

A Constituição Política da Ordem de Malta

LUIZ CABRAL DE MONCADA *

Sumário: 1 Introdução; a natureza de sujeito de direito internacional público da Ordem Militar Soberana de S. João de Jerusalém, dita de Rodes, dita de Malta. 2 Caracterização geral do modelo constitucional da Ordem de Malta segundo o diploma de 1961. Os princípios gerais constitucionalmente conformadores. 3 A natureza religiosa da Ordem de Malta. 4 O governo laico da Ordem de Malta. 5 O regime de governo e o sistema de governo. 6 O sistema de governo. A concentração dos poderes soberanos no Grão-Mestre. a) As funções política, legislativa e administrativa. O papel do Grão-Mestre. b) O papel do Soberano Conselho no exercício do governo laico da Ordem de Malta. c) O poder de veto do Grão-Mestre. d) A função jurisdicional e a independência do poder judicial. 7 Os órgãos consultivos. 8 O poder constituinte e o poder de revisão constitucional. 9 Conclusões.

1 Introdução; a natureza de sujeito de direito internacional público da Ordem Soberana Militar de S. João de Jerusalém, dita de Rodes, dita de Malta.

A Ordem Soberana Militar de S. João de Jerusalém, dita de Rodes, dita de Malta, abreviadamente referida como Ordem de Malta (OM), é um sujeito de direito internacional público como tal desde sempre reconhecido pela Santa Sé e mais recentemente por diversos Estados compreendendo este reconhecimento a respectiva extraterritorialidade. Trata-se de um sujeito pleno de direito internacional com capacidade para estabelecer relações diplomáticas com outros sujeitos de direito internacional

JURISMAT, Portimão, n.º 4, 2014, pp. 237-250.

* Docente do ISMAT; Cavaleiro de Honra e Devoção da Ordem de Malta.

(*jus legationis*) e para celebrar tratados (*jus tractum*). O direito de fazer a guerra (*jus belli*) nas condições defensivas em que a Carta das Nações Unidas o reconhece é atributo da personalidade jurídica internacional apenas dos Estados e não faz parte das actuais atribuições da Ordem, como se verá. Estas são de ordem essencialmente mas não apenas hospitalária, elemento teleológico que integra a natureza particular da Ordem.

A Ordem é uma associação integrada por membros que são clérigos e cavaleiros votados a determinadas finalidades. Estão inseridos numa organização regida por certas normas sendo a Carta Constitucional (CC) a principal delas. É por isso que a associação dos membros da OM se chama Ordem.

De acordo com a sua tradição histórica, a OM é uma associação pública soberana de clérigos e cavaleiros cristãos de origem predominantemente aristocrática com natureza religiosa e votada ao exercício de uma missão pastoral. A natureza confessional da OM distingue-a claramente de uma entidade pública estatal, regional ou local. E a sua natureza pública, soberana e internacional distingue-a claramente de uma entidade privada ou concordatária vocacionada para fins altruístas e ainda que de inspiração religiosa.

As normas constitucionais da Ordem definem a respectiva natureza e finalidades, identificam os seus membros, condições de acesso e correspondentes direitos e obrigações e elencam os respectivos órgãos de governo e suas competências bem como o procedimento decisório a que estão sujeitos.

Nesta conformidade, reconhece o parágrafo 6 do art. 4º da CC a natureza religiosa da Ordem. Mas esta não exclui o exercício das prerrogativas próprias da soberania internacional que lhe assiste. Assim se compreende que Igreja reconheça à OM a titularidade de todas as prerrogativas e direitos adquiridos que os sucessivos Papas e monarcas lhe outorgaram desde que não incompatíveis com o direito actual. É o caso do antigo título temporal de *Príncipe* atribuído ao Grã-Mestre pelo Imperador do Sacro Império Romano-Germânico e do também antigo título religioso de *Cardeal* atribuído ao mesmo pelo Papa.

O reconhecimento da personalidade jurídica internacional da OM é um acto político dos Estados ou das mais entidades de direito internacional que o levam a cabo praticado unilateral ou consensualmente no uso da mais dilatada discricionariedade. Recentemente a personalidade internacional da OM tem sido abundantemente reconhecida.

Certamente que a definição do estatuto político da OM através de um diploma de valor constitucional promulgado em 27 de Junho de 1961 e revisto pelo Capítulo Geral Extraordinário em 30 de Abril de 1997 mediante diploma publicado no Bole-

tim Oficial de 12/1/1998 pondo termo a uma situação de alguma indefinição jurídica e política contribuiu para o respectivo reconhecimento como sujeito de direito internacional por um cada vez maior número de Estados e outras entidades internacionais.

Nas suas relações com os Estados que a reconhecem e com os respectivos cidadãos a Ordem rege-se pelo direito internacional comum e especial e pelo direito interno de cada um. Mas nas suas relações internas com os seus membros eclesiásticos e laicos rege-se pelo direito gerado pelos seus próprios órgãos, à frente referidos. Este direito aplica-se internamente de forma igual sem prejuízo dos múltiplos contactos externos da Ordem com os sistemas jurídicos dos Estados em que está presente. É um direito transnacional, tal como o direito canónico, indiferente à divisão entre fronteiras políticas.

2 Caracterização geral do modelo constitucional da Ordem de Malta segundo o diploma de 1961. Os princípios gerais constitucionalmente conformadores.

O diploma constitucional da OM chama-se Carta Constitucional (CC). Este diploma é a fonte primeira da ordem jurídica que a rege, integrando esta ainda o Código da Ordem (CO) e subsidiariamente as leis canónicas bem como as leis aprovadas pelos seus órgãos próprios competentes, os acordos internacionais ratificados, os costumes e privilégios que lhe foram outorgados e o Código de Rohan, desde que conforme com o direito actual, de acordo com o n.º 5 do art. 5.º da CC.

Esta cláusula de salvaguarda do direito actual como pressuposto da aplicabilidade do tradicional Código de Rohan traz à evidência que a CC não quis encerrar a OM dentro de uma ordem jurídica passadista e alheia à conjuntura política e jurídica dos dias de hoje.

O CO, promulgado e alterado nas mesmas datas da CC, contém também apreciável quantidade de normas fundamentais para a caracterização jurídica da Ordem. Embora tais normas não sejam formalmente constitucionais são-no de um ponto de vista material. Daí que seja indispensável referi-las.

Apesar do nome Carta Constitucional, o diploma em causa é uma verdadeira Constituição pois que tem origem directa no poder constituinte de uma assembleia dotada de poderes constituintes chamada Capítulo Geral Extraordinário. O poder constituinte que deu origem ao diploma não é, portanto, monárquico resultado de uma outorga feita pelo monarca titular de tal poder mas sim democrático pois resulta de uma deliberação e aprovação feita por um órgão de natureza parlamentar. Com efeito, o Capítulo Geral Extraordinário é a *assembleia suprema da Ordem*, de acordo com o parágrafo 1 do art. 22.º da CC e tem poderes constituintes e de revisão consti-

tucional. Claro está que a qualificação democrática e parlamentar tem de ser entendida no contexto interno da Ordem de Malta que é uma organização de natureza religiosa e de acesso restrito. Significa apenas que o poder constituinte tem origem na assembleia magna da Ordem e não numa decisão unilateral do seu chefe.

A CC integra vários princípios gerais constitucionalmente conformadores. O primeiro deles é o da monarquia electiva e compreende um sistema de separação dos poderes de natureza estatal entre a pessoa do Grão-Mestre e um órgão de natureza deliberativa, o Soberano Conselho aliado a um sistema especial de cooperação entre os diversos órgãos constitucionais no exercício das funções política, legislativa, executiva e judicial.

Também o dualismo no sistema de governo é um princípio constitucional. A OM compreende um modelo de governo religioso e outro laico. O primeiro é exercido sob a supervisão directa da Igreja Católica e o segundo embora independente é exercido também de acordo com os ditames da religião católica.

Outro princípio geral politicamente conformador da CC é o da desconcentração de poderes. Verifica-se no âmbito religioso e no laico da Ordem. O governo central caracterizado pela concentração de poderes é apesar disso compatível com a periferação da organização através de governos regionais, locais e nacionais ditos *organismos públicos* da Ordem que são os Grão-Priorados Priorados, Subpriorados e Associações Nacionais dotados de personalidade jurídica interna cujo regime varia consoante os estatutos de cada um aprovados pelo Grão-Mestre. Estas entidades podem coincidir ou não com as fronteiras de cada Estado e podem beneficiar de personalidade jurídica conferida pelos Governos dos Estados em que estão sediadas. Assim se logra aproximar a actividade da Ordem dos respectivos destinatários e aproveitar ao mesmo tempo as energias estatais, regionais e locais na prossecução das suas vastas atribuições.

3 A natureza religiosa da Ordem de Malta.

O diploma constitucional em análise reflecte naturalmente esta natureza peculiar da OM. São dois os aspectos essenciais que merecem análise; o governo religioso da Ordem e a presença do elemento religioso na sua composição orgânica e na qualidade dos respectivos membros.

O governo religioso da Ordem tem por finalidade a respectiva integração nos fins apostólicos da Igreja. A legitimidade da Igreja é de origem enquanto intérprete autêntico e mandatado da Palavra revelada e de exercício enquanto testemunho vivo da obra apostólica. A OM é um elemento do exercício apostólico da Igreja. Para tanto, o Papa nomeia um Cardeal como seu representante pessoal junto da Ordem

com o título de *Cardinal Patronus* a quem cabem as atribuições religiosas da promoção dos interesses espirituais da Ordem, da disciplina da sua vida religiosa e da dos seus membros e da cura das relações entre a mesma e a Santa Sé (art. 4º). O vicário papal é assistido no exercício das respectivas funções por um Prelado que é superior hierárquico do clero que integra a Ordem também nomeado pelo Papa mas sob proposta do Grão-Mestre e com o acordo do Soberano Conselho (art. 19º). O vicário do Papa e o referido Prelado não são necessariamente membros da Ordem.

O elemento religioso tem repercussões ainda na composição dos órgãos de governo da Ordem. É necessário distinguir aqui entre o governo internacional e o governo territorial da Ordem integrado este último pelos referidos Grão-Priorados, Priorados, Subpriorados, Associações Nacionais e respectivas Delegações Regionais. O governo internacional da Ordem está apenas aberto a determinados membros e não a todos. Naturalmente que nos referimos aos Cavaleiros Professos e aos de Obediência pois são estes os que mais perto estão das finalidades espirituais e religiosas que a Ordem serve em consequência do voto voluntário que fizeram e das pesadas obrigações especiais que assumiram tal como previstas no art. 9º da CC e amplamente desenvolvidas pelo Capítulo II e ss. do Título II do CO. A pertença de membros não Professos nem de Obediência aos órgãos de governo internacional da Ordem é residual, de acordo com o art. 11º. Na composição do governo territorial da OM não vigoram exigências tão estritas.

Por último, a natureza religiosa da Ordem tem repercussões claras na qualidade dos respetivos membros. A Ordem integra, de acordo com o art. 8º da CC, membros de três graus ou categorias compreendendo a primeira os Cavaleiros de Justiça ou Professos e os Capelões Conventuais Professos que fizeram votos religiosos, a segunda os Cavaleiros e Damas de Honra e Devoção, de Graça e Devoção e de Graça Magistral em regime de Obediência e a terceira os Cavaleiros e Damas de Honra e Devoção, os Capelões Conventuais *ad honorem*, os Cavaleiros e Damas de Graça e Devoção, os Capelões Magistrais, os Cavaleiros e Damas de Graça Magistral e os Donatos (homens e mulheres) de Devoção. Existem, portanto, três diferentes graus ou categorias nos cavaleiros que integram a Ordem; os que fizeram votos religiosos, os que fizeram votos de obediência e os que não os tendo feito vivem *segundo as regras da Igreja* católica. Os membros de qualquer um destes três graus podem ser clérigos.

Não existe qualquer relação de hierarquia funcional entre os membros dos três graus ou categorias que integram a Ordem. A hierarquia exerce-se apenas nas relações que se verificam entre os órgãos de governo internacional e nacional da Ordem e os respectivos membros e ainda entre o referido Prelado e o clero membro. Compreende poderes de direcção e disciplinares.

A OM não é, portanto, uma entidade pública estatal, regional ou local nem uma associação pública de natureza profissional nem uma entidade privada integrada na Administração Pública. É uma entidade pública internacional de natureza religiosa. A sua actividade não visa a defesa dos interesses de todos os que residam em determinado território ou que exerçam certa profissão ou que prossigam determinados propósitos altruístas; é uma ordem religiosa de vocação ecuménica, vinculada aos fins apostólicos da Igreja Católica, de composição predominantemente aristocrática e apenas aberta aos clérigos e aos Cavaleiros Professos, aos que fizeram votos de Obediência e aos que aceitam viver segundo a dogmática católica tal como superiormente interpretada pela Igreja Católica romana.

4 O governo laico da Ordem de Malta.

A Ordem compreende, como se disse, um governo laico. Este termo deve ser entendido com circunspecção pois que a Ordem é, como se disse, uma entidade religiosa e que visa fins que se integram no apostolado da Igreja. Mas a Ordem é aberta a cavaleiros laicos constituindo estes até a maioria dos respectivos membros e a actividade que desenvolve embora integrada nos fins apostólicos da Igreja nem sempre tem finalidades estritamente religiosas alargando-se a aspectos sociais e culturais de acordo com o art. 2º da CC que transcendem a esfera religiosa embora sejam com ela perfeitamente compatíveis e até seu prolongamento natural e que requerem uma complexa organização de pessoas e recursos. É o caso das suas atribuições hospitalárias, assistenciais e sanitárias.

Podemos assim dizer que se toda a actividade da Ordem se integra no apostolado católico a realidade é que ela compreende finalidades não estritamente religiosas para o desempenho das quais a Ordem dispõe de determinada orgânica e de certos meios. A Ordem integra assim um governo laico a par do religioso votado à prossecução das finalidades correspondentes. É aquele que se vai agora estudar.

5 O regime de governo e o sistema de governo.

O modelo constitucional da Ordem compreende um regime de governo e um sistema de governo. O regime de governo depende da respectiva forma que é monárquica, embora electiva. O sistema de governo depende de um conjunto das relações estáveis entre os seus diversos órgãos do poder. No caso da Ordem caracteriza-se pela concentração de poderes no respectivo chefe em termos que se assemelham ao presidencialismo, como se verá.

A elegibilidade do chefe da Ordem por uma assembleia representativa corporiza um elemento republicano no governo laico da OM.

Em termos sintéticos, pode dizer-se que o governo laico da OM é uma monarquia com poderes soberanos concentrados no Chefe de Estado, como num sistema presidencialista.

6 O sistema de governo. A concentração dos poderes soberanos no Grão-Mestre.

6.1 O sistema de governo da Ordem é integrado por um conjunto estável de relações entre os respectivos órgãos do poder constantes da CC, como se disse. Estes órgãos são próprios da Ordem. Os órgãos de poder são individuais e colegiais. São eles o Grão-Mestre, único órgão individual com o título de *Alteza Eminentíssima*, coadjuvado no exercício das suas muitas funções por vários titulares de Altos Cargos, o Soberano Conselho, o Conselho de Governo, o Capítulo Geral, o Conselho Completo de Estado, o Conselho Jurídico, os Tribunais Magistrais e o Tribunal de Contas.

Em caso de vacatura de cargo as atribuições correntes do Grão-Mestre são exercidas pelo seu Lugar-Tenente. É este que convoca o Conselho Completo de Estado que elege o Grão-Mestre.

Apenas o Grão-Mestre e o Soberano Conselho têm poderes de decisão e de deliberação, respectivamente. O Grão-Mestre é eleito vitaliciamente pelo Conselho Completo de Estado. O Soberano Conselho é um órgão colegial deliberativo que *assiste* o Grão-Mestre no exercício das suas funções, como se verá. O Conselho de Governo é um órgão colegial consultivo geral. O Capítulo Geral é a *suprema assembleia* da Ordem dispendo de poderes de revisão da CC e de poderes electivos dos membros do Soberano Conselho. O Conselho Completo de Estado é uma assembleia com poderes apenas electivos cabendo-lhe eleger o Grão-Mestre. O Conselho Jurídico é um órgão colegial consultivo especializado. Os Tribunais Magistrais de primeira e segunda instância são órgãos colegiais nomeados e exercem a função jurisdicional interna e o Tribunal de Contas é também um órgão colegial eleito que tutela as receitas e despesas da Ordem.

Os membros do Soberano Conselho e do Conselho de Governo são parcialmente eleitos pelo Capítulo Geral e em parte são-no por inerência de cargo. Os membros do Capítulo Geral e do Conselho Completo de Estado são-no por inerência de cargo ou delegados. Os membros do Conselho Jurídico são-no por inerência de cargo ou nomeados. Os juízes dos Tribunais Magistrais de primeira e segunda instância são nomeados, como se disse, e os membros do Tribunal de Contas são eleitos pelo Capítulo Geral. Nas eleições dos referidos membros é por vezes exigível maioria qualificada.

Do ponto de vista da caracterização do sistema de governo relevam especialmente esses dois órgãos que são o Grão-Mestre e o Soberano Conselho.

De acordo com critérios de serviço religioso e aristocráticos nos órgãos da Ordem deliberativos, electivos e consultivos têm por vezes assento apenas determinados cavaleiros, como se referiu.

6.2 O sistema de governo da OM caracteriza-se por uma acentuada concentração de poderes na pessoa do seu Grão-Mestre vitalício embora eleito pelo Conselho Completo de Estado onde apenas têm assento os cavaleiros professos. De acordo com o art. 15º da CC é ele a autoridade suprema da Ordem. Mas no exercício dos principais actos em que se traduz a sua autoridade o Grão-Mestre não está sozinho sendo *assistido* pelo Soberano Conselho (tb. art. 20º) e coadjuvado pelos referidos titulares de Altos Cargos. Como se verá, este último órgão é o colaborador do Grão-Mestre pelo que toca aos actos mais importantes da sua autoria.

Todos os actos do Grão-Mestre carecem da referenda do Grande Chanceler titular do mais importante dos Altos Cargos (art. 153º do CO).

Vejamos mais de perto qual é o sistema de governo consagrado. Importam as relações entre os órgãos que desempenham as funções política, legislativa, administrativa e judicial.

a) As funções política, legislativa e administrativa. O papel do Grão-Mestre.

O exercício da função política (a que também se chama função «de governo» designadamente em França) caracterizada pelos actos de conteúdo não normativo frequentemente de conteúdo individual e concreto cabe ao Grão-Mestre no exercício de competências próprias ou partilhadas. Compreende alguns dos actos de maior relevância para a vida interna e externa da Ordem. É o caso da presidência e convocação do Conselho de Governo e do Capítulo Geral, da admissão de novos membros designadamente os aspirantes aos graus superiores, da nomeação dos representantes diplomáticos da Ordem, sob proposta do Grande Chanceler, da ratificação dos acordos internacionais celebrados pela Ordem, da promulgação dos actos legislativos e dos actos de governo, estes mediante decreto, da dispensa da observância das exigências do CO, da constituição dos Priorados, Subpriorados e Associações Nacionais e da destituição dos Priores.

Em qualquer dos casos, de acordo com o art. 15º, o Grão-Mestre deve obter o acordo ou o voto favorável do Soberano Conselho. As únicas excepções reportam-se à já referida nomeação dos representantes diplomáticos, à admissão de membros para o

terceiro grau da Ordem podendo o Grão-Mestre dispor por sua própria iniciativa, embora com o conhecimento do Soberano Conselho, do Prior e do Presidente da Assembleia correspondente (art. 115º do CO), e a certos decretos contendo actos de governo que podem ser elaborados pelo Grão-Mestre sem intervenção prévia daquele órgão deliberativo, caso em que corporizam os chamados decretos *magistrais*.

O voto favorável daquele órgão deliberativo é ainda necessário para a renúncia ao cargo pelo Grão-Mestre, de acordo com o art. 16º.

O referido voto é uma formalidade essencial do acto político em causa sem a qual este é inexistente.

Dentro do âmbito das suas competências políticas cabe ainda ao Grão-Mestre promulgar os decretos contendo actos de governo quando careçam da prévia deliberação do Soberano Conselho, ditos decretos *conciliares*, convocar o Capítulo Geral Extraordinário a fim de este órgão dissolver eventualmente o Soberano Conselho mas não pode prolongar esta situação indefinidamente pois que logo deve convocar a eleição de outro, de acordo com a alínea i) do mesmo parágrafo 2º do art. 15º.

A conclusão está à vista; no exercício da referida função política o Grão-Mestre dispõe de primazia; não só pode vetar os actos aprovados pelo órgão deliberativo, como se verá, como pode ainda praticar certos actos políticos sem prévia deliberação daquele órgão.

Considerações diferentes se devem fazer pelo que toca ao exercício do poder legislativo. Cabe ele ao Soberano Conselho muito embora a perfeição do acto legislativo careça da sua promulgação pelo Grão-Mestre. Este só promulga depois de obtido o referido *voto favorável* do Soberano Conselho, nos termos da alínea a) do parágrafo 2 do art. 15º. No exercício do poder legislativo o protagonismo do Grão-Mestre não é, como se viu, comparável ao de que dispõe no exercício do poder político.

As normas legislativas podem incidir sobre todas as matérias não regulamentadas pela CC o que significa que o poder legislativo é geral compreendendo as matérias sobre que o órgão competente ou seja, o Soberano Conselho quiser pronunciar-se na forma legislativa dentro das vastas atribuições genéricas da Ordem.

O exercício do poder administrativo cabe ao Grão-Mestre como é próprio dos regimes monárquicos. O exercício desta função é a mais significativa no contexto actual tendo em conta a natureza das atribuições hospitalárias e outras da Ordem. As competências do Grão-Mestre são gerais dado que a sua previsão constante do referido parágrafo 2º do art. 15º não é taxativa compreendendo de modo implícito todas as necessárias à plena efectivação das vastas atribuições da Ordem.

Executa ele actos normativos de dois tipos; os actos externos praticados pela Santa Sé e relativos à Ordem, actos estes de conteúdo eminentemente religioso, e ainda os referidos actos legislativos de autoria interna. Além disso administra, com a assistência do Soberano Conselho, os bens patrimoniais e os meios financeiros da Ordem. Cabe-lhe ainda um importante dever de informação da Santa Sé sobre a vida interna religiosa e laica da instituição que chefia.

A Ordem dispõe de poderes disciplinares para com os seus membros. O seu titular é o Grão-Mestre (art. 138º do CO) muito embora a iniciativa possa pertencer ao superior hierárquico do membro visado. O processo é instruído por uma Comissão especializada que existe em cada Priorado ou Associação e compreende todas as garantias de defesa.

No exercício da função administrativa, não está excluído que o Grão-Mestre possa delegar competências designadamente no seu Lugar-Tenente, também ele eleito pelo Conselho Completo de Estado.

Por fim, o Grão-Mestre interfere ainda no exercício do poder judicial na medida em que é ele que, de acordo com o parágrafo 3 do art. 26º, nomeia os juízes dos *Tribunais Magistrais* competentes para o julgamento das questões internas próprias da Ordem, muito embora necessite do acordo do Soberano Conselho.

b) O papel do Soberano Conselho no exercício do governo laico da Ordem de Malta.

O Soberano Conselho exerce a função legislativa, tem poderes deliberativos e de iniciativa no exercício da função política da Ordem e *assiste* ainda o exercício pelo Grão-Mestre das suas funções administrativas que se relacionam com a gestão patrimonial.

De acordo com o art. 20º da CC o Soberano Conselho *assiste* (conforme a versão italiana da CC que é a da língua oficial da Ordem) o Grão-Mestre no governo laico da Ordem. O termo traduz uma posição activa daquele órgão de cooperação e auxílio e não uma mera posição passiva. Mas sé é assim no exercício das funções política e administrativa não é isso o que se verifica no exercício da função legislativa. Aqui é preponderante o papel do Soberano Conselho.

Com efeito, o Soberano Conselho aprova decretos ditos *conciliares* no exercício das suas funções políticas embora sujeitos a veto do Grão-Mestre, como se viu. Mas no exercício das suas funções legislativas é outro o papel do Soberano Conselho. Aprova *medidas* legislativas que embora sujeitas a promulgação não estão sujeitas a veto do Grão-Mestre nem sequer meramente suspensivo.

Segue-se daqui que o Soberano Conselho é o órgão preponderante da OM no exercício da função legislativa. Tudo indica que a promulgação das *medidas* legislativas pelo Grão-Mestre é um mero requisito formal de exercício vinculado e que não pode ser utilizado por este órgão singular como *faculté d'empêcher* o poder legislativo do Soberano Conselho. Este Conselho é assim verdadeiramente soberano no exercício do poder legislativo.

A CC é omissa pelo que toca à questão da obrigatoriedade ou não da promulgação pelo Grão-Mestre de um acto legislativo aprovado pelo Soberano Conselho. Mas na ausência de norma expressa deve admitir-se que o Grão-Mestre não dispõe aqui de veto, sendo, portanto, obrigado a promulgar.

Podemos assim concluir que o poder legislativo pertence a esse órgão deliberativo que é o Soberano Conselho cabendo apenas ao Grão-Mestre a promulgação dos diplomas em que aquele se concretiza mas sem poderes de veto. A ausência de veto monárquico aproxima o sistema de governo da OM pelo que ao exercício do poder legislativo respeita dos sistemas monárquicos parlamentares que vigoram em alguns países europeus.

Apesar da sua independência funcional, o Soberano Conselho responde perante o Capítulo Geral Extraordinário que o pode dissolver.

A atribuição dos poderes legislativos ao Soberano Conselho, a ausência dos referidos poderes de veto legislativo e a independência política do Soberano Conselho perante o Grão-Mestre pois que este não o pode dissolver acentuam uma componente parlamentarista no sistema de governo laico da Ordem, muito embora isto não signifique que o sistema de governo em análise seja parlamentarista.

c) O poder de veto do Grão-Mestre.

O Grão-Mestre promulga os decretos, ditos *conciliares*, contendo os actos de políticos (ou de governo) que carecem da prévia aprovação do Soberano Conselho. Mas a CC não limita a liberdade do Grão-Mestre o que significa que ele pode não promulgar o decreto conciliar. Dispõe assim como que de um veto absoluto. Este poder confirma a posição constitucional de supremacia de que dispõe o Grão-Mestre no exercício da função política (ou de governo), como já se tinha concluído. Significa isto que o Grão-Mestre tem veto político absoluto sobre os decretos *conciliares*, o que é uma prerrogativa típica de um regime monárquico.

O único limite que a CC consagra é a impossibilidade de, sendo a deliberação prévia do Soberano Conselho necessária, por ser tratar de decreto conciliar, o Grão-Mestre *promulgar um não conforme com a deliberação*, de acordo com o parágrafo 3º do art. 15º. O Grão-Mestre não tem o dever de promulgar o referido decreto originário

do Soberano Conselho dito conciliar mas não pode promulgar um diploma que lhe seja contrário.

A particular modo como a CC reparte os poderes políticos entre o Grão-mestre o Soberano Conselho pode gerar uma situação de conflito e que consiste na omissão de uma proposta de acto por aquele órgão deliberativo. Neste caso, que é corrente em diversas ordens constitucionais, nem o Soberano Conselho delibera nem o Grão-Mestre pode tomar a iniciativa de promulgar *um acto diverso*. A dificuldade terá de ser resolvida pela via da negociação interna.

No exercício das suas funções legislativas o Grão-Mestre não dispõe de poderes para aprovar normas legislativas nem de iniciativa legislativa nem de veto mesmo que apenas suspensivo. Limita-se a promulgar as leis aprovadas pelo Soberano Conselho, como se viu.

d) A função judicial e a independência do poder judicial.

O exercício da função judicial cabe aos Tribunais próprios da Ordem ditos Tribunais *Magistrais*. A independência do poder judicial é um princípio político constitucionalmente conformador que há muito faz parte do património das Constituições modernas. A CC não é excepção.

As questões jurídicas apreciáveis pelos Tribunais e que podem surgir a propósito da actividade da OM são de diversa natureza e a competência para o respectivo conhecimento nem sempre cabe aos mesmos Tribunais, como é óbvio. A natureza soberana da Ordem não a arreda da jurisdição nacional. A competência própria dos referidos Tribunais *Magistrais* não preclude a dos Tribunais nacionais.

Deve distinguir-se entre as questões externas e as internas e dentro destas entre as de âmbito religioso e as de âmbito laico, designadamente disciplinar. Para as questões externas ou seja, relativas às relações entre a OM e pessoas individuais ou colectivas a ela estranhas, sejam estas últimas públicas ou privadas, são competentes os Tribunais estatais comuns, administrativos ou fiscais, consoante os casos, aplicando-se as regras comuns da respectiva competência material e territorial. Mas os Tribunais *Magistrais* são competentes para o conhecimento de todas as questões internas da Ordem, a saber e de acordo com a enumeração do art. 204º do CO; as relativas às provas exigíveis para membro e a outros actos políticos da competência da Ordem, as relativas a diferendos entre os membros da Ordem enquanto tais, as relativas aos conflitos entre as diversas entidades que integram a Ordem designadamente a propósito dos respectivos bens, bem como às questões laborais suscitadas a propósito dos seus diversos funcionários.

As questões internas da Ordem podem incidir sobre assuntos de natureza religiosa, patrimonial, política ou disciplinar. Para as questões internas de natureza religiosa são competentes os Tribunais eclesiásticos e para as restantes são competentes os referidos Tribunais Magistrais (parágrafo 1 do art. 129º do CO) cujos juízes são, como se disse, nomeados pelo Grão-Mestre com o acordo do Soberano Conselho.

A Ordem tem poderes de natureza disciplinar sobre a a actividade dos seus membros a exercer caso estes tenham violado os deveres inerentes à respectiva qualidade, como já tinha ficado referido. Da decisão final há naturalmente recurso judicial para os referidos Tribunais Magistrais, de acordo com o parágrafo 1º do art. 129º do CO.

No caso português, os Tribunais próprios da OM apenas poderão pronunciar-se sobre as questões propriamente internas da Ordem incidindo sobre as matérias já elencadas. A competência jurisdicional para as restantes questões é monopólio dos Tribunais nacionais. É assim que se compreende que e a título exemplificativo, à face ao direito português, caso algum membro da Ordem pratique qualquer actividade de relevo criminal mesmo que no âmbito das suas relações com aquela são competentes os Tribunais nacionais sem prejuízo do relevo disciplinar da mesma conduta que ao caso caiba cuja apreciação cabe aos Tribunais próprios da Ordem.

7 Os órgãos consultivos.

Como já ficou referido na CC existem dois órgãos colegiais consultivos. São eles o Conselho de Governo e o Conselho Jurídico. O primeiro tem atribuições gerais relacionadas com o governo geral da Ordem e o segundo especializadas. O primeiro é integrado por membros eleitos e membros de direito próprio e o segundo por membros nomeados pelo Grão-Mestre com o acordo do Soberano Conselho e de direito próprio. Dele fazem parte peritos que não têm de ser necessariamente membros da Ordem embora devam preferencialmente sê-lo.

O Conselho de Governo reúne obrigatoriamente pelo menos duas vezes ao ano. A opinião do Conselho Jurídico apenas é ouvida quando solicitada.

O ponto de vista destes dois órgãos consultivos não vincula o Grão-Mestre.

A importância constitucional destes dois órgãos consultivos justifica-se perfeitamente se tivermos em conta a particular natureza das atribuições da Ordem e a sua vastidão. Os assuntos a tratar no âmbito do governo geral são muito e diversificados pelo que a opinião daqueles órgãos se torna relevante de modo a carrear para as decisões finais um especial cabedal de legitimidade decorrente do ponto de vista dos peritos que os integram.

8 O poder constituinte e o poder de revisão constitucional.

O poder constituinte pertence, como se disse, ao Capítulo Geral enquanto *assembleia suprema* da Ordem. O poder (constituído) de introduzir modificações ou alterações na CC cabe também ao mesmo órgão. Depende de determinados pressupostos formais quais sejam uma maioria qualificada de dois terços, de acordo com o parágrafo 4º do art. 22º da CC. Não existem limites materiais de revisão constitucional. O diploma é assim (relativamente) flexível.

As modificações do CO da competência também do Capítulo Geral não requerem maioria qualificada salvo as relativas aos arts. 6º a 93º relativamente às condições de acesso dos membros da primeira classe que requerem a maioria dos Cavaleiros Professores com direito de voto.

9 Conclusões.

A CC da OM completada pelas normas de natureza constitucional do CO consagra um sistema de governo duplo religioso e laico. O governo religioso da Ordem é o prolongamento natural da sua natureza. O governo laico da Ordem é indispensável à prossecução das suas vastas atribuições e constituiu o objecto específico deste estudo.

O regime político consagrado é o de uma monarquia electiva constitucional. O sistema de governo caracteriza-se pela acentuada concentração de poderes soberanos num órgão singular o Grão-Mestre com atribuições políticas, legislativas e administrativas que, no entanto, as exerce as mais das vezes em colaboração com o Soberano Conselho, órgão colegial de natureza deliberativa. Os termos em que se desenvolve esta colaboração não são sempre idênticos. A relação entre aqueles dois órgãos é, portanto, diversificada e complexa. O Grão-Mestre tem ainda influência indirecta no exercício das funções jurisdicionais da Ordem.

O sistema de governo da OM é marcado pela sua originalidade no quadro do regime político monárquico. Corporiza o protagonismo do chefe da Ordem em termos semelhante aos que são próprios do presidencialismo e parece ser o mais consentâneo com a tradição histórica da Ordem e o mais adequado à sua particular natureza e à prossecução das suas atribuições específicas.