do Governo e o seu funcionamento (art. 201.º/1/a e b); (4) ao Primeiro-Ministro compete submeter a apreciação do programa do Governo à AR (art. 192.º); (5) a sua demissão implica a demissão de todo o Governo (art. 195.º/b).”

<sup>52</sup> RODRIGUES, Luís Manuel Barbosa. O primeiro-ministro no sistema de governo governamental primo-ministerial português. Universidade Lusfada Editora, 2012. p. 267.

<sup>53</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 418-419.

A nomeação do PM é feita pelo Presidente da República – através de decreto – e deve ser realizada após a cessação de funções do Governo anterior. Salienta-se que não há prazo para que uma nova nomeação seja feita, tendo o tempo que julgar necessário para, primeiramente, o PR escolher o melhor candidato a ocupar o cargo e este poder então começar a montar seu Governo, analisando as coligações que se fazem necessárias para uma legislatura harmoniosa com os demais órgãos do Estado.

Mas, antes de ser nomeado formalmente, o futuro PM passa por um período em que avalia a possibilidade de formação do Governo. Nesta fase é chamado de “Primeiro-Ministro indigitado”. Tomadas as devidas providências, realizadas as coligações partidárias, prometidos os cargos, o PM indigitado pode assumir (no entanto, a indigitação não confere direito à nomeação, podendo o PR não aceitar o Governo proposto e, da mesma forma, o indigitado não tem obrigação de aceitar o cargo).

Em relação às competências do Primeiro-Ministro, estas são encontradas no n.º 1 do artigo 201.º da CRP, dentre as quais: a) dirigir a política geral do Governo, coordenando e orientando a acção de todos os Ministros; b) dirigir o funcionamento do Governo e as suas relações de carácter geral com os demais órgãos do Estado; c) informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do país; d) exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.

Um das competências de maior importância é a de representação do Governo perante os demais órgãos do Estado. Assim, o PM será o incumbido de manifestar as vontades do Governo perante a AR e o PR ao apresentar o programa de Governo, moção de censura, referendar atos do Presidente, entre outros.

Cabe estabelecer a distinção da função do PM de dirigir a política geral do Governo e a função do CM de definir essa política. A direcção da política geral, como a própria função esclarece, será apenas de promover, coordenar e executar as linhas gerais da política do Governo, que por sua vez são criadas pelo Conselho, enquanto órgão colegial.

No tocante às funções administrativas, o PM pode exercer suas funções de duas formas, por chefia e por gestão.

Nas funções de chefia, o chefe do Governo desempenha atividades de orientação e coordenação dos Ministros, dá continuidade a procedimentos no Conselho de Ministros

que preside, referenda decretos regulamentares e pode intervir diretamente na nomeação dos cargos da alta Administração Pública.

Quanto a sua função de orientação e coordenação dos Ministros, o objetivo é a unidade política do órgão, respeitando o princípio da solidariedade, de modo que os debates acerca da condução da política governamental sigam uma linha de congruência em que todos os membros não destoam em suas pastas de acordo com o programa aprovado.

Nas funções de gestão, o PM irá administrar “os serviços próprios da Presidência do Conselho”, bem como “ainda orientar as diferentes secretarias de Estado que estejam integradas na Presidência do Conselho”<sup>54</sup>.

Ainda, o PM não tem nenhuma pasta atribuída, mesmo que não lhe seja vedada essa opção.

Apresentadas algumas características do Primeiro-Ministro, também tem papel importante o Vice-Primeiro-Ministro, ainda que este não seja essencial ao funcionamento do Governo.

O Vice-Primeiro-Ministro<sup>55</sup> é o auxiliar do chefe do Governo, orientando os Ministros. Podem estar separados por área e matéria.

O Vice-Primeiro-Ministro é isento de responsabilidade política, assim como os Ministros e sua nomeação é ao mesmo tempo que é feita a dos Ministros e por escolha do PM. Ainda, a exoneração do Primeiro-Ministro, não importando seus motivos, não o conduz ao cargo de PM, sendo demitido todo o Governo como o restante dos seus membros.

No entanto, constitucionalmente não está no mesmo nível que os Ministros, ainda que mais próximo destes que do próprio PM.

As funções desempenhadas por essa figura não são das mais proeminentes. Dentre elas, a principal, talvez, seja a de substituir o PM na ausência ou impedimento deste<sup>56</sup>, e aí se está na presença do Primeiro-Ministro em exercício.

---

<sup>54</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público). In: Revista de Ciência Política, n.º 3. 1.º semestre de 1986. p. 12.

<sup>55</sup> Há a possibilidade de existir mais de um, conforme decisão do PM.

<sup>56</sup> Vale lembrar, que caso não exista Vice-Primeiro-Ministro, o PM é substituído por um Ministro de sua escolha. Por isso a relevância daquele não é de destaque. Neste sentido, RODRIGUES, Luís Manuel Barbosa. O primeiro-ministro no sistema de governo governamental primo-ministerial português.

Mesmo assim, o Vice-Primeiro-Ministro pode exercer um papel fundamental quando integrar o Governo. Se o PM o escolheu dentro de uma base para acalmar as coligações entre partidos, este será o responsável por manter um equilíbrio de poder partidário. Agora, se o PM escolheu dentro de seu próprio partido, este desempenhará a função de maior união dentro do órgão, podendo ser, inclusive, delegada função de caráter administrativo vedada ao Primeiro-Ministro, tornando-se uma extensão dos poderes deste.

É, por isso, competente para presidir o CM quando necessário, exercer competências atribuídas para o PM quando o substituir e ampará-lo quando forem delegadas tarefas governamentais.

#### b) Ministros

Os Ministros, dependendo da classificação, podem ter algumas definições próprias.

Nesse sentido, para Caetano<sup>57</sup>, Ministros são os membros do Governo que têm o direito de participar no CM e que desempenham funções políticas, legislativas e administrativas. Já para Canotilho e Moreira<sup>58</sup>, Ministros são os membros do Governo que detêm a direção política de uma pasta ministerial definida pelo CM e sob a orientação do PM, sendo membros natos do órgão colegial e que, diante da AR, representam todo o órgão Governo quando se trata de sua matéria. Por último, Freitas do Amaral<sup>59</sup> entende que são os membros que participam no Conselho e que desempenham funções políticas e administrativas, sendo dotados de igualdade e paridade entre os próprios ministros.

---

Universidade Lusfada Editora, 2012. p. 441., afirma o autor: “(...) o regime dessa substituição é idêntico ao da substituição do Primeiro-Ministro, nos casos em que inexista Vice-Primeiro-Ministro (art. 185º, nº 1). Ora, se na carência de Vice-Primeiro-Ministro, um Ministro pode igualmente ser chamado a substituir o Primeiro-Ministro, não pode todavia entender-se terem as funções desse Ministro a natureza de funções de direcção política (art. 201º, nº 2, als. a) e b)).

Em terceiro lugar, porque quer a morte, quer a referida incapacidade física, não conduzem a uma sua substituição pelo Vice-Primeiro-Ministro até ao fim da legislatura.

Implicam antes, mesmo existindo Vice-Primeiro-Ministro, a demissão do Governo (art. 195º, nº 1, al. c)) e sua conversão em Governo de gestão (art. 186º, nº 5).”

<sup>57</sup> CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 267.

<sup>58</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 419.

<sup>59</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público). In: Revista de Ciência Política, nº 3. 1.º semestre de 1986. p. 14.

Os Ministros são nomeados pelo PR e devem fazer parte do círculo de confiança do PM. Propostos os nomes para o Presidente da República, como disposto no artigo 187.º, n.º 2, da CRP, este aceita os nomes e começam imediatamente suas atividades. Se o PR recusar os nomes, o PM analisará novos candidatos. Lembrando que essa escolha é política, conforme queira o PM, mas, deve o Ministro ser dotado de certa técnica na matéria que desenvolverá no ministério.

Das muitas funções que os Ministros possam exercer, existem aqueles que não tem um ministério – Ministros sem pasta –, aqueles que estão relacionados diretamente com o PM para auxiliá-lo no CM ou uma matéria específica – Ministros de Estado ou Ministros Adjuntos do Primeiro-Ministro – e aqueles que acumulam mais de uma pasta – Ministros Coordenadores.

As competências dos Ministros estão dispostas no n.º 2 do artigo 201.º da CRP<sup>60</sup>. São, individual e colegiadamente, um órgão que age politicamente, ao definir as linhas gerais de direção política e conduzir seu ministério de acordo com o programa de Governo estabelecido. São, também, órgãos administrativos porque exercem a função de superior hierárquico do seu departamento ministerial<sup>61</sup>.

Os ministérios são departamentos que desempenham funções determinadas e pontuais em razão de uma série de serviços de acordo com a matéria designada pelo CM e executam as decisões que seu responsável tomar. Todos os serviços, diretrizes departamentais e os entes da Administração Pública indireta sujeitas ao seu Ministério estão

---

<sup>60</sup> Artigo 201.º, n.º 2, da CRP: Compete aos Ministros: a) Executar a política definida para os seus Ministérios; b) Assegurar as relações de carácter geral entre o Governo e os demais órgãos do Estado, no âmbito dos respectivos Ministérios.

<sup>61</sup> Neste sentido, CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 268., traz as funções administrativas principais dos Ministros: “No plano administrativo, cabe-lhe exercer a faculdade regulamentária; definir as directrizes da acção a empreender pelo seu departamento, cujo orçamento anual prepara (salvas as interferências do Ministério das Finanças) e executa; nomear, transferir e exonerar todo o pessoal ao serviço do ministério (exceptuados os casos de competência exclusiva do Conselho de Ministros e os de competência conjunta do Presidente do Conselho ou de outro Ministro interessado); exercer os poderes próprios do superior hierárquico sobre os funcionários dele dependentes, bem como poderes tutelares sobre as pessoas colectivas autónomas compreendidas no âmbito de actuação do seu ministério; outorgar em nome do Estado nos contratos por este celebrados com os particulares sobre matérias das suas atribuições; e, de um modo geral, despachar definitivamente todos os assuntos que por lei devam correr por qualquer dos serviços ou subdepartamentos integrados no departamento governativo de que é chefe.”

dispostos na sua lei orgânica, mas, sua base de organização interna encontra-se na Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro<sup>62</sup>.

Dessa forma, tem-se que os Ministros são “os vértices da pirâmide administrativa de cada ministério, dispondo, entre outros, de poderes regulamentares e sancionatórios”, exercendo poderes distintos, como os “de direcção e supervisão sobre a correspondente administração directa, bem como os poderes de tutela e superintendência sobre a administração indirecta”<sup>63</sup>.

Assim, neste domínio, cada Ministro, em se tratando de órgão individual, decide sozinho sobre a matéria de sua competência, ainda que se possa falar aqui de uma decisão governamental. Dessa forma, a decisão do Ministro é tomada unilateralmente quando exercer as atribuições administrativas. Freitas do Amaral<sup>64</sup> dá um exemplo dessa decisão unilateral e vertical:

“(...) os cidadãos requerem, os serviços informam, o órgão decisório despacha. É o que se passa, na maioria dos casos, com a atribuição (ou recusa) de autorizações, licenças, isenções, etc., ou com a imposição de suspensões, revogações, sanções disciplinares, etc.”

Os Ministros não têm autonomia de definição política (o Conselho de Ministros designará as linhas gerais da política para o PM e Ministros). São responsáveis politicamente perante o PM, conforme artigo 191.º, n.º 2, da CRP, por todos os atos que seu Ministério e demais órgãos a que lhe são incumbidos pratiquem perante o Primeiro-Ministro. No entanto, essa “responsabilidade política” não tem efeitos jurídicos práticos, ainda que o PM possa propor a demissão ao PR pela quebra de confiança do Ministro.

Colegiadamente, pode-se enfrentar um problema um tanto quanto complexo: a recusa de assinatura do Ministro competente em razão da matéria. Quando o CM se reúne e o tema em pauta chega ao fim com voto favorável da maioria dos membros, há casos em que o Ministro competente na matéria se opõe a essa decisão favorável por diversos motivos e, dessa forma, pode não querer seu nome associado à decisão, negando-se a assinar – trata-se aqui de um grave problema que afronta o princípio da colegialidade. Ocorre que a assinatura é ato vinculado, porque está em discussão a matéria atinente ao seu ministério. Embora não exista sanção para essa recusa e a própria Constituição não propicie uma solução para a

---

<sup>62</sup> Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado.

<sup>63</sup> MOREIRA, Vital. *Sebenta de direito administrativo*. [S.l. : s.n.], 2006. p. 163.

<sup>64</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma introdução à política*. Editora Bertrand, Lisboa. 2014. p. 141.

inexistência de assinatura, politicamente o PM pode propor a demissão do Ministro ao PR, ou, ainda, o Ministro mesmo pode pedir sua exoneração ao PM.

### c) Secretários e Subsecretários de Estado

Os Secretários de Estado e Subsecretários são os últimos dos membros do Governo que estão classificados na CRP e sua distinção não se encontra expressa na Lei Fundamental.

Os Secretários de Estado são membros que, basicamente, exercem funções de cunho administrativo, ou seja, não participam das funções política e legislativa (ainda que possam ser chamados para tal, como se verá a seguir). Da mesma forma, não participam do Conselho de Ministros, a não ser em substituição do respectivo Ministro ou, na presença deste, para auxiliá-lo.

Por sua vez, os Subsecretários de Estado, segundo Freitas do Amaral<sup>65</sup>, são uma espécie de “categoria júnior do governo”, onde coadjuvam diretamente o Secretário e o respectivo Ministro da pasta. É a porta de entrada da experiência governativa.

Assim, ao passo que os Secretários são os principais membros auxiliares do Ministro, os Subsecretários estão numa categoria menos elevada e não despacham diretamente com o Ministro, mas sim com o Secretário. Os Subsecretários de Estado não são chamados para substituir os Ministros nos casos de impedimento e ausência, mas podem o fazer com o Secretário.

Quanto à competência dos Secretários de Estado, não dispõem de uma própria, incumbindo-se de exercer a competência que lhes seja atribuída pelo Conselho de Ministros e delegada pelo Ministro da pasta, sendo maior ou menor de acordo com a vontade do ministério.

Ainda que diretamente ligados ao Ministro, os Secretários não são hierarquicamente subordinados, mas devem obediência àquele e não podem deliberar sobre os atos dos Ministros.

---

<sup>65</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público). In: Revista de Ciência Política, n.º 3. 1.º semestre de 1986. p. 13.

Em relação à competência dos Subsecretários de Estado, por serem auxiliares do Ministro e dos Secretários, exercerão atividades administrativas com a orientação destes, isto é, serão competentes “para praticar todos os actos de administração que entram nas atribuições legais dos Ministros, incluindo a referenda dos decretos e alvarás expedidos sobre matéria das suas atribuições: têm competência administrativa própria”<sup>66</sup>.

Logo, os Secretários e Subsecretários de Estado colaboram diretamente com o Ministro e sua competência, puramente administrativa, é atribuída por este de forma delegada e não respondem perante a Assembleia da República. Sua demissão fica a cargo do Ministro e, mais dificilmente – mas não impossível –, pelo PM, caso haja quebra de confiança.

Em suma, são características próprias dos Secretários de Estado: a) substituir o Ministro na ausência ou impedimento permanente, conforme disposto no artigo 185.º, n.º 2, da CRP, e participar conjuntamente com o Ministro nas reuniões da AR para auxiliá-lo, podendo, inclusive, fazer uso da palavra, de acordo com o artigo 177.º, n.º 1, da CRP (curiosamente, quando permitidos a substituir o Ministro e usarem a palavra, acabam por exercer funções políticas e legislativas, não se contendo as suas atribuições administrativas); b) podem requerer sua participação nos trabalhos das comissões e devem comparecer quando chamados para as mesmas (artigo 177.º, n.º 3, da CRP); c) sua competência é administrativa e delegada pelo Ministro ou definida pelo CM, não podendo exercer qualquer outra atribuição (com algumas pontuais exceções); d) podem participar das reuniões do CM se convocados para tal (artigo 184.º, n.º 3, da CRP); e) respondem politicamente perante o Primeiro-Ministro e o respectivo Ministro (artigo 191.º, n.º 3, CRP); f) a morte, impedimento permanente ou demissão do Ministro acarretam no encerramento automático de suas atividades, bem como se demitido o PM.

Por último, são atributos dos Subsecretários de Estado: a) podem, assim como os Secretários, comparecer e participar nas comissões parlamentares; b) não são competentes para auxiliar o Ministro e Secretário de Estado nas reuniões da AR; c) podem participar e intervir nas reuniões no CM; d) não são dotados de liberdade decisória maior que os Secretários.

---

<sup>66</sup> CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 271.

Conhecidos os órgãos do Estado, seus membros e as respectivas competências, importante analisar as funções desempenhadas pelo Governo como órgão de soberania, quais sejam, a função política, a legislativa e a administrativa. Estas funções serão devidamente apreciadas no seguinte tópico.

### 2.3. FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELO GOVERNO

Para entender as funções que o Governo desempenha faz-se necessário observar o período em que exerce estas funções. Assim, o início se dá com a sua posse, enquanto a cessação acontece com o início de funções do novo Governo, garantindo que não exista um vazio governamental.

O início e fim das funções é regulado pelo artigo 186.º da Constituição da República Portuguesa. Em seu n.º 1 encontra-se o início e cessação das funções do PM; o n.º 2 trata do restante dos membros do Governo; o n.º 3 dispõe sobre o termo das funções dos Secretários e Subsecretários de Estado; e, por fim, o n.º 4 traz o fim das atividades do PM do Governo demitido com a nomeação e posse do novo PM.

Em se tratando do Governo, as suas funções têm início já antes da apresentação do programa do Governo, ainda que nesse período os poderes do órgão são limitados, exercendo somente o necessário para seu funcionamento.

A tomada de posse é o ato solene e público pela qual o Presidente da República – detentor do poder de nomeação – investe os membros do Governo em seus cargos. Importante salientar a diferenciação entre a posse e a nomeação. Ainda que ambas aconteçam na mesma data, a nomeação ocorre com o decreto do PR e a posse é a cerimônia que ocorre com a presença do PR.

Como já frisado, as funções do Governo são reduzidas apenas para garantir o funcionamento das instituições do Estado. Esse lapso temporal diz respeito à posse do novo Governo até a aprovação do programa de Governo na AR, ou à demissão do Governo e a exoneração do PM, consentaneamente com o início de funções do novo Governo.

Quanto à cessação das funções apresentam-se dois conceitos: a demissão e a exoneração. A demissão do Governo ocorre nos casos do artigo 195.º da CRP<sup>67</sup> e “traduz-se no termo do <<mandato>> do Governo, como tal, globalmente, determinando a necessidade da nomeação de um novo”. Por sua vez, exoneração é o ato do PR que determina o fim das funções do PM do Governo demitido ou de “qualquer outro membro de um Governo em exercício, sendo sempre um acto referido a uma determinada pessoa”<sup>68</sup>.

### 2.3.1. Função Administrativa

Quanto à função administrativa disposta na Constituição portuguesa, primeiramente pode-se verificar a composição do Governo e fazer uma separação informal desta. Politicamente, o Governo é formado pelo Primeiro-Ministro e Ministros. Quando se trata da função administrativa, incluem-se aqui os Secretários e Subsecretários de Estado.

Em relação à distinção das funções governativas e administrativas, Canotilho<sup>69</sup> estabelece dois critérios. O primeiro critério diz que as funções de governo são aquelas exercidas pelos órgãos superiores do Poder Executivo, enquanto as funções de administração são as exercidas por órgãos inferiores. O segundo critério estabelece que as funções governativas são as atividades políticas “livres e iniciais” e, as funções administrativas são “derivadas, executivas e heteronomamente determinadas”. Contudo, o próprio autor critica essa distinção, visto que as funções podem transmutar-se entre si, quer dizer, um ato administrativo pode mudar-se em ato governativo e vice-versa.

Sem embargo, claro está que o Governo é o órgão responsável pela condução da política geral do país e é o órgão superior da Administração pública, conforme retrata o artigo 182.º da CRP.

---

<sup>67</sup> Artigo 195.º da CRP: “1. Implicam a demissão do Governo: a) O início de nova legislatura; b) A aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro; c) A morte ou a impossibilidade física duradoura do Primeiro-Ministro; d) A rejeição do programa do Governo; e) A não aprovação de uma moção de confiança; f) A aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.”

<sup>68</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 428.

<sup>69</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 649-650.

No que diz respeito à competência administrativa, o artigo 199.º da Lei Fundamental estabelece que o Governo é competente, no exercício das funções administrativas, para: a) Elaborar os planos, com base nas leis das respectivas grandes opções, e fazê-los executar; b) Fazer executar o Orçamento do Estado; c) Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis; d) Dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma; e) Praticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas colectivas públicas; f) Defender a legalidade democrática; g) Praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas.

Na doutrina, algumas definições são encontradas. Numa concepção negativa, entende-se por função administrativa aquela que não é política, conforme artigo 197.º da CRP, e nem legislativa disposta no artigo 198.º da Lei.

Em outras palavras, funções administrativas traduzem-se como a “prosecução permanente de tarefas por órgãos ou sujeitos pertencentes ao Governo, através de medidas juridicamente vinculadas aos fins estabelecidos na Constituição e nas leis”<sup>70</sup>. Pode ser ainda considerada como “elaboração dos decretos, regulamentos e instruções para a boa execução das leis (...), a superintendência no conjunto da administração pública, fazendo executar os preceitos legais, despachando os negócios correntes, praticando os actos relativos ao provimento, à carreira e à disciplina do funcionalismo público e exercendo acção tutelar sobre as pessoas colectivas de direito público autónomas e sobre as pessoas colectivas de direito privado que, por motivo de utilidade pública ou de interesse colectivo, estejam sujeitas à coordenação e fiscalização do Estado”<sup>71</sup>.

Pode, ainda, ser separada em matérias semelhantes de competências, sendo as alíneas *a)* e *b)* para planeamento económico e de execução do Orçamento; a alínea *c)* de regulamentação e execução de leis; alínea *d)* para implementação da unidade na própria

---

<sup>70</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 485.

<sup>71</sup> CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 262.

administração; alínea *e*) trata da gestão de pessoal na Administração Pública; alínea *f*) salvaguarda da legalidade; e alínea *g*) competência residual.

Como órgão superior da Administração Pública, o Governo realiza algumas funções constitucionais, como organização de serviços de caráter administrativo, direção da administração direta e tutela da administração autônoma.

Paulo Otero<sup>72</sup> vislumbra o Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública, como o guardião administrativo do Estado de Direito democrático e fragmenta essa função em três, sendo o Governo “guardião do Estado de bem-estar, guardião do Estado de direitos humanos e guardião do Estado de juridicidade”.

Vale dizer ainda, que o título de órgão superior da Administração só faz sentido enquanto órgão estadual. Ou seja, os governos regionais serão os responsáveis pela administração regional; as autarquias serão responsáveis pela administração local. O Governo da República atua apenas na tutela da legalidade.

Já ficou estabelecido que o Governo é o órgão superior da Administração. Consequentemente, necessário esclarecer o que é a Administração Pública. Ela pode ser classificada em administração direta<sup>73</sup>, indireta<sup>74</sup> e autônoma<sup>75</sup>. Estas espécies de administração serão melhor explicadas no tópico referente aos altos cargos da Administração Pública, bem como o poder que o Governo exerce sobre cada uma delas.

Por fim, existem entidades que o Governo não se encontra no âmbito de sua competência, como os serviços de administração da Assembleia da República e as autoridades administrativas independentes (Provedor de Justiça, Entidade Reguladora da Comunicação Social, Autoridade de Proteção de Dados, entre outros).

---

<sup>72</sup> OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português*. v. II. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 399.

<sup>73</sup> Trata-se da administração central do Estado e hierarquicamente subordinada ao Governo.

<sup>74</sup> Faz parte da administração direta, mas atua por meio de organizações próprias. Não tem relação de hierarquia com o Governo.

<sup>75</sup> A administração autônoma age por órgãos de representação e com interesses próprios de comunidades territoriais ou associações públicas, entre outras. Da mesma forma que a anterior, não tem qualquer relação de hierarquia com o órgão de soberania.

### 2.3.2. Função Política

A função política encontra-se assentada no artigo 197.º da CRP<sup>76</sup>. No entanto, a função desenvolvida pelo Governo não se limita ao que está expresso no Diploma Legal e abarca a direção política geral, entendendo-se isso pela definição das linhas gerais da política do Governo e a condução da política geral do país.

São atos contidos na competência política<sup>77</sup>:

“(…) actos dotados de precisos efeitos jurídicos (formulação do programa de governo, aprovação de decretos-leis e apresentação de propostas de lei, formulação da política económica, orçamental e financeira, negociação e aprovação de convenções internacionais), actos propedêuticos ou preparatórios de outros (como directivas, audiências, consultas, propostas, pareceres) e actos essencialmente políticos (como sejam os pedidos de voto de confiança sobre uma declaração de política geral, etc.).”

Define-se a função política, de acordo com o que foi visto, pelo carácter de direção, de função criadora e programante. Otero<sup>78</sup> entende por competência política aquela exercida pelos membros individualmente ou enquanto Conselho de Ministros para a condução política geral. Separa, ainda, os poderes de política do Governo em quatro grandes grupos: os poderes de decisão política; os de iniciativa política; os de controle político; e, os instrumentais de informação política.

Por sua vez, Canotilho<sup>79</sup> ainda difere a competência política da função política ou função de governo. Segundo o autor, função política é o “*complexo de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares, de natureza*

---

<sup>76</sup> Artigo 197.º, da CRP: “1. Compete ao Governo, no exercício de funções políticas: a) Referendar os actos do Presidente da República, nos termos do artigo 140.º; b) Negociar e ajustar convenções internacionais; c) Aprovar os acordos internacionais cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos; d) Apresentar propostas de lei e de resolução à Assembleia da República; e) Propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional, nos termos do artigo 115.º; f) Pronunciar-se sobre a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência; g) Propor ao Presidente da República a declaração da guerra ou a feitura da paz; h) Apresentar à Assembleia da República, nos termos da alínea d) do artigo 162.º, as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar; i) Apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, para efeito do disposto na alínea n) do artigo 161.º e na alínea f) do artigo 163.º, informação referente ao processo de construção da união europeia; j) Praticar os demais actos que lhe sejam cometidos pela Constituição ou pela lei. 2. A aprovação pelo Governo de acordos internacionais reveste a forma de decreto.”

<sup>77</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 414.

<sup>78</sup> OTERO, Paulo. Direito Constitucional Português. v. II. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 392.

<sup>79</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 648.

*económica, social, financeira e cultural, dirigidas à individualização e graduação dos fins constitucionalmente estabelecidos”.*

### 2.3.3. Função Legislativa

Ainda que a função legislativa não seja o âmbito deste trabalho, vale fazer menção a esta competência atribuída ao Governo, mesmo que de forma reduzida para que se tenha noção da completa função deste órgão de soberania.

A competência legislativa do Governo vem enumerada no artigo 198.º da CRP e dispõe que o órgão é competente para fazer decretos-leis nas matérias que não sejam de atribuição da AR; ou, se for de reserva relativa da AR, mediante autorização do órgão; e, fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam. Também, o Governo é competente exclusivamente para tratar de matéria de organização e funcionamento próprio.

De acordo com o analisado no artigo mencionado, a competência legislativa do Governo nota-se mais alargada no caso português, gozando de um poder legislativo autónomo, ou seja, não precisa de autorização da AR para todo decreto-lei e atua não somente em casos de urgência.

Mesmo assim, o PR tem direito a veto político, visto que todos os decretos-leis do Governo devem passar pela promulgação do PR, e, “salvo se emanados ao abrigo da sua competência legislativa exclusiva, podem ainda ser chamados à Assembleia da República para efeitos de apreciação parlamentar, nos termos do artigo 169.º”<sup>80</sup>.

Otero<sup>81</sup> classifica a competência legislativa do Governo em quatro tipos, quais sejam: competência legislativa exclusiva, disposta no artigo 198.º, n.º 2, da Constituição; concorrential, na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198, da CRP; autorizada, no artigo 198.º, n.º 1, alínea *b*) da Lei Maior; e, competência legislativa complementar, segundo a alínea *c*) do n.º 1, do artigo 198.º da CRP.

---

<sup>80</sup> OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português*. v. II. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 333-334.

<sup>81</sup> OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português*. v. II. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 395.

Para além de outras funções, a competência legislativa do Governo é elaborar decretos-leis em matéria de competência da AR, desde que autorizado previamente ou matéria comum entre AR e Governo.

Quanto à classificação da competência legislativa do artigo 198.º da CRP, há alguma divergência entre autores. Canotilho<sup>82</sup> entende haver três áreas:

“(a) competência legislativa *exclusiva*, ainda que muito limitada (nº 2); (b) competência legislativa *originária ou independente*, limitada apenas pela competência legislativa que a Constituição reserva à AR (arts. 161º, 164º e 165º), mas que não é exclusiva, antes é *concorrente* com a da AR (v. art. 161º/d), nem é <<incondicionada>>, dado que os decretos-leis estão sujeitos a controlo específico da AR (cfr. art. 169º); (c) competência legislativa *derivada e/ou dependente*, mediante autorização da AR (nº 1/b) ou para desenvolvimento das leis de bases da AR (nº 1/c), casos em que os decretos-leis estão subordinados às respectivas leis da AR (art. 112º-2).”

Lembra ainda o autor que há uma competência concorrente paralela em relação às regiões autónomas.

#### 2.4. A ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Já foi dito anteriormente que o Governo é o responsável por assegurar o funcionamento da Administração Pública e, como tal, a Constituição entende ser o Governo o órgão superior da Administração Pública.

Para garantir o funcionamento da Administração os ministérios dividem-se internamente em gabinetes ministeriais que executam serviços de estudo, de coordenação, apoio e controle, serviços executivos e serviços regionais e locais. Neste âmbito, os ministérios civis são compostos pelas direções-gerais, repartições, inspeções, entre outros que serão mostrados a seguir.

Pode-se dividir a Administração do Estado, ainda, em órgãos centrais em que a competência abrange todo o território nacional e, em órgãos locais, que dependem do Governo e a competência é limitada à circunscrição administrativa.

---

<sup>82</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 480.

Sendo assim, Marcello Caetano<sup>83</sup> busca uma divisão simples que trata dos serviços dos ministérios civis do Governo. São eles, em ordem decrescente de extensão: Secretarias-gerais; Direções-gerais e inspeções-gerais, juntamente com as direções de serviços; repartições; direções, secretarias; e, por fim, as secções.

A Secretaria-Geral, também chamada de gabinete do Ministro é onde são desenvolvidas as atividades do Ministério.

A Direção-Geral<sup>84</sup> ou Inspeção-Geral é um departamento especializado que atua diretamente com o Ministério e subordinado imediato do Ministro. Está a cargo do Diretor-Geral ou Inspetor-Geral.

Este órgão é o responsável pelos serviços executivos das atribuições específicas de cada ministério, assim, o serviço executivo do Ministério da Educação, por exemplo, é a Direção-Geral do Ensino Superior, a Direção-Geral do Ensino Secundário e a Direção-Geral do Ensino Básico. Já os serviços do Ministério das Finanças que desenvolvem competências específicas deste ministério são a Direção-Geral da Contabilidade Pública, a Direção-Geral do Tesouro, a Direção-Geral das Contribuições e Impostos, a Direção-Geral das Alfândegas. De igual forma a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, antigo INA – Instituto Nacional de Administração<sup>85</sup>.

Existe, ainda, uma divisão dentro das Direções-Gerais, que correspondem à execução de funções burocráticas e outras com funções técnicas.

---

<sup>83</sup> CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 281.

<sup>84</sup> Neste sentido, ver CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 282.; e AMARAL, Diogo Freitas do. O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público) (conclusão). In: Revista de Ciência Política, n.º 4. 2.º semestre de 1986. p. 73-74., que afirma: “A principal unidade de entre a categoria dos serviços executivos, a unidade tipo da organização dos ministérios, é a *direcção-geral*. Com efeito, os ministérios, no plano dos serviços executivos, encontram-se organizados em direcções-gerais, que são *os departamentos administrativos encarregados de uma função específica e determinada, ou de um conjunto de funções específicas afins*.”

<sup>85</sup> O INA – Instituto Nacional de Administração, atual Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas –, foi criado pelo Decreto-Lei n.º 160/79, de 30 de Maio de 1979 e visava o aperfeiçoamento do pessoal dos altos cargos da Administração Pública e também das jovens mentes que ingressavam no Poder Público e que tinham o ideal de mudar os pensamentos do funcionalismo público. Pautado em cursos de curta e média duração, tinham como resultado o auferimento de promoções de cargo e vantagens salariais. Hoje, sua missão e intuito permanecem os mesmos, com novos e amplos poderes para capacitar o agente público, tanto na prática, quando academicamente (<https://www.ina.pt/>). Sobre o INA, vide apreciação crítica em MACHETE, Rui Chancerelle. “O papel do Instituto Nacional de Administração na formação dos funcionários superiores”, in Estudos de Direito Público e Ciência Política. Fundação Oliveira Martins, Centro de Estudos Administrativos, Lisboa. 1991. p. 717-726.

Em relação a estas últimas, suas funções abrangem obras, investigações, trabalhos e laboratórios. Em particular, nas Direções-Gerais técnicas há um outro escalão, trata-se “da divisão, que é chefiada pelo chefe de divisão; as divisões têm uma categoria hierárquica intermédia entre a direcção de serviços e a repartição”<sup>86</sup>. Nesta categoria a relação de hierarquia vai do Diretor-Geral, Diretor de Serviços e Chefe de Divisão.

Para finalizar, entende-se que as Direções-Gerais são a “espinha dorsal da organização administrativa dos ministérios”<sup>87</sup>.

A unidade abaixo das Direções-Gerais é a Repartição. Nela passam todos os negócios que sejam da competência de uma Direção-Geral. O responsável por ela é o Chefe de repartição. Quando houver matérias correlacionadas entre si dentro das repartições, estas podem se unir e formar uma Direção de Serviços. Sendo essa Direção hierarquicamente posicionada entre a Direção-Geral e a Repartição.

Por sua vez, as Direções têm a função de orientar, fiscalizar e dirigir serviços externos que sejam vinculados a uma Direção-Geral.

A Secretaria “é o serviço por onde corre o expediente privativo de autoridades subalternas, entidades autónomas, inspeções, institutos ou serviços técnicos, e está a cargo de um secretário”<sup>88</sup>.

Por último, as Secções são as últimas divisões da organização da Administração Pública e são desdobramentos das Repartições.

As funções administrativas realizadas pelos serviços administrativos do Governo são realizadas pela Administração direta do Estado. Por ser Portugal um Estado descentralizado tem-se níveis diferentes de administração infra-estadual com independência e autonomia relativamente à Administração estadual.

Para controlar os demais órgãos da Administração pública, esta pode fazer uso dos poderes de hierarquia, superintendência e tutela.

O poder de hierarquia caracteriza-se pela relação existente entre dois ou mais órgãos que fazem parte da mesma pessoa coletiva pública e existe entre o superior um poder

---

<sup>86</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público) (conclusão). In: Revista de Ciência Política, n.º 4. 2.º semestre de 1986. p. 74.

<sup>87</sup> MOREIRA, Vital. Sebenta de direito administrativo. [S.l. : s.n.], 2006. p. 166.

<sup>88</sup> CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2010. p. 282.

de direção em relação ao subordinado e um dever de obediência deste para/com aquele. Esse poder de direção diz respeito ao “poder de emanar comandos vinculativos a todos os órgãos subordinados”<sup>89</sup>. Podem ser ordens – para os casos concretos e individualizados – ou instruções – de aplicação abstrata e generalizada. Ainda, um terceiro tipo de poder de direção são as diretivas – atos que dão maior liberdade de escolha aos subalternos.

Além do poder de direção, existe ainda o poder de supervisão, também do superior hierárquico e consiste no poder de revogar, anular ou suspender os atos dos subalternos.

São considerados também poderes hierárquicos, conforme Oliveira<sup>90</sup>:

“(…) existem ainda o *poder de inspeção* (poder de *fiscalizar* o comportamento dos subalternos e o funcionamento dos serviços); o *poder disciplinar* (faculdade de o superior *punir* o subalterno, mediante a aplicação de *sanções* previstas na lei, em consequência das infrações à disciplina da função pública); o *poder de decidir recursos* (poder de o superior *reapreciar* os casos primeiramente decididos pelos subalternos, podendo *confirmar* ou *revogar* e, eventualmente, *substituir* os atos impugnados); e o *poder de decidir conflitos de competências* (faculdade de o superior declarar, em caso de conflito positivo ou negativo entre subalternos seus, a qual deles pertence a competência conferida por lei – faculdade esta que, nos termos do artigo 51º, nº 2 do CPA está conferida ao órgão de menor categoria hierárquica que exerça poderes de supervisão sobre os órgãos envolvidos).”

Portanto, em se tratando da hierarquia, tem-se a necessidade de dois ou mais órgãos; competências comuns entre os órgãos da mesma pessoa coletiva de direito público; e, o vínculo jurídico de poder de direção (órgão superior) e dever de obediência (subalterno).

Outro poder exercido pelo Governo como órgão superior da Administração Pública é a superintendência. Este poder estabelece diretivas e recomendações estratégicas e orienta as pessoas coletivas de direito público que estão na dependência do Estado, quer dizer, é a relação entre o Estado e a administração indireta.

Por último, a relação de tutela. Este poder significa o poder de intervenção de uma pessoa coletiva da Administração Pública direta em uma pessoa coletiva da administração indireta ou da administração autônoma. Tem como objetivo certificar-se da

---

<sup>89</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula. Noções fundamentais de direito administrativo. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 82.

<sup>90</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula. Noções fundamentais de direito administrativo. Editora Almedina, Coimbra. 2016. p. 83.

constitucionalidade dos atos da administração indireta e autônoma afim de que estes cumpram as leis em vigor e destaque-se o interesse público.

O presente capítulo encerra-se, assim, para dar ensejo ao tema de fundo. A seguir passa-se a analisar as imunidades parlamentares de que gozam os membros da Assembleia da República. Embora pareçam assuntos desconexos, o objetivo é fundir estes membros do Governo às imunidades, assunto que será tratado no capítulo final do trabalho.

### 3. IMUNIDADES PARLAMENTARES

As imunidades parlamentares estão sempre ligadas à liberdade de expressão e representação do povo.

Quando considerado em sentido amplo, o conceito de imunidade apresenta as figuras da irresponsabilidade e da inviolabilidade parlamentar. Ainda, segundo Vital Moreira e Gomes Canotilho<sup>91</sup>, pode existir uma terceira categoria, qual seja, a imunidade em sentido restrito. Esta significa “o estatuto de liberdade (...) perante quaisquer medidas de perseguição estatal (procedimento criminal, execução penal, limitação da liberdade) susceptíveis de perturbar o exercício livre do mandato e dos direitos a ele inerentes”.

Tomando por base as imunidades parlamentares como a irresponsabilidade e a inviolabilidade, estas apresentam características diversas (conforme será visto adiante). Por um lado, a irresponsabilidade possui um carácter substancial e salvaguarda o parlamentar por todos os atos praticados no exercício das suas funções e é *ad perpetum*, a inviolabilidade, por outro lado, protege o parlamentar até o final do mandato por infrações de cunho penal e tem natureza processual. Ainda assim, uma característica é compartilhada entre ambas: a defesa da função parlamentar e a independência em relação aos outros poderes<sup>92</sup>.

Diante desta particularidade comum, Eloy García<sup>93</sup> classifica as imunidades como um direito subjetivo do representante parlamentar eleito pelos cidadãos. Em outras palavras, Maria Benedita Urbano<sup>94</sup> estabelece que os parlamentares se favorecem desta proteção justamente pelo papel que desempenham e não em interesse próprio<sup>95</sup>. No entanto, deve-se atentar para o fato de que, ainda que a tutela das imunidades seja a instituição

---

<sup>91</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. pp. 270.

<sup>92</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 775.

<sup>93</sup> GARCÍA, Eloy. Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos. Madrid, 1989. p. 58.

<sup>94</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 533-534.

<sup>95</sup> Neste mesmo sentido, ver OLIVIERO, Maurizio. In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Ano XXXIX, fasc. 1, Janeiro-Feveiro, 1994.; HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. Lezione di diritto parlamentare. Torino, 1993.; AVRIL, Pierre. GICQUEL, Jean. Droit parlementaire. Paris, 1996.; e FAVOREAU, Louis, et alia. Droit constitutionnel, Paris, 1998.

parlamentar, quem sofre as consequências por acusações infundadas e perseguições políticas é a pessoa do parlamentar, fato que deve ser evitado a todo custo.

Como se verá nos próximos tópicos, a imunidade é, tanto material, no que diz respeito aos atos praticados no desempenho das suas funções, quanto processual, quando se fala em garantias em sede de processo penal.

### 3.1. ORIGEM HISTÓRICA

A origem das imunidades parlamentares remete-se a dois momentos histórico-políticos. Primeiramente, está o embate tantas vezes travado entre a pessoa do monarca – detentor do poder Executivo – e o parlamento – representantes do povo.

A figura da imunidade surgiu com a forma de defesa dos parlamentares afim de que não sofressem qualquer tipo de retaliação política motivada pelo Executivo e julgada pelo Poder Judicial, sendo que ambos eram a favor e para benefício do rei. No entanto, essa provocação, muitas vezes descabida, afetava o normal funcionamento do parlamento, acarretando a morosidade das decisões e, ainda, a modificação da composição parlamentar, atingindo diretamente a escolha popular de seus representantes.

Foi então, com as revoluções liberais que avançavam tanto na Europa, quanto na América, que as imunidades se consagraram. Na França os populares tiveram grande participação na queda da monarquia e do seu rei. E, para se manterem no poder, um dos sustentáculos desse novo regime era a total independência do Poder Legislativo – com seus parlamentares eleitos pelos cidadãos – em relação aos Poderes Executivo e Judicial, de forma a proteger os novos representantes eleitos e tornando-os, de certa maneira, superiores aos cidadãos comuns<sup>96</sup>.

Derrubada a monarquia absolutista na França, restavam alguns poucos que lutavam contra a nova ordem democrática e parlamentarista. Foi necessário garantir ao parlamentar a liberdade para exercer suas funções de forma autônoma e sem a interferência

---

<sup>96</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009.

de outros órgãos sobre o Parlamento. Frente a essa nova equação, em junho de 1789 a Assembleia Nacional firmou a proteção do exercício das funções do Deputado em face de qualquer forma de retaliação e decidiu que ele, no exercício do seu mandato, teria assegurada sua irresponsabilidade, a qual garante a liberdade de expressão nas opiniões e votos quando emitidos durante o desempenho de suas funções, não estando sujeitos a processos criminais, civis ou disciplinares.

No ano seguinte, em 1790, a Assembleia Nacional Constituinte entendeu por bem editar nova prerrogativa, complementar à primeira, a inviolabilidade do parlamentar.

A inviolabilidade passa então a realizar o papel de salvaguardar o Parlamento e seu funcionamento regular e, da mesma forma, a garantir que o parlamentar não responda por processo criminal pelo cometimento de atos praticados na figura de cidadão ordinário<sup>97</sup>.

E atenta-se ao fato da Revolução Francesa, contra o feudalismo e seus privilégios, acabar por fazer uso das imunidades como sua base para a liberdade de expressão.

Recorda também, que antes mesmo dos revolucionários franceses terem sido influenciados a adotar as imunidades, o Baixo Império Romano já trazia a ideia de *immunitas immunitatis*. Através dele, as imunidades passaram a integrar e a fortalecer o sistema feudal.

Ainda, há corrente que admite a origem das imunidades na Inglaterra<sup>98</sup>, isso porque, em 1397, os escândalos da Corte de Ricardo III, no reinado de Eduardo III e os gastos exacerbados fizeram com que o parlamento adotasse o modelo de Westminster, isto é, os parlamentares adquiriram o poder de fiscalizar as contas públicas e, até mesmo, de derrubar o governo. Quando estes escândalos e contas foram divulgadas pelo Deputado Thomas Haxey o rei condenou-o à morte, não o podendo fazer diante da reação dos comuns. Este caso deu início ao alargamento do sufrágio presente na época e à criação dos partidos (ainda que não adotado este nome) com características elementares que vieram a se

---

<sup>97</sup> GOMES, Carla Amado. *in*: Portugal. Assembleia da República. Comissão Parlamentar de Ética. Imunidades parlamentares: colóquio parlamentar. [ORG.] Comissão Parlamentar de Ética. Lisboa: Assembleia da República, 2002. p. 288.

<sup>98</sup> Neste sentido, Eloy García afirma que as imunidades parlamentares foram adaptadas pelo constitucionalismo liberal, marcado pela Revolução Francesa. O autor ainda critica a tese posterior enfatizando que esta última nega por completo a validade de todo o precedente medieval das imunidades. Ver GARCÍA, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid, 1989.

modificar no modelo atual. Ainda, percebeu-se a necessidade da imunidade aos parlamentares para que casos assim não se repetissem.

Mais adiante, com a Revolução Gloriosa (1688) e o *Bill of Rights* entendeu-se que os parlamentares são irresponsáveis frente ao poder judicial ou qualquer outro órgão que não o parlamentar, de acordo com o artigo 9 (*freedom of speech*) deste diploma<sup>99</sup>. Ainda, consoante o texto, sendo a função principal do parlamento debater livremente, os parlamentares têm assegurado o desempenho de suas funções, garantidas as liberdades de falar – o já mencionado *freedom of speech* – e de debater – *freedom of debate* –, sem que sejam punidos por tais pronunciamentos<sup>100</sup>.

Por sua vez, a inviolabilidade, no contexto inglês descrito como *freedom from arrest or molestation*, garantia aos parlamentares a impossibilidade de serem perseguidos por dívidas patrimoniais quando estavam em deslocamento para as sessões do Parlamento, incluindo o período que lá estavam e nos quarenta dias entendidos como o período de viagem de ida e volta.

No entanto, o modelo de imunidade parlamentar anglo-saxão desenvolvido pela Inglaterra teve maior influência nos países da *common law*, como os Estados Unidos. Já no restante da Europa e países de influência da *civil law*, as imunidades tiveram origem na França e no seu processo pós-revolução, adquirindo as características como hoje são conhecidas.

Uma terceira corrente, não tão partilhada entre a doutrina, entende que as imunidades são um híbrido entre estas duas épocas anteriores. José de Faria Costa<sup>101</sup> afirma que a gênese do instituto encontra-se na Inglaterra, mas é o sistema francês que tem influência nas imunidades como é conhecida hoje.

---

<sup>99</sup> Conforme o texto atual do artigo 9 do *Bill of Rights* (1688): “*That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament.*”

<sup>100</sup> Bill of Rights, de 1688. Reino Unido. Disponível em:  
<<https://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4306.htm>>

<sup>101</sup> COSTA, José de Faria. “Imunidades parlamentares e direito penal (ou o jogo e as regras para um outro olhar)”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXXVI, Coimbra, 2000. p. 37-38.

Dessa mesma forma explicam Di Ciolo e Ciaurro<sup>102</sup>:

“Come è noto, la prerogativa della irresponsabilità si affermò in Inghilterra già agli albori del sistema costituzionale. La prerogativa della inviolabilità (nella forma accolta poi nell’ordinamento albertino) è nata al tempo della Rivoluzione francese, allorché i membri dell’Assemblea nazionale avvertirono il bisogno di erigere delle garanzie contro possibili vendette da parte del Re.”

No que diz respeito à aplicação das imunidades parlamentares em Portugal, esse instituto vem desde sempre explícito nas Constituições, bem como, infraconstitucionalmente, no Estatuto dos Deputados (Lei n.º 7/93, de 01 de março).

A Constituição de 1822<sup>103</sup>, em seu artigo 96.º dispõe que “os Deputados são invioláveis pelas opiniões, que proferirem nas Cortes, e nunca por elas serão responsáveis”. Entende-se, por isso, a primeira manifestação de imunidade, endereçada aos Deputados das Cortes do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. O Rei – que se confunde com o Poder Executivo, de acordo com a própria nomenclatura dada ao Título IV do texto constitucional – é, também, inviolável e não está sujeito a qualquer tipo de responsabilidade.

Concernente à Constituição de 1838<sup>104</sup>, os artigos 47.º e 48.º elucidam que os senadores e deputados gozam de inviolabilidade por votos e opiniões e não poderão ser presos sem ordem da respectiva Casa, a não ser em casos de flagrante delito. Quanto ao Rei, nada foi alterado em relação a Constituição anterior.

Sofrendo nova variação, os artigos 15.º e 17.º da Secção I do Título III da Constituição de 1911<sup>105</sup> tornam a dizer que os deputados e senadores são invioláveis por seus votos e opiniões, acrescentando, agora, a expressão “que emitirem no exercício do seu mandato” e também não poderão ser presos durante o período das sessões, sem que haja pronunciamento da respectiva Câmara, exceto em flagrante delito quando aplicável pena maior ou equivalente na escala penal. Nota-se que as imunidades começam a admitir limitações, mesmo que não haja diferenciação entre irresponsabilidade e inviolabilidade.

---

<sup>102</sup> DI CIOLO, Vittorio. CIAURRO, Luigi. Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Milano, 1994. p. 103.

<sup>103</sup> Constituição de 23 de Setembro de 1822. Disponível em:  
<<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>>

<sup>104</sup> Constituição Política da Monarquia Portuguesa, de 24 de Abril de 1938. Disponível em:  
<<http://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1058.pdf>>

<sup>105</sup> Constituição Política da República Portuguesa: disponível em:  
<<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1911.pdf>>

Em contrapartida, os Ministros – que respondem diretamente ao Presidente da República – serão responsabilizados política, civil e criminalmente pelos atos que legalizar ou praticar, como disposto no artigo 51.º, Secção II, Título III da Constituição de 1911.

Por sua vez, a Constituição de 1933<sup>106</sup> especificou as imunidades e regalias dos membros da Assembleia Nacional no artigo 89.<sup>o107</sup>. No que diz respeito ao Governo, o artigo 113.º estabelece que os Ministros serão responsabilizados na mesma forma que dispõe a Constituição anterior.

Por fim, a atual Constituição da República Portuguesa de 1976, em seu artigo 157.º (antigo artigo 160.º) no n.º 1 trata da irresponsabilidade dos Deputados e dispõe sobre responsabilidade civil, criminal ou disciplinar pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções. Já no n.º 3 dispõe sobre a inviolabilidade destes, não podendo ser detidos ou presos sem pronunciamento de autorização da Assembleia, exceto por crime doloso com pena de prisão com limite máximo superior a três anos e em flagrante delito. Em relação aos membros do Governo, como estabelecido no artigo 196.º, estes serão responsáveis criminalmente, gozando da inviolabilidade, nos mesmos termos trazidos pelo n.º 3 do artigo supracitado.

A partir da revisão constitucional de 1989, o atual n.º 4 do artigo 157.º ganhou um novo termo, indicativo de que em procedimento criminal movido contra deputado somente será pedida autorização da Assembleia da República para dar seguimento ao feito quando for acusado “definitivamente”, ou seja, os autos remetidos a julgamento.

Posteriormente, a revisão de 1997 inovou ao tornar obrigatório o pedido de autorização da Assembleia para ser ouvido como arguido ou declarante. Inclusive, excluiu o flagrante delito das possibilidades de ouvir o deputado sem autorização e mesmo que a pena

---

<sup>106</sup> Constituição de 11 de Abril de 1933. Disponível em:

<<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1933.pdf>>

<sup>107</sup> Dispõe o artigo 89.º: “*a*) São invioláveis pelas opiniões e votos que emitirem no exercício do seu mandato, com as restrições constantes dos §§ 1.º e 2.º; (...) *c*) Não podem ser nem estar presos sem assentimento da Assembleia, excepto se o forem em flagrante delito, ou por crime a que corresponda pena maior ou equivalente na escala penal; *d*) Se algum Deputado for processado criminalmente e pronunciado, o juiz comunicá-lo-á à Assembleia, que, fora do caso previsto na última parte da alínea *c*) deste artigo, decidirá se o Deputado deve ou não ser suspenso, para efeito do seguimento do processo; (...) § 1.º – A inviolabilidade pelas opiniões e votos não isenta os membros da Assembleia Nacional da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia e injúria, ultrage à moral pública ou provocação pública ao crime. (...) § 3.º – As imunidades e regalias estabelecidas nas alíneas *b*), *c*), *d*) e *e*) subsistem apenas durante o exercício efectivo das funções legislativas”.

de prisão seja superior a três anos, será necessário o pedido, com a condição de que haja fortes indícios do cometimento de crime doloso<sup>108</sup>.

Resumidamente, as Constituições de 1822 a 1911, quanto à irresponsabilidade parlamentar mantiveram sempre o mesmo padrão, sendo irresponsáveis os parlamentares por votos e opiniões quando estes fossem emitidos no exercício das suas funções. Uma característica perene da inviolabilidade é em relação à possibilidade de prosseguimento do procedimento criminal após a pronúncia, detenção ou prisão, tendo que os fatos penalmente puníveis no decurso do mandato serem submetidos a prévia autorização.

Por outro lado, outras particularidades da inviolabilidade variaram mais, tais como a consagração da ressalva do flagrante delito, na Constituição de 1826. Desde então a flagrância sofreu tanto alargamento, em que qualquer crime praticado em flagrante delito poderia levar à detenção imediata, quanto limitação ao flagrante delito de crime que corresponda a pena máxima do ordenamento. Outro ponto que foi modificado é o período que se aplicava a inviolabilidade, isto é, se seria ininterrupto, enquanto durasse o mandato ou se essa imunidade era levantada entre uma sessão e outra.

## 3.2. IRRESPONSABILIDADE PARLAMENTAR

### 3.2.1. Conceito

Antes mesmo de conceituar a figura da irresponsabilidade parlamentar, vale mencionar a abrangência desta de acordo com os textos constitucionais analisados, onde são protegidos por esta garantia as opiniões e votos emanados pelos parlamentares.

---

<sup>108</sup> Tendo como perspectiva a Constituição da maneira em que está escrita atualmente, Maria Benedita Urbano (*in* Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 885-886.), esquematiza o sistema de imunidades de forma simples e esclarecedora:

“a) Irresponsabilidade (art. 157.º, n.º 1, CRP).

b) Inviolabilidade (art. 157.º, n.º 2, n.º 3, n.º 4, CRP). Esta última articula-se em três distintos mecanismos de tutela.

b)1. Inviolabilidade relativa à audição do parlamentar como declarante ou arguido (art. 157.º, n.º 2).

b)2. Inviolabilidade relativa à detenção e prisão do parlamentar (art. 157.º, n.º 3).

b)3. Inviolabilidade relativa ao processo penal (à sua prossecução).”

Aqui, cabe dizer que deve haver ligação do voto e/ou opinião com a garantia da irresponsabilidade. Isso porque excluem-se os crimes que não estejam relacionados à função parlamentar – objeto de estudo mais adiante –, como os crimes de responsabilidade previstos na Lei n.º 34/87, de 16 de Julho ou até mesmo os crimes de violência, ameaça, lesão, etc., respondendo por estes<sup>109</sup>.

Conforme o disposto na CRP, “os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções” (art. 157.º, 1), isto é, os parlamentares detêm uma liberdade de expressão que não tem qualquer limite, podendo, dessa forma, expressar suas opiniões, tomar decisões e emitir votos sobre os assuntos discutidos no plenário sem que sofram qualquer tipo de represália (não sendo responsabilizados em nenhuma das esferas citadas acima).

No mesmo sentido são as Constituições francesa<sup>110</sup>, italiana<sup>111</sup> e espanhola<sup>112-113</sup>.

Eloy García define a irresponsabilidade como uma proteção da atividade pública do parlamentar, a qual está compreendida aí a vontade da instituição “Parlamento”<sup>114</sup>.

---

<sup>109</sup> Opinião diversa é partilhada por CANOTILHO e MOREIRA. *Constituição da República Portuguesa anotada...* ao afirmarem que os “deputados não incorrem em responsabilidade criminal, por causa de votos e opiniões, nem pelos chamados *crimes de responsabilidade* (cfr. art. 117º-3) nem por quaisquer outros, incluindo os crimes de injúria”.

<sup>110</sup> Dispõe o artigo 26, al. 1 : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l’occasion des opinions ou votes émis par lui dans l’exercice de ses fonctions*”.

<sup>111</sup> Dispõe o artigo 68, n.º 1: “I membri del Parlamento non possono *essere chiamati a rispondere* delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni”.

<sup>112</sup> Dispõe o artigo 71, n.º 1: “Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>113</sup> Um pormenor chama a atenção em relação à Constituição espanhola, qual seja a ausência da irresponsabilidade por votos, sendo unicamente expressa a imunidade em relação às opiniões. BARTOLOMÉ. *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los ‘privilegios’ parlamentarios...*p. 23-24. explica o absurdo que seria derivar alguma consequência jurídica por esta “supressão” na Constituição, pois a decisão do voto “no puede ser considerada más que como el resultado de la libertad de opinión” e, ao emitir um voto, o que o parlamentar “está haciendo pura y simplemente es expresar su opinión sobre el tema de que se trata”.

<sup>114</sup> GARCÍA, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid, 1989. p. 64. Neste mesmo sentido ARÉVALO, Manuel Francisco Clavero. “*Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias*”, in: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo III. Madrid, 1991.: “Esto explica la irrenunciabilidad de las prerrogativas por cuanto pudieran afectar al buen funcionamiento de las Cámaras. Ningún temor debe tener el parlamentario al expresar sus manifestaciones para que exista una plena libertad y un pleno conocimiento de las cuestiones al formarse la voluntad del Congreso del Senado y de las Cámaras autonómicas.”; e MANZELLA, Andrea. *Il parlamento*. Bologna. 1991. p. 187.: “Il contenuto di questa garanzia consiste in un divieto assoluto di persecuzione giuridica per le opinioni espresse e i voti dati nell’esercizio delle funzioni parlamentari. Una volta che la Camera competente abbia <<correttamente>> qualificato la condotta di un proprio membro come <<esercizio delle funzioni parlamentari>>, l’effetto – ha detto la Corte costituzionale – è di <<inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità>>.”

Do mesmo modo, Maria Benedita Urbano<sup>115</sup> elucida:

“A irresponsabilidade é uma garantia de carácter *substancial* nos termos da qual não se podem derivar consequências jurídicas das opiniões e votos emanados pelos membros do parlamento no exercício do seu mandato (ou, se se preferir, no exercício das suas funções parlamentares). O conteúdo desta garantia consubstancia-se, pois, numa protecção do parlamentar em relação a todas as acções judiciais relativas aos actos ligados ao exercício do seu mandato. Com este tipo de protecção visa-se assegurar aos parlamentares eleitos a faculdade de exprimir e defender livremente as suas opiniões políticas sem receio das possíveis responsabilidades que poderiam decorrer do exercício do seu mandato. A irresponsabilidade constitui deste modo um baluarte da democraticidade assim como da independência do parlamento e, em consonância, dos seus membros individuais.”

Sendo, portanto, a última *ratio* da irresponsabilidade a independência do Parlamento, protegido pela liberdade de expressão na sua forma mais completa, plena, tem-se que, ao restringir essa garantia, os tribunais podem passar a controlar de forma exacerbada as decisões tomadas no Parlamento, fragilizando, assim, a própria instituição.

Por outro lado, no âmbito de protecção do cidadão, este pode encontrar dificuldade em ver seus direitos resguardados, ou seja, quando o parlamentar manifesta uma opinião que lese de qualquer forma o cidadão comum – direito à honra, bom nome – a “superprotecção” torna-se um empecilho na busca de uma tutela jurisdicional efetiva. Ainda sob o olhar do cidadão comum, não se pode negar que o princípio da igualdade é dissemelhante. Ora, aqueles que são protegidos pela imunidade da irresponsabilidade têm um tratamento díspar quando confrontados perante a lei.

Faz-se necessário, desta forma, classificar a irresponsabilidade. Quando se fala na qualificação dogmática as opiniões entre os autores variam, inclusive conforme o ordenamento em análise. São categorias de isenção da responsabilidade a causa de justificação (ou exclusão da antijuridicidade), a exclusão da pena e a inimputabilidade.

Inicialmente, a inimputabilidade dos parlamentares é uma corrente que pode ser rejeitada de pronto, visto que admite que o parlamentar não é apto a sofrer consequências jurídicas derivadas de seus atos, mas pode exercer a função de representante eleito pelos cidadãos.

---

<sup>115</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 547.

A irresponsabilidade parlamentar como causa de antijuridicidade é a mesma para justificar a legítima defesa ou o estado de necessidade. Ou seja, a manifestação política escrita ou falada – circunstância material e jurídica – considerada uma ofensa criminal teria o respaldo da qualidade de parlamentar do agente e por ter sido realizado no exercício das suas funções. Critica-se, contudo, que essa corrente aproxima a intervenção judicial dos casos de irresponsabilidade, uma vez que o juiz deverá analisar em cada situação concreta o preenchimento dos requisitos da exclusão da ilicitude. Ainda, como ocorre com a legítima defesa, o ônus de provar que as manifestações se encontram dentro do legítimo exercício das suas atividades é do próprio parlamentar. Por fim, essa necessidade de provar e a análise caso a caso das situações de irresponsabilidade vem de encontro com uma característica primordial desta imunidade, a imediatidade<sup>116</sup>.

Outra corrente classifica a irresponsabilidade como causa pessoal de exclusão da pena. Quer dizer, o parlamentar, por sê-lo e ter atuado no exercício da função parlamentar, não pode ser responsabilizado pelos votos e opiniões por concorrer a causa de exclusão da pena com a sanção punitiva. Nas palavras de Bartolomé<sup>117</sup>, “la acción <<típica>> realizada por el parlamentario, al excederse en sus atribuciones, reuniría también, salvo en supuestos excepcionales ajenos al tema que nos planteamos, los otros caracteres del delito: antijuridicidad y culpabilidad”.

Sendo assim, necessário se faz definir o que é a função parlamentar. Quando se fala na irresponsabilidade, tem-se em mente que a proteção dessa imunidade não é sobre a pessoa do membro do parlamento, mas sim sobre os atos praticados na função exercida no âmbito do mandato o qual foi eleito.

Mas, novamente, o que pode ser considerado atividade parlamentar? O representante do povo que está no Parlamento tem diversas funções, dentre elas, as de relação com seu eleitorado, ir a reuniões do partido, fazer comícios e outros. Contudo, estas atividades não são cobertas pela irresponsabilidade. Aqui, estão protegidas as manifestações políticas – sejam elas escritas ou orais – que tenham relação com o pensamento do parlamentar e que “contribuem *directamente* para a lícita formação da vontade do

---

<sup>116</sup> Ver ISAR, Hervé. Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire?, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 20, 1994. p. 685-686.

<sup>117</sup> BARTOLOMÉ, Plácido Fernandez-Viagas. La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los ‘privilegios’ parlamentarios. Madrid, 1990. p. 28-29.

parlamento, vale dizer, as que são vertidas pelo parlamentar enquanto actua juridicamente como tal”<sup>118-119</sup>.

Conforme Arévalo<sup>120</sup>, o parlamentar pode atuar de duas formas, no exercício do cargo ou à margem deste, na sua vida privada, o que, evidentemente não será protegido por seus atos, respondendo como qualquer outro cidadão comum, seja criminal ou civilmente. Sendo assim, o parlamentar pode ter seu direito de livre expressão lesado. Mas, não se pode levar isso em consideração, visto que, quando este debate no Parlamento, terá seus direitos de livre expressão assegurados. O que ocorre é que fora deste espaço as declarações tidas como extraparlamentárias serão protegidas também, conforme a liberdade de expressão concedida a todos os cidadãos e de acordo com o texto constitucional do seu país.

Por outro lado, há autores (ainda que em minoria), como Jorge Miranda<sup>121</sup>, que entendam que todos os atos praticados pelo parlamentar são passíveis de imunidade, tanto os já mencionados, como os discursos e votos, apresentação de projetos de lei, debates nas comissões de inquérito, quanto o contato com os eleitores, comícios e entrevistas.

Em relação ao âmbito material e espacial, duas teses são apresentadas. São elas, a tese restritiva – ainda que a nomenclatura conduza a uma ideia de limitação/contenção, entende-se que seria esta, dentro dos parâmetros até agora estudados para a definição das funções parlamentares, a mais adequada, mas que serve para fazer o contraponto com a tese seguinte – e a tese extensiva – por sua vez, esta tende a abranger todas as atividades, particulares ou não, do parlamentar como protegidas pela imunidade.

---

<sup>118</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 564.

<sup>119</sup> Neste mesmo sentido, a doutrina francesa estabelece que a irresponsabilidade “couvre toutes les activités liées au mandat (débat en séance, travaux en commission, missions confiées par l’assemblée, contenu des rapports...). En revanche, elle ne couvre pas les activités politiques habituelles (discours dans les réunions publiques, articles de presse...)” in FAVOREAU, Louis, *et alia*. Droit constitutionnel, Paris, 1998. p. 731. ; e, ainda, “L’utilisation du pluriel indique d’ailleurs que la protection dépasse largement le simple cadre du vote de la loi pour s’étendre à tous les actes susceptibles d’être accomplis par un parlementaire conformément à son statut. En font ainsi partie les activités visées au titres IV et V de la Constitution comme les interventions et votes en séance publique, la signature ou le vote d’une motion de censure, le dépôt de propositions de loi, d’amendements, de résolutions ou des motions d’ordre ainsi que les questions écrites ou orales au Gouvernement” in ISAR, Hervé. Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire?, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 20, 1994. p. 688.

<sup>120</sup> ARÉVALO, Manuel Francisco Clavero. “Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias”, in: Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, tomo III. Madrid, 1991. p. 2120.

<sup>121</sup> MIRANDA, Jorge. “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, in *Direito e Justiça*, vol. XV, tomo 2, 2001. p. 39.

Seria talvez mais oportuno utilizar a dicotomia tese funcionalística/tese sistêmica. A primeira afirma que deve haver um nexo funcional entre as funções parlamentares e as manifestações políticas do parlamentar (adotando, portanto, um caráter restritivo). Já a segunda, de uma forma mais ampla, diz que quaisquer atividades ou manifestações do membro do parlamento estão abrangidas pela irresponsabilidade, voltando-se ou não para os atos parlamentares característicos da função<sup>122</sup>.

Ao falar da tese extensiva, a ampliação da irresponsabilidade tenta trazer para dentro do instituto toda a atividade parlamentar, e não somente os votos e opiniões emitidos. Ramón Punset<sup>123</sup> explica que estariam protegidas as opiniões manifestadas nos meios de comunicação e revistas periódicas. Em relação a estes meios, os diários oficiais das câmaras parlamentares encaixam-se nos votos e opiniões já protegidos por ambas as teses.

Se se analisar a tese restritiva pelo ponto de vista dos cidadãos que sejam afetados por algum tipo de manifestação política, esta é mais vantajosa, visto que os ilícitos cometidos pelo parlamentar serão devidamente perseguidos. Em outras palavras:

“A tese extensiva prejudica de forma mais gravosa a situação dos terceiros afectados pelas manifestações políticas dos parlamentares, na medida em que alarga o número de casos em que o parlamentar vai ficar protegido e concomitantemente alarga também os casos em que os cidadãos não vão ver assegurados através da via judicial os direitos fundamentais que lhes assistem e que ficam comprimidos pela existência e pela concreta aplicação da garantia da irresponsabilidade.”<sup>124</sup>

Mas, para um melhor entendimento da corrente extensiva/sistêmica<sup>125</sup>, deve-se observar não somente o âmbito material, mas também o espacial. Os parlamentares, quando vão ao encontro dos seus eleitores (e dos cidadãos de forma geral), ou estão em reuniões

---

<sup>122</sup> Neste sentido, OLIVIERO, Maurizio. In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Ano XXXIX, fasc. 1, Janeiro-Feveireiro, 1994. p. 443.: “Il problema è dunque quello di qualificare funzionalmente gli atti posti in essere nell’esercizio dell’attività parlamentare. Sul punto si contrappongono due tesi: una restrittiva, secondo cui << l’immunità copre gli atti inerenti alla funzione, e perciò solo quelli che si effettuano in seno ai vari organi parlamentari o para-parlamentari (come sono i gruppi), non fuori di essi (a meno che non si cimpiano nell’adempimento di missioni inerenti alla carica)>>; l’altra estensiva, che ritiene coperti dalla prerogativa anche gli atti non tipici della funzione parlamentare ma connessi con questa.”

<sup>123</sup> PUNSET, Ramón. Estudios parlamentarios. Madrid, 2001. p. 256.

<sup>124</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 576-577.

<sup>125</sup> Explica MANZELLA, Andrea. Il parlamento. Bologna. 1991. p. 193. que a irresponsabilidade se estende a toda atividade política do parlamentar, sem que se tenha qualquer limitação.

partidárias e comícios, não estão discutindo as diretrizes do país na bancada, mas sim desempenhando uma atividade política na mesma, fazendo valer seu papel de parlamentar.

Todavia, como se denota do que já foi apresentado, o membro do parlamento não pode ser protegido de forma ilimitada, por qualquer manifestação que faça fora do Parlamento. Porém, melhor apreciação merece o que pode ser reproduzido pela mídia em massa, como redes de televisão, antenas de rádio ou a transmissão direta da sessão do Parlamento.

As situações que ocorrem no exterior do local o qual é dirigido à discussão dos parlamentares somente serão protegidas quando caracterizar mera repetição-reprodução do que foi efetivamente debatido dentro do semicírculo havendo “uma conexão subjetiva, objectiva e temporal entre ambos” ou “aqueles outros em que os parlamentares intervêm em programas televisivos ou radiofónicos dedicados aos trabalhos parlamentares e que são produzidos e difundidos sob o controlo do próprio parlamento”<sup>126</sup>.

Por fim, para aclarar esta posição, Manuel Arévalo<sup>127</sup> explana:

“El parlamentario puede actuar también como político, al margen del Parlamento, interviniendo en actos públicos o privados, haciendo declaraciones en los medios de comunicación o escribiendo en la prensa. Se trata de una actividad que no es parlamentaria y que no está protegida por las prerrogativas. Tal vez pueda esto resultarnos de difícil comprensión, ya que sociológicamente estamos acostumbrados a ver a los parlamentarios en mítines, ruedas de prensa, en declaraciones a la televisión o a la radio que en sus actuaciones en el seno del Parlamento.”

E o autor encerra:

“Concretamente, una manifestación fuera del Parlamento sólo estará protegido por las prerrogativas funcionales cuando sea reproducción literal de un acto parlamentario.”

Dessa forma, estabelecido o conceito e a natureza jurídica e parte das discussões que envolvem o tema da irresponsabilidade parlamentar convém minuciar as características do instituto que o tornam singular dentro das imunidades parlamentares.

---

<sup>126</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 570.

<sup>127</sup> ARÉVALO, Manuel Francisco Clavero. “Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias”, in: Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, tomo III. Madrid, 1991. p. 2120-2121.

### 3.2.2. Características

Deve-se levar em consideração aqui que além do caráter objetivo e instrumental, a irresponsabilidade é estritamente funcional, ou seja, os atos praticados pelos parlamentares a serem levados em consideração para que usufruam desta garantia são aqueles realizados no desempenho das suas funções.

No mais, as características da irresponsabilidade parlamentar são bem definidas e lógicas, de acordo com seu conceito já estabelecido. Dessa forma, tem-se que este instituto tem caráter absoluto, perpétuo, imediato e pessoal. Sem grandes discussões sobre o tema, passa-se agora a defini-los.

Por absoluto entende-se que a irresponsabilidade compreende não somente a responsabilidade criminal, mas também a civil e disciplinar, isentando o membro do parlamento de qualquer responsabilidade jurídica<sup>128</sup>.

Maria Benedita Urbano<sup>129</sup> traz um tríplice sentido a essa característica. Segundo a autora, a irresponsabilidade é absoluta – em relação à responsabilidade jurídica e não no âmbito material, visto que ela sofre limitações como manifestações caluniosas, injuriosas e que firam direitos de terceiros – não pode ser levantada, abrange toda a função parlamentar – ao proferir opiniões e votos – e, como já mencionado anteriormente, isenta qualquer responsabilidade jurídica.

É perpétua porque ao fim do mandato parlamentar o membro continua isento de qualquer responsabilidade, isto é, não há qualquer limite de duração<sup>130</sup>.

No entanto, em relação a essa característica existem correntes diversas de acordo com a tese adotada por cada autor. Se entendem a irresponsabilidade como causa de exclusão de ilicitude ou de antijuridicidade, os atos praticados que sejam ilícitos no direito comum

---

<sup>128</sup> Neste sentido, GARCÍA, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid, 1989. p. 78.; e HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. *Lezione di diritto parlamentare*. Torino, 1993. p. 135.

<sup>129</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar*. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 558.

<sup>130</sup> Conforme GARCÍA, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid, 1989. p. 78.: “(...) y perpetuos en cuanto a su duración – ni aun en el caso de que hubiera transcurrido ya el plazo de su mandato, puede serle exigida a los diputados responsabilidad jurídica alguna por actuaciones relacionadas con su gestión”.

não o são para os membros do parlamento, portanto, não se fala em responsabilidade alguma. Já se se adota a irresponsabilidade como exclusão da pena, quando o ilícito alcança sua prescrição estará o parlamentar isento de responsabilidade de qualquer jeito, tornando-se indiferente se o acompanha para sempre ou não.

Dessa característica há um desdobramento lógico, qual seja, o caráter permanente da irresponsabilidade. Ora, se o parlamentar é irresponsável por seus atos no exercício das funções parlamentares, então não há que se falar em interrupção dessa garantia no período entre sessões, partilhando dessa posição Ramón Punset e Jorge Miranda, dentre tantos outros<sup>131</sup>.

No âmbito de sua imediatidade, a irresponsabilidade não exige nenhum pedido formal para que seja usufruída, ou seja, não há um requisito obrigatório a ser preenchido para que o parlamentar seja irresponsável por seus votos e opiniões, caso diverso do que ocorre com a inviolabilidade.

Quanto à pessoalidade, o propósito é ser apenas o membro do parlamento protegido pela garantia, não incidindo sobre terceiros, isso porque se a irresponsabilidade tem por objetivo tutelar a função parlamentar, então somente os titulares do cargo no Parlamento devem ter os atos praticados salvaguardados.

### 3.2.3. Aquisição e Duração

A aquisição das imunidades, dependendo da ordem jurídica de cada país, apresenta algumas peculiaridades. Em Portugal existe um pequeno lapso temporal entre a divulgação dos resultados eleitorais e o início da atividade parlamentar. Na prática essa questão é irrelevante, visto que, de acordo com a doutrina já analisada, tem-se que a

---

<sup>131</sup> PUNSET, Ramón. Estudios parlamentarios. Madrid, 2001. p. 258. e MIRANDA, Jorge. “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, in *Direito e Justiça*, vol. XV, tomo 2, 2001. p. 40. Este afirma que “Por definição, a irresponsabilidade – ao contrário da inviolabilidade – acompanha o Deputado mesmo quando não exerce efectivamente funções parlamentares e para além do termo do mandato. Se são os actos em si que não importam responsabilidade, não interessa que quem os tenha praticado tenha deixado de ser Deputado, porque os actos ligam-se sempre aos poderes funcionais de que são manifestação. De resto, para bem pouco serviria a irresponsabilidade se ela se circunscrevesse ao tempo do seu mandato, necessariamente reduzido, ainda quando coincidente com a duração quadrienal da legislatura.”

irresponsabilidade produzirá seus efeitos quando o parlamentar passar a exercer suas funções parlamentares.

Por adotar a tese restritiva da irresponsabilidade (aquela em que são irresponsáveis pelos atos praticados na função parlamentar) faz sentido afirmar que se adquire a garantia com o início efetivo das funções<sup>132</sup>.

Em contrapartida, ao se admitir a tese sistêmica, em que todo ato do membro do parlamento é protegido por essa garantia, o mais acertado é considerar o momento da aquisição do mandato como o da aquisição da imunidade.

#### 3.2.4. Procedimentos

De acordo com o que já foi dito sobre a característica imediata da irresponsabilidade parlamentar, a ausência de um procedimento de levantamento da imunidade é justificada. Cabe ao Poder Judicial, ao se deparar com a discussão sobre o parlamentar ser irresponsável ou não, eliminar de pronto qualquer ação quando os pressupostos para a tutela forem aplicados.

Apesar disso, não há regra que determine o silêncio da respectiva Câmara ou comissão de inquérito, isto é, se assim for necessário – porém não obrigatório – poderá manifestar-se sobre a questão.

### 3.3. INVIOABILIDADE PARLAMENTAR

#### 3.3.1. Conceito

A inviolabilidade parlamentar, ainda que tenha sofrido modificações através dos séculos de sua existência, apresenta suas características, formas e conceito próprios.

---

<sup>132</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 544-545.

Atualmente presente no artigo 157.º, n.ºs 2, 3 e 4 da CRP<sup>133</sup>, a inviolabilidade pretende, da mesma forma que a irresponsabilidade, proteger a função parlamentar e o membro do parlamento não ser afastado das suas funções, comprometendo o regular funcionamento do Parlamento. Portanto, para que haja o afastamento, deve ser concedida autorização por parte da instituição.

Ao se deparar com o art. 157.º da Constituição, nota-se que a redação deste dispõe que a Assembleia da República decidirá a suspensão ou não do parlamentar para que seja processado quando acusado de crime punível com pena de prisão cujo limite máximo seja inferior a três anos.

Por outro lado, se esse crime tem pena máxima superior a três anos, o procedimento de suspensão torna-se desnecessário. Dessa forma, segundo Canotilho e Moreira<sup>134</sup>, existem três formas de ver essa situação: a primeira diz que o procedimento criminal terá prosseguimento sem que o membro do parlamento seja suspenso; a segunda, por sua vez, entende pela suspensão automática do parlamentar; e, por último, a AR deverá discutir sobre a autorização, ainda que a suspensão seja obrigatória. Afirmam os autores tratar-se de um “efeito necessário mas não automático do procedimento criminal”.

Diferentemente da irresponsabilidade, a inviolabilidade terá seus efeitos exclusivamente na esfera penal, excluindo-se, dessa forma, ao menos no ordenamento português, as causas civis, disciplinares e administrativas<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Dispõe o artigo 157.º: “2. Os Deputados não podem ser ouvidos como declarantes nem como arguidos sem autorização da Assembleia, sendo obrigatória a decisão de autorização, no segundo caso, quando houver fortes indícios de prática de crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos.; 3. Nenhum Deputado pode ser detido ou preso sem autorização da Assembleia, salvo por crime doloso a que corresponda a pena de prisão referida no número anterior e em flagrante delito.; 4. Movido procedimento criminal contra algum Deputado, e acusado este definitivamente, a Assembleia decidirá se o Deputado deve ou não ser suspenso para efeito de seguimento do processo, sendo obrigatória a decisão de suspensão quando se trate de crime do tipo referido nos números anteriores.”

<sup>134</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 276.

<sup>135</sup> O ordenamento francês, juntamente com a matéria criminal, traz também a expressão <<correcional>>, conforme se encontra em ISAR, Hervé. Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire?, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 20, 1994, p. 677. Já no caso espanhol, admite-se a inviolabilidade no âmbito penal e no civil, de acordo com GARCÍA, Eloy. Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos. Madrid, 1989. p. 76.

Sendo assim, consoante Plácido Bartolomé<sup>136</sup>, a inviolabilidade é a prerrogativa dos parlamentares, enquanto dure seu mandato, de não serem detidos, processados ou julgados sem uma prévia autorização da câmara que pertencem.

A Constituição italiana afirma que nenhum membro do parlamento poderá ser processado penalmente, visto que, através de alguma coerção física o parlamentar não poderá exercer os atos característicos da sua função. Contudo, importa frisar que a autorização da câmara é uma condição para o prosseguimento ou não do julgamento contra o membro do parlamento, e não o próprio julgamento, sendo possível o juiz da causa realizar qualquer investigação preliminar, desde que não seja violada a liberdade pessoal ou a correspondência do parlamentar<sup>137</sup>.

Quanto à natureza jurídica da inviolabilidade tem-se uma imunidade formal, ou seja, é uma garantia processual, que não diz respeito a matéria das imunidades, ainda que o fundamento dela – como se verá adiante – é a mesma da irresponsabilidade (proteger a função parlamentar).

Esta característica processual do instituto causa um retardamento, congelamento, uma pausa nas possibilidades de restrição da liberdade pessoal do membro do parlamento. Mas, note-se, não há irresponsabilidade do parlamentar, somente esta quebra temporal do procedimento criminal.

José de Faria Costa<sup>138</sup> elucida a questão:

“(…) as normas constantes daqueles números não se podem qualificar dogmaticamente como verdadeiras e reais imunidades, são antes meras *condições de procedibilidade*. O que lhes dá – aqui de jeito insofismável – um carácter marcadamente instrumental, muito embora sempre se possa

---

<sup>136</sup> BARTOLOMÉ, Plácido Fernandez-Viagas. La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los ‘privilegios’ parlamentarios. Madrid, 1990. p. 91.

<sup>137</sup> Neste sentido, HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. Lezione di diritto parlamentare. Torino, 1993. p. 139. afirma que “L’autorizzazione è pure necessaria per sottoporre il parlamentare a provvedimenti restrittivi della libertà personale o a perquisizioni personali o domiciliari.” e GARCÍA, Eloy. Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos. Madrid, 1989. p. 75.: “Como ya se expuso, la inmunidad consiste, en esencia, en una autorización que, salvo en el caso de flagrante delito, deberá emitir el Parlamento con carácter previo a todo arresto, detención o encausamiento judicial que pudiera desembocar en privación de libertad para el diputado, autorización que, según el común parecer doctrinal, no entra el fondo del asunto, es decir, no lleva aparejado un veredicto de culpabilidad o inocencia respecto de la conducta del diputado, sino que únicamente se ocupa de examinar lo fundado o infundado de los cargos acusatorios que en su contra se hubieran promovido.”

<sup>138</sup> COSTA, José de Faria. “Imunidades parlamentares e direito penal (ou o jogo e as regras para um outro olhar)”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXXVI, Coimbra, 2000. p. 37.

argumentar que se está ainda dentro do âmbito das finalidades que visam a dignidade e a autonomia dos deputados.”

Da mesma forma, encontra-se sedimentada na doutrina francesa a qualidade procedimental da inviolabilidade. Louis Favoreau<sup>139</sup> afirma ser esta uma imunidade de procedimento, que evita que o parlamentar seja impedido de exercer suas funções no parlamento.

Do mesmo modo que a irresponsabilidade tutela a liberdade de expressão de voto e opiniões e o funcionamento regular do Parlamento, o fundamento principal aqui é o mesmo. Em relação à possibilidade de prisão ou detenção do parlamentar e a autorização para o procedimento criminal, a inviolabilidade, especificamente, pode apresentar duas dimensões, uma subjetiva – qual seja, resguardar o membro do parlamento de perseguições ou coerções, preservando sua liberdade física, moral e política – e uma objetiva<sup>140</sup> – evitar que outros órgãos e poderes possam influenciar na composição da câmara.

O fundamento da inviolabilidade é, portanto, para além de amparar a liberdade pessoal dos parlamentares, manter a autonomia, independência e composição do Parlamento, também de inibir que os membros sejam objeto de qualquer repressão penal capaz de perturbar ou até mesmo de impedir o exercício do mandato de forma injustificada ou com o propósito único o prejudicar<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> FAVOREAU, Louis, *et alia*. Droit constitutionnel, Paris, 1998. p. 731.

<sup>140</sup> Concernente a essa dimensão, Maria Benedita Urbano (*in* “Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 635.) chama atenção para a gravidade do delito cometido, isto é, quando o ato “for de pouca gravidade não haverá nenhum problema em diferir o momento em que aquele terá que responder perante a justiça”. Caso contrário, “ele deverá prontamente responder por ele, ainda que seja nítida uma intenção persecutória motivada politicamente ou por razões estritamente pessoais.”

<sup>141</sup> Neste mesmo sentido, ver ISAR, Hervé. Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire ?, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 20, 1994. p. 692-693.: “La finalité de l’invocabilité étant de permettre aux parlementaire, d’abord physiquement puis psychologiquement, de remplir leurs fonctions (...)”; AVRIL, Pierre. GICQUEL, Jean. Droit parlementaire. Paris, 1996. p. 51.: “Destinée à éviter que cet exercice ne soit entravé par des poursuites ou par l’arrestation, l’invocabilité protège, au-delà de la personne du parlementaire, l’intégrité de la représentation nationale.”; MANZELLA, Andrea. Il parlamento. Bologna. 1991. p. 190.: “L’argomento di fondo rimane però e sempre la garanzia dell’indipendenza della funzione parlamentare dall’invasione (indiretta) di altro potere (...)”; MORILLO, Joaquín García. “Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria” in *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 4.º, n.º 11, Maio-Agosto, 1984. p. 79.: “la protección, frente a las persecuciones políticas disfrazadas de acusación penal, de los parlamentarios, para así garantizar la libre formación de la voluntad de la Cámara – pero que ahora reviste formas diferentes a las de antaño.”; e na doutrina portuguesa, MIRANDA, Jorge. “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, in *Direito e Justiça*, vol. XV, tomo 2, 2001. p. 41.: “A inviolabilidade compreende: 1.º) a não sujeição a detenção ou prisão; e 2.º) o não seguimento, para além da pronúncia, de procedimento criminal por actos praticados fora do exercício da suas funções.”

Quanto ao âmbito de aplicação da inviolabilidade, não restam dúvidas de que esta imunidade é empregada aos processos criminais, procedimentos restritivos de liberdade e, de acordo com doutrina italiana<sup>142</sup>, perseguições pessoais e domiciliares.

Nos casos de prisão do parlamentar, salienta-se que está em causa a prisão preventiva apenas. Isso porque não faz sentido falar em prisão como cumprimento de pena, já que para isso há a necessidade de uma condenação penal (incompatível com o objetivo da imunidade).

Em se falando na possibilidade de detenção, Joaquín Morillo<sup>143</sup> tenta expandir esse conceito – não se atendo apenas à detenção policial, física –, visto que poder-se-á incluir a privação de liberdade por razões médicas, prevenção de riscos e catástrofes, bem como psiquiátricas.

### 3.3.2. Características

Em contraponto à irresponsabilidade – imunidade absoluta, perpétua, imediata e pessoal –, a inviolabilidade parlamentar está do lado oposto da balança (exceto no que respeita à pessoalidade).

Pode-se dizer que a inviolabilidade é relativa, isso porque, diferentemente da primeira imunidade, esta contempla apenas as ações penais, excluindo-se as demais esferas. Tal situação é explicada pelo fato de ser este âmbito o único passível de privar a liberdade física do parlamentar e conseqüentemente lesar a composição do Parlamento. Do mesmo jeito que poderá afetar ultrajante e desonroso o parlamentar, atingindo seu modo de pensar e decidir.

Ainda, é temporalmente limitada, visto que, por ser uma imunidade processual/formal, não faz sentido perpetuar seus efeitos ao longo do tempo. Dessa forma, quando cessado o mandato parlamentar a prerrogativa cessa junto, voltando o não mais

---

<sup>142</sup> HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. *Lezione di diritto parlamentare*. Torino, 1993. p. 139.

<sup>143</sup> MORILLO, Joaquín García. "Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria" in *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 4.º, n.º 11, Maio-Agosto, 1984. p. 81.

membro do parlamento a gozar de seus direitos como qualquer outro cidadão, não devendo projetar-se no futuro esses efeitos<sup>144</sup>.

Haja vista a duração da imunidade conjuntamente com a duração do mandato deve-se enfatizar que a prescrição do ato ilícito praticado não conta neste período.

Assim o é já que “não se deve tratar de uma *interrupção* mas sim de uma *suspensão* na contagem do prazo de prescrição da acção contra o parlamentar – contagem que deverá prosseguir quando for dada a autorização parlamentar ou, na falta desta, no termo da legislatura”. Essa suspensão se dá quando o Poder Judicial pede o levantamento da inviolabilidade<sup>145</sup>.

Sabendo da característica temporalmente limitada da inviolabilidade, tem-se que essa imunidade pode ser aplicada de três formas distintas. A primeira delas diz respeito à proteção em todo o mandato parlamentar, sendo a mais comum nos ordenamentos jurídicos. Portanto, a imunidade formal exaurir-se-á com o término da legislatura ou conforme seja autorizado o seu levantamento por parte do órgão a que pertence o membro do parlamento. A segunda protege o parlamentar apenas durante os períodos de sessão, ou seja, quando há, efetivamente, trabalho parlamentar. A crítica a esta aplicação reside no fato de que, mesmo não havendo sessão, podem ser convocadas sessões extraordinárias, exigindo a presença dos parlamentares. Por último, foi feito um balanceamento entre essas duas. Assim, o parlamentar tem uma proteção máxima quando estiver no período de sessões e estes “não podiam ser perseguidos nem presos sem autorização da respectiva câmara”. Quando as atividades estiverem suspensas, a inviolabilidade terá uma aplicabilidade mínima, em outras palavras, “durante este período apenas a prisão do membro do parlamento carecia de autorização parlamentar”<sup>146</sup>.

A inviolabilidade parlamentar apresenta caráter mediato porque, diferentemente da irresponsabilidade, não é automática, ou seja, para que o membro do parlamento seja

---

<sup>144</sup> BAQUER, Lorenzo Martin-Retortillo. “El ‘amplio margen de liberdade’ en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales (Auto del Tribunal Constitucional 147/1982, de 22 de abril, sobre el alcance de las ‘preguntas’ parlamentarias)”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 4.º, n.º 11, Maio-Agosto, 1984. p. 56.

<sup>145</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 643.

<sup>146</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 646.

processado penalmente ou detido será necessário que as autoridades requisitem uma autorização de levantamento da garantia concedida ou não pela câmara ou assembleia, através de um procedimento específico que será visto mais adiante.

Por último, o atributo da pessoalidade é partilhado com a irresponsabilidade, estando protegido somente o parlamentar.

### 3.3.3. Aquisição e Duração

No tocante ao tema, primeiro deve-se lembrar que está em causa na inviolabilidade a defesa do membro do parlamento quando este comete ato ilícito não atinente às funções parlamentares. Ainda que o ato seja estranho à função, a inviolabilidade é adquirida no mesmo momento que se iniciam as atividades do mandato tal qual ocorre com a irresponsabilidade.

Um dos problemas (mas não de difícil resolução) que aqui se encontra é o da possibilidade de reeleição do parlamentar, quer dizer, quando há a recondução do eleito para o cargo que o priva de ser responsabilizado. Neste caso, o termo de um mandato faz cessar, como já foi visto, o gozo das garantias e, no momento em que as atividades parlamentares recomeçam há novamente a proteção do parlamentar.

Na Espanha<sup>147</sup> – como em outros ordenamentos –, a imunidade parlamentar ora discutida tem início na proclamação dos candidatos eleitos pelas juntas eleitorais e tem fim no momento de expiração natural do mandato ou antecipadamente se levantada.

Outra figura que causa debate na doutrina é a inviolabilidade superveniente. Até o momento viu-se que esta garantia é aplicada com a aquisição do mandato. Contudo, a superveniência da imunidade estabelece que os atos ilícitos praticados anteriormente a esta ocasião, já iniciado o procedimento criminal, mas sem uma condenação judicial seriam suspensos – porém não anulados – e carecem de autorização do Parlamento para que seja

---

<sup>147</sup> PUNSET, Ramón. Estudios parlamentarios. Madrid, 2001.; GARCÍA, Eloy. Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos. Madrid, 1989.; BARTOLOMÉ, Plácido Fernandez-Viagas. La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los ‘privilegios’ parlamentarios. Madrid, 1990.

levantada a inviolabilidade, visto que agora o cidadão tornou-se parlamentar e goza das imunidades parlamentares.

A discussão em torno desta figura é devido à possibilidade de um indivíduo, por responder penalmente por seus atos ilícitos, candidatar-se exclusivamente com a finalidade de se ver livre (ainda que por um tempo) das acusações e gozar das imunidades.

Sobre ela, Maria Benedita Urbano<sup>148</sup> discorre:

“Em primeiro lugar, esta figura da inviolabilidade superveniente alarga o âmbito da inviolabilidade parlamentar quando é certo que, na medida em que afecta o princípio da igualdade e alguns direitos fundamentais, aquela última deve sempre ser interpretada restritivamente.

Em segundo lugar, uma vez que estes processos já existiam antes de a pessoa se tornar parlamentar, dificilmente se pode pretender afirmar nestes casos a existência de uma motivação extrajurídica implícita.

Em terceiro lugar, com esta figura fomenta-se um efeito perverso associado à inviolabilidade, qual seja, o de se concorrer a um lugar parlamentar como forma de iludir, ainda que temporariamente (se bem que, com a reelegibilidade ilimitada permitida em muitas ordens jurídicas, possa tornar-se um temporário permanente), a Justiça.

Finalmente, e não menos importante, há que trazer de novo à colação o facto de que a inviolabilidade é uma garantia temporalmente limitada – em regra ‘indexada’ à duração do mandato parlamentar – pelo que não se vê como defender a anulação ou suspensão das actuações judiciais iniciadas num momento anterior à aquisição do mandato pelo acusado.”

#### 3.3.4. Procedimentos

Após o estudo sobre as particularidades da inviolabilidade parlamentar e visto que esta garantia tem por objetivo proteger a liberdade física do membro do parlamento, cabe neste momento deslindar o procedimento de levantamento da imunidade.

Quando o que está em causa é a privação de liberdade física de um parlamentar através de um processo penal, obrigatoriamente será necessário fazer um pedido de autorização para o levantamento da inviolabilidade (não em todos os casos, como se verá em breve).

---

<sup>148</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 653.

Canotilho e Moreira<sup>149</sup> já destacaram a imprescindibilidade cumulativa de duas condições para que um parlamentar seja detido sem autorização da Assembleia da República, com base na CRP, quais sejam, o flagrante delito e “que o facto seja um crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos”. Vale reforçar que estes requisitos devem ser preenchidos cumulativamente, mas se apenas uma dessas condições forem verificadas a autorização ainda assim não é dispensada.

Da mesma forma, se os procedimentos judiciais não restringirem a liberdade do parlamentar, então, não será necessária a autorização para levantamento.

Para facilitar a compreensão do procedimento, ele pode ser dividido em três momentos (o pedido, o exame e a decisão).

Primeiramente, o pedido de autorização para o levantamento da inviolabilidade pode ser realizado para diferentes motivos, ou seja, irá depender aqui, se as autoridades querem que o parlamentar seja preso, detido, continuado o processo penal em que é réu, ouvido como arguido. Isso não quer dizer que o procedimento é distinto para cada um deles, mas se para um pedido é concedida a autorização, não quer dizer que será para as demais.

Sobre essa possibilidade, Maria Benedita Urbano<sup>150</sup> esclarece que pode haver a consunção dos pedidos de autorização, desde que explicitada no ordenamento jurídico. Isso quer dizer que se “o parlamento autorizou a prisão preventiva de um seu membro, exigir uma nova autorização para ele ser ouvido como arguido revelar-se-ia redundante”.

O pedido, realizado pelo juiz ou ministério público e direcionado ao presidente da câmara parlamentar<sup>151</sup>, deverá conter a medida restritiva que será analisada, os fatos detalhados da conduta ilícita do membro do parlamento e identificá-lo para que seja tomada a decisão de levantamento da imunidade.

---

<sup>149</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 275.

<sup>150</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 680-681.

<sup>151</sup> Em alguns casos também será dirigida para outras autoridades, como o Ministro da Justiça. Na França, de acordo com o artigo 9 da *ordonnance* n.º 58-100, de 17 de Novembro de 1958: “*L’arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté susceptible d’être décidée à l’encontre d’un membre du Parlement fait, à peine de nullité l’objet d’une demande d’autorisation formulée par le procureur général près la cour d’appel compétente et transmise par le garde des Sceaux, ministre de la justice, au président de l’assemblée intéressée.*”

Feito o pedido, ele será encaminhado para um órgão infraparlamentar. Este órgão interno pode ser criado para aquela função, no caso concreto, ou pode ser permanente, como o são na Itália, Espanha e França. No caso português, a Comissão Parlamentar de Ética é a responsável por fazer essa análise do pedido.

Um possível problema poderá ser enfrentado quando essa comissão for permanente. Por não haver previsibilidade dos acontecimentos e imputações durante o mandato parlamentar, às vezes um membro desse órgão tem uma chance real de ser perseguido penalmente. Ora, como se preservará o caráter imparcial da decisão de levantamento da imunidade se o próprio membro opinará na discussão? Nestes casos, o afastamento do parlamentar do exercício das suas funções na comissão não é somente recomendável, como imperioso.

O primeiro passo a ser tomado quando a comissão avalia o pedido que foi recebido é se este não se encaixa na figura da irresponsabilidade. Por vezes, confunde-se o ato ilícito praticado no desempenho das funções parlamentares com aqueles cometidos fora. Caso a resposta seja positiva, não há motivo para dar seguimento ao procedimento.

No entanto, verificados os requisitos necessários para se admitir o procedimento, durante o desenvolver dos trabalhos o membro do parlamento a quem é imputado o ilícito poderá, dependendo das normas internas de cada assembleia, se defender das acusações, exercendo seu direito ao contraditório.

Outra problemática relativa ao procedimento de levantamento da inviolabilidade é se ele deveria ser secreto ou público.

Há quem opine por ser secreto devido à exposição negativa do parlamentar na mídia. Não é novidade que os veículos de comunicação têm o poder de manipular o senso popular conforme seus interesses. Assim, quando a mídia divulga este tipo de notícia, existe uma movimentação em torno do parlamentar, por muitas vezes condenando-o antes mesmo de ser apreciado o mérito da questão e, por isso, a presunção de inocência de que goza qualquer cidadão (parlamentar ou não) é mitigada.

Por outro lado, o procedimento público dá a chance de desmistificar as imunidades como um privilégio. Ainda, adotando-se a tese objetivista da inviolabilidade, a proteção é do bom funcionamento do Parlamento e não da pessoa do parlamentar, ou seja, a decisão diz respeito a um órgão que deve ser transparente.

Por fim, discutido o caso pela comissão, ela apresentará sua decisão – baseada exclusivamente nos fatos apresentados, sem entrar no mérito da questão – ao Parlamento para que, enfim, seja debatida no Plenário – que, por sua vez, deverá se ater à proposta que lhe foi apresentada –, que decidirá pelo levantamento ou não da imunidade. Em ambos os casos, ele não tem a obrigatoriedade de motivar seu veredito. No entanto, entende-se que, se acolhida decisão de levantar a inviolabilidade, os motivos que levaram a comissão a opinar dessa forma serão suficientes. Agora, se denegado, contrariando a posição do órgão infraparlamentar, não há, mesmo assim, que justificar.

É possível, no entanto, achar um meio termo para essa questão. Se o levantamento for autorizado, então a motivação da decisão pode ser dispensada. No caso oposto, se for denegado, o veredito será motivado<sup>152</sup>.

Como já foi dito até aqui, o Plenário pode decidir de duas formas: autorização ou denegação.

Uma vez concedida a autorização para levantar a inviolabilidade, as autoridades judiciárias serão informadas e poderão agir consoante o pedido formulado, não tendo margem para atuar fora dos limites. E, como exaustivamente se vem falando, não se trata de uma decisão de mérito, portanto, será dada a continuidade ou iniciado o procedimento penal.

Quando o pedido é de prisão ou detenção do parlamentar a composição do Parlamento é prejudicada. O membro com a liberdade física tolhida não pode frequentar a Casa e exercer suas funções, acarretando consequências na própria câmara.

“A impossibilidade fáctica de participar nas votações constitui uma consequência grave, na medida em que vai determinar a alteração da proporção numérica dos grupos parlamentares. Quanto ao parlamentar condenado, ele pode ser despojado do seu mandato. Se a pena não implicar a inelegibilidade, a situação do parlamentar é comparável àquela que ele tinha na altura em que foi detido, só que não recebe a indemnidade parlamentar enquanto estiver a cumprir pena.”<sup>153</sup>

Se, caso contrário, o pedido for negado, o parlamentar não sofrerá consequência alguma e continuará no exercício das atividades parlamentares. Todavia, as autoridades

---

<sup>152</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 706.

<sup>153</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 713.

judiciárias poderão prosseguir com as acusações e o devido processo penal contra o membro do parlamento quando este terminar sua legislatura – e não for reeleito para outro mandato, o que suspenderia novamente os prazos.

Uma terceira via que, apesar de comum, não é bem vista pela doutrina e pelos cidadãos, é o silêncio das câmaras parlamentares. Quando o Parlamento silencia sobre a questão uma decisão deve ser tomada como a mais adequada.

Se a denegação tácita é a mais benéfica para o parlamentar (e aqui é a mais aceita, haja vista a defesa dos próprios interesses)<sup>154</sup>, ela apresenta sérias desvantagens tanto para o particular que foi prejudicado pela conduta ilícita do membro do parlamento, quanto para a relação entre os Poderes estatais.

Quer dizer, o cidadão lesado terá ferida “a tutela jurisdicional efectiva dos direitos fundamentais”. Para amenizar essa incongruência, a decisão motivada/justificada serve como um favor não querido. Do ponto de vista dos outros Poderes do Estado, se o Parlamento se cala frente a um pedido do Judiciário, essa atitude pode ser encarada como um desrespeito para/com a instituição<sup>155</sup>.

Por sua vez, na decisão de autorização tácita, o cidadão tem seu direito à tutela judicial efetiva e o princípio da igualdade protegidos. Mas, o parlamentar é colocado no mesmo patamar do cidadão comum.

Seria, pois, de bom grado que a decisão do Parlamento – de autorização ou denegação – seja sempre expressa e fundamentada. Quando se tem o silêncio dessa instituição a impressão que passa aos seus eleitores é de corporativismo de classe. No entanto, se a ausência de decisão permanecer, a solução mais adequada é o levantamento da inviolabilidade.

Diante do que foi exposto, percebe-se que as imunidades têm vantagens e desvantagens. Ao mesmo tempo que tutelam os direitos dos particulares lesados, do próprio

---

<sup>154</sup> Nesse quesito, HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. *Lezione di diritto parlamentare*. Torino, 1993. p. 144., enfatiza: “Ed è in tale campo che, in passato, si sono registrati gli abusi maggiori, dato che spesso le camere hanno omesso di decidere, a volte per l’intera legislatura, trasformando l’immunità in vera e propria impunità di fatto.”

<sup>155</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar*. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 719.

Parlamento-Órgão ou dos parlamentares, quando há excesso de proteção tornam-se um problema.

### 3.4. A CRISE DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Como já foi dito anteriormente, a defesa maior das imunidades é a independência, a autonomia do Parlamento. Mas, ainda existem autores que entendem pela soberania e superioridade da instituição.

Não há que se falar nessa hipótese de superioridade do Parlamento em relação aos demais Poderes do Estado, visto que essa ideia fere a separação dos poderes estatais – de forma saudável – e também o regime democrático.

Frente aos estudos realizados e incansavelmente debatidos pela doutrina, é notável que o instituto das imunidades está em crise.

Sobre o assunto, há quem entenda que a crise vem do “impacto que a difusão e o enraizamento da ideologia democrática tiveram sobre os pressupostos que historicamente fundamentaram o aparecimento das imunidades” – portanto, política – ou, ainda, jurídica e que com a alteração do regime das imunidades para corrigir os problemas e lacunas resolveriam essa crise<sup>156</sup>.

Deve-se, no entanto, deixar de isolar os problemas e encarar a crise como sendo política e jurídica. Política porque a visão da população diante de escândalos de corrupção e o protecionismo dos próprios parlamentares é de que as imunidades são um privilégio e não poderia ser diferente, pois quando o Parlamento se cala, principalmente na questão do levantamento da inviolabilidade ou nega a autorização sem motivo, sem justificativa, a opinião pública entende como uma afronta. Jurídica porque apresenta falhas de execução, ofende princípios e direitos fundamentais.

Entretanto, mais do que nunca, quem detém o verdadeiro poder dentro do Parlamento não são mais os parlamentares individualmente, mas sim o grupo parlamentar,

---

<sup>156</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 527-528.

o partido político. Sendo assim, o parlamentar é um fantoche, um peão do partido, a quem deve obediência e passa a votar contra suas ideologias.

Ademais, com a atual conjuntura político-partidária não se encontra motivo para manter a imunidade do parlamentar, visto que ele é apenas o porta-voz das decisões e o que se está em causa, como já mencionado é a proteção do Parlamento, da atividade parlamentar, não do membro pessoalmente.

Sendo assim, controverso é o tema em análise. É difícil estabelecer até onde é cabível proteger o parlamentar das investidas políticas infundadas ou não. E, ainda, diante de uma crescente doutrina que visa a extinção das imunidades, há quem tente expandi-la. Sobre essa possível expansão, os membros do Governo podem ser considerados os candidatos ideais para usufruírem dessas prerrogativas.

#### **4. APLICAÇÃO DAS IMUNIDADES PARLAMENTARES AOS MEMBROS DO GOVERNO**

Ao adentrar no capítulo final do trabalho, muitas perguntas surgem e que ainda se encontram sem resposta. A primeira delas pode-se retirar do próprio título deste capítulo: é possível a aplicação das imunidades parlamentares aos membros do Governo? E, não só, podem ser estendidas aos titulares de cargos da alta Administração Pública?

Primeiramente, deve-se analisar o que a Constituição de 1976 tem a dizer sobre o assunto, bem como os preceitos infraconstitucionais relacionados, e, depois, fazer analogias e comparações entre todos os institutos.

Dos dois anteriores capítulos que, respectivamente, tratavam de membros do Governo e suas funções política e administrativa (frisa-se que o objeto de estudo não visa a discussão da função legislativa ou da sua relação com a irresponsabilidade e a inviolabilidade) e as imunidades parlamentares de que gozam os membros do Poder Legislativo, tem-se a convergência neste, para que ao final sejam encontradas as possíveis soluções, ou, no mínimo, se instigue a doutrina a pesquisar sobre o assunto.

São muitos os ordenamentos que abrangem normas de responsabilização penal dos membros do Governo quando cometem certos delitos associados ao cargo que estes desempenham.

Estas normas estão presentes quando o Governo reclamava seu papel central como representante da soberania nacional em face do monarca. Estes preceitos resistiram ao tempo e muitos deles continuam vigentes nos mais diversos países que têm por base o princípio da confiança dos membros do Governo perante o Parlamento<sup>157</sup>.

No que diz respeito aos deveres, incompatibilidades e responsabilidades dos titulares de cargos políticos (de forma mais abrangente), a CRP, em seu artigo 117.<sup>o</sup><sup>158</sup>,

---

<sup>157</sup> Neste sentido, GARCÍA MAHAMUT, Rosário. La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en la constitución. Madrid: Editora Tecnos, 2000.

<sup>158</sup> Dispõe o artigo 117.<sup>o</sup>, que trata do estatuto dos titulares de cargos políticos: “1. Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelas acções e omissões que pratiquem no exercício das suas funções. 2. A lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respectivo incumprimento, bem como sobre os respectivos direitos, regalias e imunidades. 3. A lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos,

deixou para a lei infraconstitucional tratar sobre imunidades e regalias<sup>159</sup>, tais como a proibição de membros do Governo serem jurados em processo penal<sup>160</sup> e a prerrogativa de depor por escrito no processo civil<sup>161</sup>, por exemplo.

Para dar início ao estudo do tema proposto, pode-se classificar as “situações funcionais” dos membros do Governo conforme Bacelar Gouveia<sup>162</sup>. Assim, os membros possuem poderes que têm ligação com o “exercício da atividade jurídico-pública”, quais sejam: i) os poderes de gerenciamento e funcionamento do órgão que é titular, instrumentais e que propiciam o exercício dos demais poderes; ii) os “direitos relacionados com os benefícios de que são titulares”, como por exemplo, remunerações e outros benefícios materiais; iii) as “imunidades relacionadas com a garantia da liberdade do exercício das suas funções”, entendida aqui pela inviolabilidade nas diligências penais e, por último; iv) os “deveres relacionados com o bom exercício da função parlamentar”, traduzidos pela máxima efetividade da atividade parlamentar.

Por esta classificação, parece claro o posicionamento do autor referido acima sobre a questão das imunidades parlamentares para os governantes. Dessa maneira, os desdobramentos da possibilidade de aplicação das imunidades serão desenvolvidos mais à frente.

No entanto, parte-se da ideia de que, em relação à inviolabilidade, a Constituição adotou uma forma extensiva para os membros do Governo no artigo 196.º, e optou por não criar uma nova figura, um novo instituto de imunidade específico para os membros do Governo – imunidades governamentais, por assim dizer.

Voltando à CRP, o seu artigo 196.º é aplicado para a efetivação da responsabilidade criminal dos membros do Governo. Antes de fazer qualquer observação sobre o artigo vigente, salienta-se que a redação original era diferente. Dessa forma, o n.º 1

---

bem como as sanções aplicáveis e os respectivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato.”

<sup>159</sup> O termo “regalias” é utilizado por Canotilho e Moreira (CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 470.) e sua utilização deve ser sopesada para que não seja interpretada como mero privilégio. Trata-se aqui, de condições as quais os membros dispõem devido ao exercício de suas funções.

<sup>160</sup> Conforme o artigo 4.º, alínea *d*) do Decreto-Lei n.º 387-A/87, de 29 de Dezembro.

<sup>161</sup> De acordo com o disposto no artigo 503.º, n.º 2, alínea *b*) do Código de Processo Civil.

<sup>162</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. A suspensão de funções dos membros do Governo criminalmente acusados na Constituição da República Democrática de Timor-Leste, in Revista de Direito Público, n.º 04, julho-dezembro de 2010. Coimbra: Almedina, p. 248-249.

do então artigo 199.º enunciava que os membros seriam responsabilizados tanto civil, quanto criminalmente pelos atos que praticassem ou que legalizassem. Por sua vez, o n.º 2 preceituava que, movido procedimento judicial contra um membro do Governo pela prática de qualquer crime e indiciado por despacho de pronúncia, o processo seguiria apenas se o membro fosse suspenso do exercício das funções, quando ao fato correspondesse pena maior<sup>163</sup>.

Após a quarta revisão constitucional, de 1997, o artigo 199.º (agora 196.º) da CRP passou a ter a seguinte redação: “1. Nenhum membro do Governo pode ser detido ou preso sem autorização da Assembleia da República, salvo por crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos e em flagrante delito. 2. Movido procedimento criminal contra algum membro do Governo, e acusado este definitivamente, a Assembleia da República decidirá se o membro do Governo deve ou não ser suspenso para efeito de seguimento do processo, sendo obrigatória a decisão de suspensão quando se trate de crime do tipo referido no número anterior”.

Alguns comentários podem ser formulados aqui, ainda que melhor apreciação seja feita no tópico a seguir.

O texto constitucional atual, por comparação com o anterior, depara-se com algumas características diferenciadoras. Entre elas, o legislador optou por retirar a responsabilidade civil dos membros do Governo – o que acarretou também na alteração do termo “procedimento judicial” para “procedimento criminal” –, efetivando-se, na Constituição apenas a responsabilidade criminal destes. Outra alteração diz respeito aos tipos de crimes em causa. Antes, os membros seriam responsabilizados pela prática de qualquer crime cuja pena corresponda a pena maior. Atualmente, o membro do Governo poderá ser detido ou preso caso o crime seja doloso cuja pena de prisão tenha limite máximo superior a três anos e em flagrante delito. Ainda, modificou-se o momento em que seria deliberada a

---

<sup>163</sup> Acerca do n.º 2 do artigo 199.º da CRP (atual artigo 196.º), MIRANDA, Jorge. Sobre a efectivação criminal dos membros do Governo, *in*: Scientia Juridica, t. XLIV. n.º 253-255. janeiro-junho, 1995. p. 72., escreve: “A interpretação do n.º 2 não era líquida, mas a procura de um sentido útil no contexto dos princípios constitucionais democráticos levava a uma distinção. Se ao crime correspondesse pena correcional, o processo seguiria os seus termos para além da pronúncia, mesmo continuando o membro do Governo no exercício de funções. Se ao crime correspondesse pena maior, para o processo prosseguir teria o membro do Governo de ser suspenso (sem se definir por quem).”

suspensão dos membros. Antes de 1997, quando fosse indiciado. Após, quando acusado definitivamente.

Sobre o artigo em análise, Canotilho e Moreira<sup>164</sup> elucidam:

“A constituição não oferece um enquadramento constitucional claro quanto à reponsabilidade dos membros do Governo. Isso deriva, desde logo, da existência de um *status* dos membros do Governo, ou seja, de um estatuto jurídico-constitucional globalmente definidor dos seus direitos, regalias e imunidades específicas. Em rigor, é a própria constituição a impor ao legislador o enquadramento de um estatuto geral dos titulares de cargos políticos, mas isso não impede que o texto constitucional dedique vários artigos ao recorte dos direitos, regalias e imunidades específicas dos deputados. É a própria história constitucional a justificar esta diferença de tratamento. As inviolabilidades, imunidades e irresponsabilidades dos deputados tem a sua génese, por um lado, na defesa do exercício do cargo de deputado perante o poder executivo, e, por outro lado, perante o próprio poder judicial.”

Conforme se depreende do que foi dito pelos autores, coloca-se uma importante questão sobre o tema a que se está debruçado. Se de início as imunidades parlamentares tiveram como justificação a necessidade de proteção do regular exercício do cargo de deputado em face do Poder Executivo, uma vez invertidos os fatores e apreciadas algumas características atuais dos poderes do Estado e da relação entre eles, será que os membros do executivo poderiam defender-se do Parlamento e gozar das imunidades parlamentares? Será este o tema abordado pelos tópicos seguintes, buscando-se soluções para as perguntas atinentes ao trabalho.

#### 4.1. A INVIOLABILIDADE PARLAMENTAR PARA OS MEMBROS DO GOVERNO

Em relação ao instituto da inviolabilidade, não há muito o que ser discutido, embora seja importante mencionar as características que podem ser extraídas da leitura do artigo 196.º da CRP.

---

<sup>164</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 468.

Conforme retira-se das Constituições anteriores – artigo 160.º da Constituição de 1822, artigo 114.º da Constituição de 1933 – e da atual Constituição – artigo 196.º (antigo artigo 199.º) –, a efetivação da responsabilidade sofreu alterações significativas.

Como já foi brevemente adiantado no tópico anterior, a redação do artigo 199.º, em 1976, estabelecia que o procedimento criminal seguiria somente se o deputado fosse suspenso e o crime tivesse pena maior. A Assembleia da República tinha que deliberar sobre a suspensão do membro do Governo. Após a revisão de 1989, se ao crime correspondesse pena superior a três anos, a suspensão do membro era automática e, de maneira oposta (pena não superior a três anos), a suspensão deveria ser debatida pela AR. Por fim, após a revisão de 1997, o Parlamento “tem sempre de decidir, seja qual for o crime, mas se o crime for punível com pena de prisão superior a três anos a deliberação de suspensão é obrigatória”<sup>165</sup>.

Atualmente, a suspensão de funções do membro do Governo abrange os crimes praticados no exercício das suas funções e também naqueles estranhos à sua função. Pode ser feita a separação dos crimes cometidos pelos membros em dois tipos. O primeiro, quando o crime cometido tiver pena de prisão superior a três anos e em flagrante delito acarretará na suspensão obrigatória do membro. O segundo, quando o crime não tem pena superior a três anos e a AR então decidirá se suspende ou não o membro para o seguimento do processo.

Uma característica presente no corpo do texto constitucional pode ser destacada. Quando a CRP dispõe “acusado este definitivamente” remete-se às três fases do processo penal: a fase do inquérito, em que Ministério Público tem o poder de arquivar o processo ou acusar o arguido pela prática do crime cometido; a fase de instrução, situação em que o processo tramitará, presidido por um juiz; e, a última, a fase de julgamento, realizada por um ou mais magistrados judiciais.

A acusação definitiva de que fala o artigo 196.º da CRP diz respeito ao momento da pronúncia e depois da conclusão da fase de instrução ou, não requerida a pronúncia,

---

<sup>165</sup> MIRANDA, Jorge. “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, in *Direito e Justiça*, vol. XV, tomo 2, 2001. p. 46-47.

diretamente na terceira fase, do julgamento. Sendo assim, não será qualquer acusação que possibilitará a suspensão do membro do Governo<sup>166-167</sup>.

Em contrapartida à perspectiva de considerar os membros do Governo protegidos pela inviolabilidade parlamentar, Canotilho e Moreira<sup>168</sup> opinam por sua impossibilidade. Isso porque consideram a deliberação de autorização da AR para a prisão ou detenção do membro como uma mera “condição de procedibilidade” da ação penal. Seria então a inviolabilidade dos membros do Governo uma “refracção do estatuto geral dos titulares de cargos políticos” com o intuito de não permitir o envolvimento em processos criminais, perturbando o regular exercício das funções. Ou seja, quando se trata de autorização para a detenção ou prisão do membro do Governo, a deliberação foca-se no procedimento criminal.

No entanto, Miranda<sup>169</sup> entende que sim, a inviolabilidade parlamentar é aproveitada pelos membros do Governo devido ao conteúdo do artigo 196.º ser verossímil ao artigo 157.º, referente aos deputados.

E, da mesma forma que é para os deputados, o raciocínio da inviolabilidade para os membros do Governo é a efetividade das funções, a independência dos poderes e a composição do órgão de soberania.

---

<sup>166</sup> Sobre o assunto, elucida a questão GOUVEIA, Jorge Bacelar. “A suspensão de funções dos membros do Governo criminalmente acusados na Constituição da República Democrática de Timor-Leste” in Revista de direito público, n. 04 julho-dezembro de 2010. Coimbra: Almedina, p. 255.: “*é uma acusação confirmada ou consolidada, na qual se assume a preocupação com a defesa dos direitos do arguido governante, que não pode submeter-se à maior vulnerabilidade de ser suspenso das suas funções logo por efeito de uma primeira acusação, que não se reveste daquele carácter definitivo e na qual não foi ouvido ou sequer se obteve a intervenção de uma magistratura independente, como é o caso da magistratura judicial.*”

<sup>167</sup> Em relação aos parlamentares, o próprio estatuto estabelece o momento em que a acusação se torna definitiva, conforme artigo 11.º, n.º 4, do Estatuto dos Deputados: “4 - A acusação torna-se definitiva, acarretando prosseguimento dos autos até à audiência de julgamento: a) Quando, havendo lugar a intervenção do juiz de instrução, este confirme a acusação do Ministério Público e a decisão não seja impugnada, ou, tendo havido recurso, seja mantida pelo tribunal superior; b) Após o trânsito em julgado da decisão de pronúncia, por factos diversos dos da acusação do Ministério Público; c) Não havendo lugar a instrução, após o saneamento do processo pelo juiz da audiência de julgamento; d) Em caso de processo sumaríssimo, após o requerimento do Ministério Público para aplicação de sanção.”

<sup>168</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 469.

<sup>169</sup> MIRANDA, Jorge. MEDEIROS, Rui. Constituição Portuguesa anotada. t. II. Coimbra Editora, Coimbra. 2006. p. 678., e MIRANDA, Jorge. Sobre a efectivação criminal dos membros do Governo, in: Scientia Juridica, t. XLIV. n.º 253-255. janeiro-junho, 1995. p. 73-74.

Quanto à detenção ou prisão dos membros, a doutrina é mais consensual. A prisão ou detenção refere-se à prisão preventiva, visto que quando se fala em cumprimento de pena, significa que o acusado já respondeu a processo criminal e foi prolatada sentença condenatória, caso em que não há necessidade da imunidade.

Segundo o disposto no artigo em análise, o crime praticado deve guardar dois aspectos cumulativos, quais sejam, ser o crime doloso<sup>170</sup> e ser cometido em flagrante delito<sup>171</sup>. A fixação da pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos fundamenta-se no impedimento da prisão ser abusiva e arbitrária, zelando pela igualdade com o cidadão comum.

Em uma breve comparação com o ordenamento brasileiro – embora os sistemas de governo sejam distintos (presidencialismo no Brasil e semipresidencialismo em Portugal) –, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 concedeu, da mesma forma, inviolabilidade parlamentar ao Presidente da República em seus artigos 85 e 86, podendo ser aplicável ao poder executivo português o mesmo instituto.

A imunidade processual atribuída ao PR brasileiro pode ser diferenciada em três tipos de inviolabilidade parlamentar.

A primeira delas refere-se à autorização prévia da Câmara dos Deputados para o PR ser processado e julgado pelo cometimento de crimes comuns ou de responsabilidade<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> Artigo 14.º do Código Penal: “1 - Age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de crime, actuar com intenção de o realizar. 2 - Age ainda com dolo quem representar a realização de um facto que preenche um tipo de crime como consequência necessária da sua conduta. 3 - Quando a realização de um facto que preenche um tipo de crime for representada como consequência possível da conduta, há dolo se o agente actuar conformando-se com aquela realização.”

<sup>171</sup> Artigo 256.º do Código Processual Penal: “1 - É flagrante delito todo o crime que se está cometendo ou se acabou de cometer. 2 - Reputa-se também flagrante delito o caso em que o agente for, logo após o crime, perseguido por qualquer pessoa ou encontrado com objectos ou sinais que mostrem claramente que acabou de o cometer ou nele participar. 3 - Em caso de crime permanente, o estado de flagrante delito só persiste enquanto se mantiverem sinais que mostrem claramente que o crime está a ser cometido e o agente está nele a participar.”

<sup>172</sup> Neste sentido, PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. Editora Método, Rio de Janeiro. 2011. p. 655., afirma que a inviolabilidade diz respeito ao processo e julgamento do Presidente. Elucida ainda: “Essa imunidade processual – exigência de autorização da Câmara dos Deputados para processar e julgar o Presidente da República – não impede, porém, a instauração, independentemente de autorização daquela Casa Legislativa, de inquéritos promovidos pela polícia judiciária, desde que essas medidas pré-processuais de persecução penal sejam adotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante o Supremo Tribunal Federal, único órgão judiciário competente para ordenar, no que se refere à apuração de supostos crimes comuns atribuídos ao Presidente da República, toda e qualquer providência necessária à obtenção de dados probatórios essenciais à demonstração de alegada prática delituosa, inclusive a decretação da quebra de sigilo bancário”.

A segunda impede que o PR seja preso enquanto não sobrevier sentença condenatória pelos crimes comuns. Difere-se aqui do ordenamento português o fato de ser proibida a prisão preventiva, inclusive em flagrante delito<sup>173</sup>.

Por fim, o terceiro tipo de inviolabilidade concerne à irresponsabilidade relativa, isto é, o PR não será responsabilizado por atos estranhos ao exercício das suas funções enquanto estiver no cargo<sup>174</sup>.

Voltando à análise dos membros do Governo em Portugal, tem-se que o procedimento de deliberação para a suspensão do membro do Governo é realizado com o voto secreto e a decisão deve obter a maioria absoluta dos deputados presentes após apreciação e parecer de uma comissão constituída para o caso concreto.

Movido procedimento criminal contra o membro do Governo e preenchidos os requisitos do artigo 196.º da CRP, segundo Bacelar Gouveia<sup>175</sup>, podem colocar-se três problemas relacionados com a operacionalização da suspensão do membro de suas atividades.

Primeiramente, é preciso saber se os efeitos da suspensão são automáticos com a acusação definitiva ou carecem de decisão que os decreta. Entende-se que os efeitos não serão automáticos. Isso porque, interpretando o texto constitucional, movido procedimento criminal, tanto o artigo 157.º, n.º 4, quanto o artigo 196.º, ambos da CRP, estabelecem que o parlamentar e o membro do Governo serão acusados definitivamente e somente após a acusação caberá à AR decidir sobre a autorização de suspensão. Essa deliberação, a qual é seguida a decisão, apreciada pelo Plenário da AR será a responsável por dar efeito à suspensão, evitando-se qualquer automatismo.

---

<sup>173</sup> Neste mesmo sentido, também, LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. Editora Saraiva, São Paulo. 2012. p. 668.

<sup>174</sup> Quanto ao assunto, LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. Editora Saraiva, São Paulo. 2012. p. 668. Declara: “(...) as **infrações penais** praticadas antes do início do mandato ou durante a sua vigência, porém sem qualquer relação com a função presidencial (...), **não** poderão ser objeto da *persecutio criminis*, que ficará, **provisoriamente, inibida**, acarretando, logicamente, a suspensão do curso da prescrição. Trata-se da **irresponsabilidade penal relativa**, pois a imunidade só abrange ilícitos penais praticados antes do mandato, ou durante, sem relação funcional.” (grifos do autor).

<sup>175</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. “A suspensão de funções dos membros do Governo criminalmente acusados na Constituição da República Democrática de Timor-Leste” in Revista de direito público, n. 04 julho-dezembro de 2010. Coimbra: Almedina, p. 261.

Em seguida, estabelecida a necessidade de decisão que efetive a suspensão do membro do Governo, deve-se estabelecer a autoridade responsável pelo início dos efeitos.

O impasse aqui está presente nos casos em que a Constituição não o estabeleça, podendo essa decisão de suspensão ser emitida por um órgão judicial, ou seja, o juiz que recebe a denúncia e realiza os trâmites do procedimento criminal; ou por um órgão político, podendo ser decisão do PR, visto que ele é quem nomeia o PM e os Ministros, ou decisão da AR, posto que o Governo é responsável perante esta.

Dúvidas maiores não existem nos casos em que a própria Constituição – como é o caso da Constituição Portuguesa – estabelece o não automatismo do efeito suspensivo, visto que, reunido o Plenário da AR para a deliberação, caberá a esta entidade, na pessoa do presidente da Assembleia determinar o início da suspensão de funções do membro.

E, terceiro, considerando a discricionariedade ou vinculação da decisão, é importante saber o grau de liberdade que a AR possui para decidir.

Bacelar Gouveia<sup>176</sup> é preciso em relação ao assunto, que, não constitui problema de difícil resolução. Explica o autor:

*“Surge incontestável a ideia de que a decisão de suspender, perante a reunião dos pressupostos mencionados é, vinculada, não podendo o órgão parlamentar recusar-se a fazê-lo.”*

Do ponto de vista da inviolabilidade parlamentar dos membros do Governo entende-se a impossibilidade destes solicitarem a sua suspensão para que possam se defender no processo. Mas, suspenso o membro do Governo por decisão da AR, a sua substituição é realizada conforme dispõe o artigo 185.º da CRP: “1. Não havendo Vice-Primeiro-Ministro, o Primeiro-Ministro é substituído na sua ausência ou no seu impedimento pelo Ministro que indicar ao Presidente da República ou, na falta de tal indicação, pelo Ministro que for designado pelo Presidente da República; 2. Cada Ministro será substituído na sua ausência ou impedimento pelo Secretário de Estado que indicar ao Primeiro-Ministro ou, na falta de tal indicação, pelo membro do Governo que o Primeiro-Ministro designar.” Nos casos em que o Primeiro-Ministro deverá ser suspenso, por ser ele o membro de mais elevada importância, a situação será mais delicada, o que pode acarretar no seu pedido de demissão

---

<sup>176</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. “A suspensão de funções dos membros do Governo criminalmente acusados na Constituição da República Democrática de Timor-Leste” in Revista de direito público, n. 04 julho-dezembro de 2010. Coimbra: Almedina, p. 263.

e, por consequência, na exoneração de todo o Governo, decidida pelo PR e com o intuito de manter o bom funcionamento do órgão.

Estabelecida a inviolabilidade parlamentar para os membros do Governo sem encontrar dificuldades que não permitam a analogia do instituto, cabe agora passar para a outra imunidade e analisar a possibilidade ou não da irresponsabilidade ser aplicada ao Primeiro-Ministro (e Vice-Primeiros-Ministros) e aos Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado.

#### 4.2. A IRRESPONSABILIDADE PARLAMENTAR PARA OS MEMBROS DO GOVERNO

Embora seja discutida a concessão da irresponsabilidade aos membros do Governo, as Constituições portuguesas, como foi visto anteriormente, estabeleceram a responsabilidade criminal destes pelos atos praticados no exercício da função.

Estão em causa na responsabilidade criminal os crimes comuns, previstos no Código Penal e leis esparsas, e também os crimes de responsabilidade, de acordo com o artigo 117.º, n.º 3, da CRP. Dessa forma, quanto à prática dos delitos fora do exercício das funções, não cabe qualquer tipo de imunidade<sup>177</sup>.

Portanto, considera-se que os membros do Governo (PM, Vice-Primeiros-Ministros, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado) não gozam da imunidade material concedida aos parlamentares pelas opiniões manifestadas, ainda que no regular desempenho das funções.

---

<sup>177</sup> Neste mesmo sentido, aponta a doutrina brasileira em referência aos Ministros de Estado e Presidente da República. Explicam PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. Editora Método, Rio de Janeiro. 2011. p. 647-648.: “Os Ministros de Estado podem ser responsabilizados pela prática de crimes de responsabilidade ou de infrações penais comuns.”; e ainda: “Por força dessa última imunidade do Presidente da República, que estabelece a sua irresponsabilidade temporária quanto aos atos estranhos ao exercício do mandato, o chefe do Executivo só poderá ser responsabilizado, na vigência do seu mandato, pela prática de atos que guardem conexão com o exercício da atividade presidencial, hipótese em que será processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Se o crime praticado não guardar conexão com o exercício das funções presidenciais, o Presidente da República só poderá ser por ele responsabilizado após o término do seu mandato, perante a Justiça Comum.”

Semelhantemente, na França, tanto o PM quanto seus Ministros são responsáveis civilmente por seus atos da vida privada e, penalmente, pelos atos cometidos na função<sup>178</sup>.

Os crimes comuns estão elencados no Código Penal. Por sua vez, em se tratando dos crimes de responsabilidade, cabe fazer alguns breves comentários.

Conforme explicam Canotilho e Moreira<sup>179</sup>, a Constituição de 1976 não apresenta o conceito dos crimes de responsabilidade. A primeira menção a este termo foi estampada no artigo 55.º da Constituição de 1911; por sua vez, a Constituição de 1933 manteve praticamente imutável o texto anterior no artigo 114.º. No entanto, já na Constituição de 1822, os Secretários do Estado eram responsabilizados (artigos 159.º e 160.º); bem como na Carta Constitucional de 1826, em seus artigos 103.º e 104.º (responsabilização dos Ministros de Estado); e, ainda, o artigo 116.º da Constituição de 1838 trata da responsabilidade, tanto dos Ministros quanto dos Secretários de Estado. Certo é que em todas as Constituições e na Carta o legislador versa sobre a responsabilidade criminal dos membros do poder executivo e seus agentes, sofrendo uma ampliação na Constituição vigente quanto aos titulares de cargos políticos em geral.

Infraconstitucionalmente, encontra-se em vigor a Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, conforme versão atualizada pela lei n.º 30/2015, de 24 de Abril).

De acordo com Miranda<sup>180</sup>, são cargos políticos os de “Presidente da República, Deputado à Assembleia da República, membro do Governo, Ministro da República para região autónoma, titular de cargo representativo de autarquia local, Deputado ao Parlamento Europeu e governador civil”.

---

<sup>178</sup> Neste sentido, ver DELPÉRIÉ, Francis. La responsabilité du chef de l'État Brèves observations comparatives. In: *Revue Française de droit constitutionnel* n.º 49, 2002., e DEGOTTE, Michel. La responsabilité pénale du ministre du fait de son administration. In: *Revue du droit public* n.º 2, 1998. Na doutrina italiana, APRATI, Roberta. Il Procedimento Per I Reati Ministeriali: I Conflitti Di Attribuzione Per “Usurpazione” e Per “Menomazione” Fra Giudici Ordinari E Assemblee Parlamentari. In: *Diritto Penale Contemporaneo* n.º 2, 2012., disponível em: <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/IL%20PROCEDIMENTO%20PER%20I%20REATI%20MINISTERIALI%20-%20Aprati.pdf>

<sup>179</sup> GOMES CANOTILHO, José Joaquim. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 120-121.

<sup>180</sup> MIRANDA, Jorge. *Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade*. In: *Direito e justiça*. Lisboa, v. XV, t. 2, 2001. p. 31.

O artigo 3.º da Lei n.º 34/87 atualizado, por sua vez, determina que também são cargos políticos o de Presidente da Assembleia da República (artigo 3.º, n.º 1, *b*)) e o de membro de órgão de governo próprio de região autónoma (artigo 3.º, n.º 1, *g*)). Ainda, cabe frisar que os itens *h*) (governador de Macau, de secretário-adjunto do Governo de Macau ou de deputado à Assembleia Legislativa de Macau) e *j*) (governador civil) foram revogados pela Lei n.º 30/2015, de 22 de Abril.

Os crimes de responsabilidade são, desta maneira, crimes cometidos por agentes políticos do poder executivo que estejam exercendo suas atividades; embasam-se na violação de bens ou valores excepcionalmente relevantes na ordem constitucional, cuja manutenção e guarda são deveres funcionais destes agentes políticos.

Por sua vez, no Brasil, são considerados agentes políticos passíveis de cometer crimes de responsabilidade<sup>181</sup>, como disposto nos artigos 2.º e 74 da Lei n.º 1079/50, de 10 de Abril: o Presidente da República, os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Governadores, Secretários de Estado. No âmbito municipal, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 201/67, de 27 de Fevereiro, os prefeitos e vereadores.

Quanto aos Ministros de Estado brasileiros, Bulos<sup>182</sup> é categórico ao afirmar o seu caráter de auxiliares do Presidente da República e que as consequências jurídicas culminam no processo de *impeachment* pela prática dos crimes de responsabilidade<sup>183</sup>.

Sem mais aprofundamentos nos crimes cometidos pelos membros do Governo, importa analisar a seguir se as atividades jurídicas e as políticas podem ser causa da irresponsabilidade parlamentar. Para isso, serão observadas as funções políticas e as funções administrativas do Governo, já desenvolvidas no capítulo 2 – exclui-se aqui, intencionalmente, a função legislativa, visto que não é o cerne do trabalho.

---

<sup>181</sup> Atente-se ao fato de que estes sujeitos não serão responsabilizados e processados pela Lei de Improbidade Administrativa, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, na Reclamação 2138, elucidada pelo autor MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Editora Saraiva, São Paulo. 2012. p. 497.

<sup>182</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. Editora Saraiva, São Paulo. 2010. p. 1241.

<sup>183</sup> Neste mesmo sentido, LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. Editora Saraiva, São Paulo. 2012. p. 664.: “Os detentores de altos cargos públicos poderão praticar, além dos crimes comuns, os **crimes de responsabilidade**, vale dizer, infrações político-administrativas (crimes, portanto, de natureza **política**), submetendo -se ao processo de *impeachment*.”

De início, deve-se determinar que o Governo tem liberdade e independência relativamente à lei. Ou seja, admite-se a independência do Governo “no exercício das quais lhe é lícito impor a todos os órgãos que dele dependem e ainda àqueles em cuja atividade superintende (órgãos de entes descentralizados) a sua própria concepção dos fins gerais do Estado, unitariamente considerado”<sup>184</sup>.

Especificamente na função política, Queiró<sup>185</sup> precisa que a necessidade de conceituar essa função provém da impossibilidade de os tribunais reverem as decisões tomadas, afim de não suspender sua execução, anular ou responsabilizar o Governo pelos atos exercidos. No entendimento do autor, permitir que o poder judicial revise seus atos políticos é o mesmo que dizer que há, acima deste órgão de soberania, um órgão de controle maior; seria autorizar a fiscalização da legalidade dos atos políticos. Resumir-se-ia essa necessidade de conceituação no embate entre o poder executivo e o judicial (e também no legislativo). Escreve Queiró:

“Como quiera que sea, de lo que no debemos olvidarnos es de que en la polémica sobre la función política estuvo siempre envuelta la estimativa de las fuerzas respectivas del Ejecutivo y de la Justicia, fuerzas que precisamente variarán en consecuencia de la intervención de factores político-constitucionales. Fundamentalmente, toda la cuestión de la actividad de Gobierno se cifra en determinar, en cada momento, la fuerza política del Ejecutivo (o también del Legislativo), en relación con los Tribunales, o viceversa. Toda la cuestión está, en cada momento, en saber cuál de los poderes – Ejecutivo y Legislativo de un lado, Tribunales de otro – detenta la supremacía política sobre el fondo, conductor o árbitro incontrolado de la vida política estatal. Será justamente con respecto a la mayor o menor parte de la actividad del Ejecutivo que deba sustraerse al control de la Justicia y en la medida en que se ha atribuido a él o a otro órgano constitucional, y no a los Tribunales, la última decisión, como se podrá hablar de una actividad política o de Gobierno.”

Ocorre que, quando os tribunais tendem a suspender ou anular um ato político do Governo, as consequências geradas podem ser desastrosas. Sendo assim, deve caber exclusivamente ao próprio órgão do Governo a correção jurídica ou política dos seus atos, sem a intervenção dos poderes judiciais.

Quando se fala na correção dos atos pelo Governo, se está a dizer que são os atos competentes dos órgãos superiores do Estado, “quer daqueles que são expressamente

---

<sup>184</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A função administrativa. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000. p. 123-124.

<sup>185</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. Actos de gobierno. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000. p. 7.

configurados pela Constituição como <<órgãos de soberania>>, quer dos agentes e entidades organizatórias, constituídas dentro ou fora desses órgãos, que se verifica terem, na estrutura constitucional, uma individualidade e independência”<sup>186</sup>.

Da mesma forma, são considerados órgãos supremos para a realização dos atos políticos, além dos próprios membros do Governo (PM, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado), alguns altos funcionários da Administração Pública e dirigentes de institutos públicos – assunto a ser debatido no tópico a seguir.

Assim, a possibilidade de fiscalização dos atos políticos do Governo passaria pela responsabilidade política do Governo, realizada pela Assembleia da República.

Individualmente, os membros do Governo não são responsabilizados. Ao menos juridicamente, posto que, em Portugal a responsabilidade política é difusa<sup>187</sup> (exercida pela mídia) e, para o Governo, pode ser institucional<sup>188</sup>, através dos mecanismos de moção de censura<sup>189</sup> e voto de confiança<sup>190</sup>. Os membros, assim, respondem politicamente perante o Primeiro-Ministro e este perante o PR.

---

<sup>186</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A função administrativa. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000. p. 126-127.

<sup>187</sup> Acerca dessa medida, entende URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 208., que a responsabilidade política difusa tem características brandas, sendo ela vaga e inexata. Respalda-se em um meio de censura direcionada ao agente político. A opinião pública e a mídia caminham lado a lado com essa forma de responsabilidade política. Tanto o é, que na maioria das vezes a opinião é moldada justamente conforme a mídia a determina.

<sup>188</sup> A responsabilidade política institucional não apela para a opinião pública e/ou para os meios de comunicação. Trata-se de uma responsabilidade governamental, cujo objetivo é a destituição do agente responsável. Esta espécie de responsabilidade política traz a possibilidade do ente político censurar a maneira que outra órgão exerce suas atividades e que possa, por isso, fazer cessar a sua função ou demitir o titular da entidade responsável. A responsabilidade institucional é exercida por um órgão executivo que depende da confiança de uma assembleia., conforme URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 194., e DÍEZ-PICAZO, Luis María. La criminalidad de los gobernantes. Barcelona: Crítica Editora, 1996. p. 71.

<sup>189</sup> Dispõe o artigo 194.º da CRP, acerca das moções de censura ao Governo: “1. A Assembleia da República pode votar moções de censura ao Governo sobre a execução do seu programa ou assunto relevante de interesse nacional, por iniciativa de um quarto dos Deputados em efetividade de funções ou de qualquer grupo parlamentar. 2. As moções de censura só podem ser apreciadas quarenta e oito horas após a sua apresentação, em debate de duração não superior a três dias. 3. Se a moção de censura não for aprovada, os seus signatários não podem apresentar outra durante a mesma sessão legislativa.”

<sup>190</sup> Dispõe o artigo 193.º da CRP, sobre o voto de confiança: “O Governo pode solicitar à Assembleia da República a aprovação de um voto de confiança sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional.”

Entende-se, portanto, que a irresponsabilidade parlamentar dos membros do Governo seria possível se houvesse, conforme explicam Canotilho e Moreira<sup>191</sup>, “um poder de exame e de censura política sobre a conduta dos titulares de cargos políticos, efectivando-se, tipicamente, pela possibilidade de destituição, de exoneração, etc.”. No entanto, a responsabilidade, neste modo, não existe para os cargos eleitos diretamente – Presidente da República, deputados, etc. – posto que os titulares destes cargos não podem ser destituídos ou terem seu mandato revogado, sendo a responsabilidade política destes cargos imperfeita, exercida apenas pela crítica pública.

Para concluir este tema, os autores acima citados fazem uma análise da responsabilidade política e do artigo 117.º da Constituição, dispositivo que trata das regras gerais desta norma. Afirmam que a dificuldade encontrada em relação a esta responsabilidade reside no ímpeto de redirecionar este tipo de responsabilidade aos padrões habituais da responsabilidade ministerial em face do parlamento, “sem se curar da construção de uma categoria publicística de responsabilidade extensiva a todos os titulares de cargos políticos (<<responsabilidade constitucional>>)”. Nesse entendimento, a responsabilidade política denota a obrigação de prestar contas “pelos resultados das decisões, actos ou omissões que os titulares de funções políticas praticaram no exercício dos respectivos cargos”.

Por sua vez, ao se falar na função administrativa do Estado, entendido o Governo como órgão superior da Administração Pública, retira-se da leitura do artigo 199.º da CRP, as competências desempenhadas pelo órgão – ainda que já mencionadas, vale relembrá-las –, quais sejam, elaborar os planos, com base nas leis das respectivas grandes opções, e fazê-los executar; fazer executar o Orçamento do Estado; fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis; dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma; praticar todos os atos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas coletivas públicas; defender a legalidade democrática; praticar todos os atos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades coletivas.

---

<sup>191</sup> GOMES CANOTILHO, José Joaquim. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. v. 2. p. 119.

As funções administrativas são, em síntese, a execução das atividades dos órgãos do Estado e do próprio Governo por meio de medidas juridicamente vinculadas pela Constituição e demais leis.

Os atos administrativos podem ser vinculados (casos em que a Administração Pública não tem qualquer poder de liberdade para executar o ato fora do estabelecido pela lei) ou discricionários (quando a Administração Pública goza de certa liberdade para decidir, conforme a supremacia do interesse público).

Acerca do poder discricionário, elucida Queiró<sup>192</sup>:

“O poder discricionário é concebido, entre nós, como uma certa margem de liberdade, concedida deliberadamente pelo legislador à Administração, a fim de que esta escolha o comportamento mais adequado para a realização de um determinado fim específico. O poder discricionário não se confunde, portanto, com toda e qualquer margem de imprecisão, ainda a mais ampla, na formulação dos comandos legais.”

Argumenta-se pela responsabilidade em ambos os poderes, ainda que o poder discricionário da Administração possua comedida liberdade decisória. Quer dizer, o Estado tem “certa margem de livre apreciação da oportunidade ou da conveniência na actuação administrativa”, e à Justiça “é vedado apreciar da correcção da medida ou do comportamento adoptado”. Diz-se comedida porque, ainda que o ato seja discricionário, há vinculação normativa e é neste ponto exclusivo que o poder judicial pode corrigir juridicamente o ato eivado de vício.

Portanto, discutida a irresponsabilidade parlamentar dos membros do Governo, avaliadas as possibilidades de aplicação, a doutrina conclui pela responsabilidade dos governantes.

Assim argumenta Oliviero<sup>193</sup>, no sentido de que o mero desempenho ocasional de funções semelhantes às do parlamentar não é justificativa suficiente para usufruir dessa imunidade. Exclui-se a irresponsabilidade para os membros do Governo porque estes não têm poder de voto (como é o caso dos deputados) e as opiniões manifestadas são passíveis de responsabilização, conforme o artigo 96.º da Constituição italiana. Ainda, a favor da inviabilidade da imunidade material, entende o autor que um dos requisitos para gozar dessa

---

<sup>192</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. Os limites do poder discricionário das autoridades administrativas. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000. p. 20.

<sup>193</sup> OLIVIERO, Maurizio. In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Ano XXXIX, fasc. 1, Janeiro-Fevereiro, 1994. p. 441.

prerrogativa é o exercício da função parlamentar, caso em que, por óbvio o membro do Governo não exerce.

Da mesma forma opina Urbano<sup>194</sup>, ao afirmar que a extensão pessoal da irresponsabilidade aos membros do Governo não deve ser estendida a estes. Para a autora, o desenvolvimento de atividades nas câmaras parlamentares, ou seja, quando os membros “praticam actos *relacionados* com a vida parlamentar”, não é motivo para auferir a imunidade automaticamente. Explana ainda, que quando a Constituição versa sobre as imunidades de forma a conectá-las aos parlamentares, não há que se falar na extensão pela “ligação espaço-temporal” dos atos.

Contudo, existem algumas ressalvas a se fazer. Em alguns ordenamentos – não o caso de Portugal – é permitido que o parlamentar seja, cumulativamente, membro do Governo. Neste âmbito, vislumbram-se duas alternativas: 1. a irresponsabilidade continua a ser prerrogativa exclusiva dos parlamentares, de modo que a atuação do ministro-parlamentar será coberta pela imunidade quando desempenhar atos parlamentares e não serão cobertos os atos no exercício das funções do Governo; e 2. somente os detentores dessa condição poderão usufruir da imunidade. Acredita-se mais acertada a primeira, visto que as atividades, como já foi dito, não se confundem.

#### 4.3. AS IMUNIDADES PARA OS MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo o que já foi visto, o Governo é detentor do poder de organização do Estado, sendo o órgão superior da Administração Pública.

Em termos de estrutura, a Administração é formada pelos Ministérios, que contêm os gabinetes ministeriais e Secretarias e Subsecretarias Gerais. Abaixo destes encontram-se as Direções-Gerais – ligadas diretamente ao respectivo Ministério, exercem as competências específicas no âmbito executivo destes –, as secretarias – responsáveis pelo expediente das autoridades subalternas – e, por fim, as repartições e secções – são os mais

---

<sup>194</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 561.

baixos escalões da Administração Pública, têm carácter totalmente executivo e vinculado às entidades hierarquicamente superiores.

Quando se fala nos Secretários Gerais, bem como nos Diretores-Gerais, entendem-se estes como agentes políticos devido às suas características. Alexandrino<sup>195</sup> conceitua os agentes como os membros do alto escalão do poder público, incumbidos de elaborar as diretrizes, em conjunto com os Ministros (e estes com o Conselho de Ministros), do Ministério correspondente. São dotados ainda das “funções de direção, orientação e supervisão geral da administração pública”.

Apresentam certas particularidades em relação aos agentes públicos em geral, dentre as quais: competências previstas na Constituição; aplicação de regras especiais, diferentemente dos servidores públicos comuns; investidura nos cargos por nomeação, eleição ou designação; fazem parte do topo da cadeia de hierarquia do poder executivo.

Em relação aos poderes desempenhados por cada um destes entes da Administração Pública, poderão fazer uso do poder de hierarquia, superintendência e tutela (já analisados no capítulo 2).

A tutela é o poder que o Estado tem de intervir numa pessoa coletiva da Administração. Tem a finalidade de controlar a legalidade e constitucionalidade dos atos da Administração direta, indireta ou autónoma.

A superintendência, por sua vez, é a estipulação de diretivas e recomendações para as pessoas coletivas de direito público da Administração indireta<sup>196</sup>. É, portanto, a superintendência, a relação entre duas pessoas coletivas de direito público, a qual “*confere aos órgãos de uma delas os poderes de definir objetivos e orientar a atuação dos órgãos da outra*” por meio de instrumentos que determinam objetivos, mas concedem uma margem de liberdade nos meios para os atingir<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Resumo de direito administrativo descomplicado. Editora Método, Rio de Janeiro. 2011. p. 66-67.

<sup>196</sup> Neste sentido, AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. Vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2006. p. 247., explica: “Na verdade, o Governo não só dirige a administração *directa* do Estado, como superintende na administração *indirecta* e tutela esta última e a administração *autónoma*, isto é, controla as entidades públicas que fazem parte da Administração mas sem pertencerem ao Estado”.

<sup>197</sup> CAUPERS, João. EIRÓ, Vera. Introdução ao direito administrativo. Âncora editora, Lisboa. 2016. p. 164.

Por fim, e que cabe maior observância no contexto em que se está a desenvolver, o poder de hierarquia. Segundo Freitas do Amaral<sup>198</sup>, o poder de hierarquia apresenta algumas características próprias, como a existência de vínculo entre dois ou mais órgãos e agentes administrativos, a comunidade de atribuições entre superior e subalterno e, um vínculo jurídico constituído pelo poder de direção e pelo dever de obediência.

Este poder é o responsável pelo elo de ligação entre um órgão superior com os seus subalternos (Ministério com as Secretarias Gerais e Direções-Gerais). Desenvolve-se um poder de direção, supervisão, inspeção, disciplinar, entre outros, e um dever de obediência.

Dessa forma, os órgãos infraconstitucionais estão vinculados a decisões do superior hierárquico, isto é, ao Ministério a que deve obediência.

No entanto, os atos que executa podem ser vinculados ou discricionários<sup>199</sup>. Por exemplo, os diretores-gerais na competência dos seus atos vinculados exercerão o que o Ministério os impõe, sem qualquer margem de liberdade, são meros executores de ordens.

Já os atos discricionários guardam alguma margem de deliberação, mas devem seguir o que lhes é imposto pelo órgão superior.

Atente-se ao fato de que o poder discricionário da Administração Pública é do órgão superior e não de qualquer outro órgão de soberania, isso porque, conforme Queiró<sup>200</sup>, o “legislador confere às autoridades administrativas certa margem, maior ou menor, de poder discricionário, por entender que elas se encontram melhor colocadas do que ele próprio para escolher (...) o comportamento mais oportuno e mais convincente à consecução do interesse público específico que o legislador deseja ver prosseguido”. Por isso, deve-se levar em consideração o conhecimento e experiência das autoridades administrativas.

---

<sup>198</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. Vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2006. p. 809.

<sup>199</sup> Sobre os atos administrativos, ver ANDRADE, José Carlos Vieira de. Lições de direito administrativo. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra. 2015. p. 157 e ss.

<sup>200</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. Os limites do poder discricionário das autoridades administrativas. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000. p. 28.

Continua o autor<sup>201</sup>, ao dizer que, no respeitante ao poder de direção<sup>202</sup> (poder hierárquico, portanto), “não há necessidade de a lei conferir aos agentes superiores de cada serviço competência para assegurar, mediante ordens, o seu funcionamento”.

Segundo Otero<sup>203</sup>, não se faz imprescindível uma previsão legal para o superior hierárquico agir. A existência de vínculo entre superior e subordinado é mais que suficiente para garantir um poder de direção.

Sendo assim, se o poder legislativo concedeu essa discricionariedade ao poder executivo tão somente, o poder judicial também não poderá controlar os atos discricionários da Administração que sejam não-jurídicos. Isto quer dizer que as autoridades administrativas são as responsáveis por analisar e corrigir os atos discricionários – por meio do poder de inspeção e do poder de decidir recursos. Assim afirmam Caupers e Eiró<sup>204</sup>, em relação à discricionariedade concedida pelo poder legislativo, visto que a o legislador é incapaz de formular uma norma “com a precisão suficiente para que todas as decisões abstratamente possíveis menos uma fossem contrárias à lei”.

Diante do que foi visto, entende-se que a Administração Pública infraconstitucional exerce atividade administrativa e não política, ainda que não exclusivamente.

Os atos políticos, no fim, acabam por ter um fundo administrativo. Queiró<sup>205</sup> observa bem este ponto:

“Estes actos, pelo lado do seu conteúdo, são semelhantes aos actos administrativos, tomada a expressão no seu mais lato sentido. Uns não têm efeitos jurídicos e outros têm esses efeitos, e efeitos idênticos aos dos actos administrativos propriamente ditos. Uns são actos internos de organização, outros são actos de direcção, uns são <<acções de facto>>, outros são actos ou operações técnicas, outros têm efeitos no domínio das relações inter-orgânicas e outros ainda têm eficácia jurídica externa e, finalmente, uns

---

<sup>201</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A função administrativa. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000. p. 113.

<sup>202</sup> Sobre este poder, elucida OLIVEIRA, Fernanda Paula. Noções fundamentais de direito administrativo. Editora Almedina, Coimbra. 2016.: “O poder típico da relação hierárquica é, assim, o poder de direção que consiste no poder de emanar comandos vinculativos a todos os órgãos subordinados. Esses comandos podem ser específicos para uma situação concreta e individualizada (*ordens*), ou podem gozar de aplicação generalizada e abstrata para situações futuras (*instruções*)”.

<sup>203</sup> OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à Juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003. p. 888.

<sup>204</sup> CAUPERS, João. EIRÓ, Vera. Introdução ao direito administrativo. Âncora editora, Lisboa. 2016. p. 88.

<sup>205</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A função administrativa. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000. p. 127.

dizem respeito às relações interiores e outros às relações exteriores do País.”

Sobre este aspecto, recentemente foram veiculadas pela mídia<sup>206</sup> em Portugal artigos de jornais referentes a estas decisões político-administrativas tomadas pela Administração Pública.

Para entender o que se passou é válido fazer um pequeno resumo.

No mês de novembro de 2017, em Lisboa, aconteceu um evento particular denominado *Web Summit* e seu encerramento foi marcado por um jantar, concedido pela organização do evento a investidores e convidados, dentro do Panteão Nacional, um monumento público sob responsabilidade do Ministério da Cultura e da Direção-Geral do Património Cultural e que tem sepultados diversos nomes da história portuguesa como Almeida Garret, Teófilo Braga, Guerra Junqueiro, Humberto Delgado, Amália Rodrigues, entre outros.

O que causou espanto e perplexidade aos cidadãos foi a comemoração de um evento particular dentro de um prédio histórico pertencente ao Estado. Inclusive, gerou a indignação do Primeiro-Ministro António Costa, do XXI Governo Constitucional, de deputados da Assembleia da República e do Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa, levando o PM a emitir um comunicado<sup>207</sup> acerca da utilização do Panteão Nacional para eventos festivos, sendo “indigna do respeito devido à memória dos que aí honramos”. O Ministro da Cultura Luís Filipe de Castro Mendes também emitiu nota à imprensa<sup>208</sup> justificando a concessão do Panteão Nacional (e outros patrimônios culturais) a uso de

---

<sup>206</sup> Conforme matéria veiculada pelo meio eletrônico sapo24.pt, disponível em: <<http://24.sapo.pt/atualidade/artigos/jantar-para-convidados-da-web-summit-no-panteao-o-que-diz-o-regulamento>>; publico.pt, disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/11/11/politica/noticia/panteao-nacional-acolheu-jantar-restrito-para-os-mais-ricos-da-web-summit-1792200>>; cmjornal.pt, disponível em: <<https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/jantar-da-web-summit-no-panteao-gera-revolta-nas-redes-sociais>>; observador.pt, disponível em: <<http://observador.pt/2017/11/11/o-jantar-exclusivo-da-web-summit-foi-no-panteao-nacional/>>; entre outros meios impressos e eletrônicos.

<sup>207</sup> Comunicado do Primeiro-Ministro de 11 de Novembro de 2017, disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=7ece2bb7-ff9b-4604-8994-b89e55f3de9d>>

<sup>208</sup> Nota à Comunicação Social de 11 de Novembro de 2017, disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=8865f128-eb59-4fe3-8f3e-07341b624cbe>>

privados. Ambos os comunicados, inclusive, reforçaram a necessidade de se modificar o Despacho regulador para melhor adequá-lo.

No entanto, o Diretor-Geral do Património Cultural, informalmente, foi a público declarar que, ainda que a decisão tenha sido tomada sob sua chancela, seguiu o disposto no Despacho n.º 8356/2014, de 24 de Junho<sup>209</sup> que regulamenta a utilização dos espaços públicos, bem como do aluguel destes.

O que se discute na ocasião é o nível de discricionariedade dado às Direções-Gerais para tais atos. Vê-se que o ato administrativo não encontra nenhum vício de legalidade, mas politicamente teve um considerável impacto.

Assim, deveria o Diretor-Geral ser responsabilizado por tal ato? Sabe-se que as Direções-Gerais são vinculadas e responsabilizadas perante o respectivo Ministro. Neste caso em particular, administrativamente não há medida a ser tomada, visto que o ato que autorizou o impopular evento não acarretou nenhuma consequência jurídica, sendo até mesmo parte da sua competência autorizar a concessão dos patrimônios públicos, conforme o artigo 2.º, do referido Despacho<sup>210</sup>. Politicamente, e aqui reitera-se o que foi dito no tópico anterior, não há também, institucionalmente medida a ser tomada.

Por isso, as imunidades parlamentares gozadas pelos deputados da Assembleia não são concedidas, aos membros do Governo e nem mesmo, analogamente aos agentes políticos dos órgãos infraconstitucionais.

Assim, conforme afirma Queiró<sup>211</sup> metaforicamente, a sociedade “é como uma máquina, em que o governo é o motor e os funcionários da administração são os órgãos de transmissão e as suas peças”.

Ora, é, portanto, concebível pensar que os Ministros, enquanto órgãos individuais, dotados de poder de decisão – e não meramente poder de execução – sejam responsabilizados perante o PM ou o CM, sendo o Governo o motor e a administração a

---

<sup>209</sup> Despacho n.º 8356/14, de 24 de Junho, disponível em:  
<[http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/recursos/cedencia-e-aluguer-de-espacos/desp\\_8356\\_2014.pdf](http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/recursos/cedencia-e-aluguer-de-espacos/desp_8356_2014.pdf)>

<sup>210</sup> Dispõe o artigo 2.º: “1. Compete à Direção da DGPC decidir, após parecer dos Serviços Dependentes, da oportunidade e interesse da cedência, bem como das respetivas condições a aplicar. 2. A Direção da DGPC reserva-se o direito de não autorizar o aluguer ou a cedência de espaços.”

<sup>211</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A função administrativa. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000. p. 123.

peça, o Governo tem a função de comandar o que seus funcionários fazem e, por isso, quando uma peça está a ser mal executada, corrigi-la para que o motor funcione perfeitamente.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões que até o momento foram expostas mostraram-se demasiadamente significativas. O intuito do presente trabalho parece ter atingido seu objetivo.

A temática longamente desenvolvida torna-se pertinente para que os juristas procurem explorar profundamente a extensão da imunidade parlamentar aos membros do Governo. Em toda a pesquisa, mostraram-se escassos os escritos acerca do assunto, alguns poucos – porém excelentes – doutrinadores arriscaram-se a entender o tema e debatê-lo da forma apropriada.

E, quando estes buscaram entender o assunto, nada se revelou inovador, talvez pela própria dificuldade do tema, ou talvez porque, em verdade, não houve uma única vez que um membro do Governo requereu o uso das imunidades. Isso fez com que não se despertasse o interesse da doutrina sobre essa possibilidade.

Como foi visto no Capítulo 2, os membros do Governo são detentores de poderes que, em toda a organização do Estado, de todos os órgãos de soberania, mostram-se únicos.

O Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente da República e o Governo perante a Assembleia da República.

Os Ministros respondem ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros, porém, as diretrizes de cada Ministério – como órgão individual –, bem como as decisões posteriormente tomadas são realizadas colegiadamente, por isso não se vislumbra a utilidade da aplicação da imunidade parlamentar, tanto no âmbito da responsabilidade política quanto jurídica.

Da mesma forma deve-se pensar em relação aos órgãos infraconstitucionais, principalmente às Direções-Gerais, porque estes, diferentemente dos hierarquicamente subalternos, ainda gozam de um poder de decisão que pode acarretar alguma consequência judicial.

Mas, atente-se que essas considerações não são exclusivas do semipresidencialismo português. No semipresidencialismo francês, os membros do Governo são também responsabilizados, ao mesmo termo que no presidencialismo brasileiro, o

Presidente da República e os Ministros de Estados podem também ser punidos por atos realizados no exercício de suas funções, mesmo que após o término do seu mandato.

O Capítulo 3 trata da prerrogativa a qual são titulares os deputados da Assembleia da República. A própria nomenclatura tem uma razão de ser, as imunidades são parlamentares. Não abrangem outros órgãos, poderes, indivíduos.

A concepção das imunidades deu-se em um momento histórico importante e surgiu para garantir ao legislativo sua liberdade frente às acusações do executivo (ou do monarca) e a julgamento do poder judicial. Na verdade, a prerrogativa era do deputado, enquanto membro do Parlamento, no exercício das suas funções.

Contudo, atualmente os partidos políticos ditam aos deputados a forma como devem votar sobre determinado assunto. Essa prática acaba por inutilizar as imunidades, visto que os votos e opiniões dos deputados não contam mais, prevalecendo, em verdade, a vontade do partido. Podendo ainda o partido responsabilizar disciplinarmente o deputado que vote contra a diretriz partidária, o que adentraria em outra forma de imunidade.

Em relação às imunidades parlamentares, deve-se fazer uma grande ressalva.

Não faz sentido alargar as imunidades para os membros do Governo quando se discute a sua extinção para os próprios parlamentares. Ainda que pareça paradoxal estender para novos indivíduos imunidades que sofrem uma crise institucional e que tantos autores tendem a extingui-las, o fim das imunidades está mais perto que o alargamento.

Quanto à irresponsabilidade parlamentar, que objetiva a garantia da liberdade de expressão dos membros do Parlamento, devem ser implementados alguns limites afim de evitar o abuso da irresponsabilidade pelo Parlamento.

No âmbito da inviolabilidade, preza-se pela liberdade física do parlamentar. São consideráveis os artifícios usados para afastar um membro do Parlamento através de falsas denúncias criminais com o único e exclusivo fim de prejudicar a composição da Casa. Em países em que, por exemplo, a corrupção revela-se nos mais variados níveis do Estado, a imunidade dos bons deve barrar a má-fé dos corruptos, sem que se torne uma regalia para estes.

Contudo, entende-se ainda que a extinção das imunidades é um tanto apressada. Deve-se discutir incansavelmente, até à exaustão, se necessário for, para que se tome uma medida considerada drástica por alguns (os parlamentares, principalmente).

O instituto das imunidades também tem seu lado positivo. Em um ordenamento em que a responsabilidade política é realizada pela mídia, e esta, comprovadamente molda as opiniões dos cidadãos conforme seus interesses, a irresponsabilidade pelos votos e opiniões encontra uma sobrevida. E, da mesma forma a inviolabilidade, se não existisse, a composição da Casa legislativa sofreria desgastantes embates e perdas, tornando-se impossível a liberdade decisória do legislador.

Já no derradeiro capítulo tentou-se convergir estes ideais jurídicos aparentemente opostos. De um lado, os membros do Governo e os membros dos órgãos da Administração Pública. De outro, as imunidades parlamentares. O que se tentou fazer foi, talvez, encaixar uma vestimenta feita sob medida para os membros do poder legislativo, os quais têm suas próprias características ímpares, a uma categoria de membros que possuem características pares, nomeadamente, os membros do Governo. É essa, inclusive, a conclusão que encontrou Carla Amado Gomes<sup>212</sup>, ao afirmar que pela excepcionalidade das funções dos parlamentares as imunidades não podem ser aplicadas analogamente aos membros do Governo.

O que deve prevalecer, indubitavelmente, acima dos interesses pessoais, é o interesse do Estado.

---

<sup>212</sup> GOMES, Carla Amado. As imunidades parlamentares no direito português. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 30.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **DOCTRINA:**

ALEXANDRINO, Marcelo. Resumo de direito administrativo descomplicado. Editora Método, Rio de Janeiro. 2011.

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. Vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2006.

\_\_\_\_\_. “O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público)”. In: Revista de Ciência Política, n.º 3. 1.º semestre de 1986. p. 5-22.

\_\_\_\_\_. “O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público) (conclusão)”. In: Revista de Ciência Política, n.º 4. 2.º semestre de 1986. p. 49-76.

\_\_\_\_\_. Uma introdução à política. Editora Bertrand, Lisboa. 2014.

AMORIM NETO, Otávio. LOBO, Marina Costa. “Portugal’s semi-presidentialism (re)considered: an assessment of the president’s role in the policy process, 1976-2006.” In: European Journal of Political Research, n.º 48. Ano 2009. p. 234-255.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Lições de direito administrativo. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra. 2015.

APRATI, Roberta. “Il Procedimento Per I Reati Ministeriali: I Conflitti Di Attribuzione Per “Usurpazione” e Per “Menomazione” Fra Giudici Ordinari E Assemblee Parlamentari”. In: Diritto Penale Contemporaneo n.º. 2/2012, p. 36-50, disponível em <<https://www.penalecontemporaneo.it/upload/IL%20PROCEDIMENTO%20PER%20I%20REATI%20MINISTERIALI%20-%20Aprati.pdf>>

ARDANT, Philippe. Le Premier Ministre en France. Montchrestien, Paris. 1991.

ARÉVALO, Manuel Francisco Clavero. “Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias”. In: Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, tomo III. Madrid, 1991.

AVRIL, Pierre. GICQUEL, Jean. Droit parlementaire. Paris, 1996.

BAHRO, Horst. “A influência de Max Weber na Constituição de Weimar e o semipresidencialismo português como sistema político de transição”. In: Revista Análise Social, n.º 138, vol. XXXI. Ano 1996. p. 777-802.

BAQUER, Lorenzo Martin-Retortillo. “El ‘amplio margen de liberdade’ en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales (Auto del Tribunal Constitucional 147/1982, de 22 de abril, sobre el alcance de las ‘preguntas’ parlamentarias)”. In *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 4.º, n.º 11, Maio-Agosto, 1984.

BARTOLOMÉ, Plácido Fernandez-Viagas. La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los ‘privilegios’ parlamentarios. Madrid, 1990.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. Editora Saraiva, São Paulo. 2010.

CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2010.

CANAS, Vitalino. “A forma de Governo semipresidencial e suas características. Alguns aspectos”. In: Revista Jurídica da AAFDL, n.º 1. Outubro-Dezembro. 1982. p. 89-106.

CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. 4. ed. rev. Coimbra Editora, 2010. v. 2.

\_\_\_\_\_. Os poderes do Presidente da República. Coimbra editora, Coimbra. 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Editora Almedina, Coimbra. 2016.

CAUPERS, João. EIRÓ, Vera. Introdução ao direito administrativo. Âncora editora, Lisboa. 2016.

COSTA, José de Faria. “Imunidades parlamentares e direito penal (ou o jogo e as regras para um outro olhar)”. In: *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXXVI, Coimbra, 2000.

DEGOFFE, Michel. “La responsabilité pénale du ministre du fait de son administration”. In: *Revue du droit public* n.º 2, 1998.

DELPÉRÉE, Francis. “La responsabilité du chef de l’État Brèves observations comparatives”. In: *Revue Française de droit constitutionnel* n.º 49, 2002.

DI CIOLO, Vittorio. CIAURRO, Luigi. Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Milano, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. Editora Atlas, São Paulo. 2012.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. La criminalidad de los gobernantes. Barcelona: Crítica Editora, 1996.

DUVERGER, Maurice. Xequemate: análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais. [trad. Maria Teixeira Leal]. Editora Rolim, Lisboa. 1979.

ELGIE, Robert. Semi-presidentialism in Europe. Oxford University Press, Oxford. 1999.

FAVOREAU, Louis, *et alia*. Droit constitutionnel, Paris, 1998.

\_\_\_\_\_. “De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République”. In: *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 49, Janeiro-Março, 2002.

FRAIN, Maritheresa. “Relações entre o presidente e o primeiro-ministro em Portugal:1985-1995.” In: *Revista Análise Social*, n.º 133, vol. XXX. Ano 1995. p. 653-678.

GARCÍA MAHAMUT, Rosário. *La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en la Constitución*. Madrid: Editora Tecnos, 2000.

GARCÍA, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid, 1989.

GOMES, Carla Amado. *As imunidades parlamentares no direito português*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. “A suspensão de funções dos membros do Governo criminalmente acusados na Constituição da República Democrática de Timor-Leste”. In *Revista de Direito Público*, n.º 04, julho-dezembro de 2010. Coimbra: Almedina, p.247/264.

HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. *Lezione di diritto parlamentare*. Torino, 1993.

ISAR, Hervé. “Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire?”. In *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 20, 1994.

LASORELLA, Giacomo. “L’autorizzazione a procedere in giudizio: nuove tendenze e progetti di riforma”. In *Quaderni Costituzionali*, Ano XIII, n.º 2, Agosto, 1993.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Editora Saraiva, São Paulo. 2012.

LOPES, Pedro Santana. BARROSO, José Durão. *Sistema de governo e sistema partidário*. Livraria Bertrand, Amadora. 1980.

LUCENA, Manuel de. “Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas (I)”. In: *Revista Análise Social*, n.º 138, vol. XXXI. Ano 1996. p. 831-892.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. COSTA, Paulo Nogueira da. HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito constitucional angolano*. Coimbra editora, Coimbra. 2014.

MACHETE, Rui Chancerelle. “O papel do Instituto Nacional de Administração na formação dos funcionários superiores”. In: *Estudos de Direito Público e Ciência Política*. Fundação Oliveira martins, Centro de Estudos Administrativos, Lisboa. 1991. p. 717-726.

MANZELLA, Andrea. *Il parlamento*. Bologna. 1991.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. Editora Saraiva, São Paulo. 2012.

MERLINI, Stefano. “Le esternazioni di Berlusconi e le immunità”. In: *Quaderni Costituzionali*, Ano XXIII, n.º 3, Setembro, 2003.

MIDIRI, Mario. “La riforma dell’immunità parlamentare”. In: *Giurisprudenza Costituzionale*, Ano XXXIX, n.º 3, Setembro, 2003.

MIRANDA, Jorge. “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”. In: *Direito e Justiça*, vol. XV, tomo 2, 2001.

\_\_\_\_\_. “A experiência portuguesa de sistema semipresidencial”. In: *Revista Direito e Cidadania*, n.º 1. Ano 1997. p. 9-25.

\_\_\_\_\_. *Manual de direito constitucional*. Coimbra Editora, 1997. Tomo III.

\_\_\_\_\_. “Sobre a efectivação criminal dos membros do Governo”. In: *Scientia Juridica*, t. XLIV. n.º 253-255. janeiro-junho, 1995. p. 69-78.

MOREIRA, Vital. *Sebenta de direito administrativo*. [S.l. : s.n.], 2006.

MORILLO, Joaquín García. “Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 4.º, n.º 11, Maio-Agosto, 1984.

NOVAIS, Jorge Reis. Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial. vol. I. Editora Almedina, Coimbra. 2007.

\_\_\_\_\_. O sistema semipresidencial português. vol. II. Editora Almedina, Coimbra. 2007.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Noções fundamentais de direito administrativo. Editora Almedina, Coimbra. 2016.

OLIVIERO, Maurizio. “In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento”. In: *Giurisprudenza Costituzionale*, Ano XXXIX, fasc. 1, Janeiro-Feveireiro, 1994.

OTERO, Paulo. Direito Constitucional Português. v. II. Editora Almedina, Coimbra. 2010.

\_\_\_\_\_. Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à Juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

PACE, Alessandro. “L’insindacabilità parlamentare tra la ‘libertà della funzione’ (delle Camere) e la verifica (non più soltanto ‘esterna’?) del ‘corretto esercizio del potere’”. In: *Giurisprudenza Costituzionale*, Ano XLIII, fasc. 4, Julho-Agosto, 1988.

PASQUINO, Gianfranco. Sistemas políticos comparados. Editora Principia, Cascais. 2005.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. Editora Método, Rio de Janeiro. 2011.

PEREIRA, André Gonçalves. O semipresidencialismo em Portugal. Editora Ática, Lisboa. 1984.

PINHEIRO, Alexandre Sousa. “O Governo: organização e funcionamento, reserva legislativa e procedimento legislativo”. In: Revista Jurídica AAFDL, n.º 23. Ano 1999. p. 191-224.

PORTUGAL. Assembleia da República. Comissão Parlamentar de Ética. Imunidades parlamentares: colóquio parlamentar. [ORG.] Comissão Parlamentar de Ética. Lisboa: Assembleia da República, 2002. p. 288.

PUNSET, Ramón. Estudios parlamentarios. Madrid, 2001.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. “Teoria dos actos do Governo”. In: Estudos de direito público, v. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 1989.

\_\_\_\_\_. “A função administrativa”. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000.

\_\_\_\_\_. “Actos de gobierno”. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000.

\_\_\_\_\_. “Os limites do poder discricionário das autoridades administrativas”. In: Estudos de direito público, v. II, t. I. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2000.

RIDOLA, Paolo. “L’insindacabilità parlamentare tra ‘nesso funzionale’ e ‘libertà politica’ delle assemblee rappresentative”. In: *Giurisprudenza Costituzionale*, Ano XLIV, fasc. 6, Novembro-Dezembro, 1999.

RODRIGUES, Luís Manuel Barbosa. O primeiro-ministro no sistema de governo governamental primo-ministerial português. Universidade Lusíada Editora, 2012.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro. “El gobierno y la dirección de la política”. In: Revista Vasca de Administración Pública, n.º 34, Setembro-Dezembro, 1992.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. O sistema de governo português: antes e depois da revisão constitucional. Editora Cognition, Lisboa. 1984.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009.

### **LEGISLAÇÃO:**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0201compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201compilado.htm)>

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm)>

ESPAÑA. Constituição (1978). Constituição Espanhola. Disponível em:

<[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229)>

FRANÇA. Constituição (1958). Constituição da República Francesa. Disponível em:

<[http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre\\_4](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_4)>

\_\_\_\_\_. Ordonnance nº 58-1100, du 17 novembre 1958. Relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Disponível em:

<<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067>>

ITÁLIA. Constituição (1947). Constituição da República Italiana. Disponível em:  
<<https://www.senato.it/1024>>

PORTUGAL. Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro. Princípios e normas a que obedece a organização da administração directa do estado. Disponível em:

<[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1561&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1561&tabela=leis)>

\_\_\_\_\_. Constituição (1976). Constituição da República Portuguesa de 1976. Disponível em:

<[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=4&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis)>

\_\_\_\_\_. Despacho n.º 8356/14, de 24 de Junho. Regulamentação de utilização de espaços. Disponível em:

<[http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/recursos/cedencia-e-aluguer-de-espacos/desp\\_8356\\_2014.pdf](http://www.patrimoniocultural.gov.pt/static/data/recursos/cedencia-e-aluguer-de-espacos/desp_8356_2014.pdf)>

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 387-A/87, de 29 de Dezembro. Regime de júri em processo penal. Disponível em:

<[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=315&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=315&tabela=leis)>

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março. Código Penal. Disponível em:

<[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=109&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=109&tabela=leis)>

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro. Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=199&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis)>

\_\_\_\_\_. Lei n.º 34/87, de 16 de Julho. Crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos:

<[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=281&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=281&tabela=leis)>

\_\_\_\_\_. Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho. Código de Processo Civil. Disponível em:

<[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1959&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1959&tabela=leis)>

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7/93, de 1 de Março. Estatuto dos Deputados. Disponível em:  
<[http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/20110517\\_EstatutoDeputados.aspx#art10](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/20110517_EstatutoDeputados.aspx#art10)>

### **OUTRAS FONTES:**

Periódico Correio da Manhã. [www.cmjornal.pt](http://www.cmjornal.pt), disponível em:  
<<https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/jantar-da-web-summit-no-panteao-gera-revolta-nas-redes-sociais>>

Comunicado do Primeiro-Ministro de 11 de Novembro de 2017, disponível em:  
<<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=7ece2bb7-ff9b-4604-8994-b89e55f3de9d>>

Nota à Comunicação Social de 11 de Novembro de 2017, disponível em:  
<<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=8865f128-eb59-4fe3-8f3e-07341b624cbe>>

Periódico Observador, [www.observador.pt](http://www.observador.pt), disponível em:  
<<http://observador.pt/2017/11/11/o-jantar-exclusivo-da-web-summit-foi-no-panteao-nacional/>>

Periódico Público, [www.publico.pt](http://www.publico.pt), disponível em:  
<<https://www.publico.pt/2017/11/11/politica/noticia/panteao-nacional-acolheu-jantar-restrito-para-os-mais-ricos-da-web-summit-1792200>>

Periódico Sapo, [www.sapo24.pt](http://www.sapo24.pt), disponível em:  
<<http://24.sapo.pt/atualidade/artigos/jantar-para-convidados-da-web-summit-no-panteao-o-que-diz-o-regulamento>>