



Tribunal Constitucional de Portugal

Presidencialismo e parlamentarismo na jurisprudência constitucional

IX Conferência Iberoamericana de Justiça Constitucional

Cádiz, 17 a 19 de Maio de 2012

QUESTIONÁRIO

NOTA PRÉVIA

A Constituição Portuguesa de 1976 (CRP) instituiu um sistema de governo misto parlamentar-presidencial, por certos autores designado de semipresidencial. Neste sistema existem três órgãos que exercem poder político: o Presidente da República (PR), a Assembleia da República (parlamento) e o Governo. No que se refere especificamente ao PR, o seu poder político é efectivo, embora limitado, e, contrariamente ao que sucede com o seu congénere francês, não possui qualquer competência de tipo governamental. Os principais actores do sistema de governo português são, por conseguinte, a Assembleia da República (AR) e o Governo.

O sistema de governo português combina características do sistema parlamentar (monista), do sistema presidencial e do sistema parlamentar dualista ou orleanista. As sucessivas revisões constitucionais, embora nem todas elas tenham tido impacto no desenho organizatório-funcional estabelecido pelo legislador constituinte, não descaracterizaram o sistema de governo inicialmente adoptado.

I. O SISTEMA DE RELAÇÕES ENTRE LEGISLATIVO E EXECUTIVO

1. Descreva brevemente o sistema de relações (controlo parlamentar, responsabilidade política, orientação política, intervenção conjunta em matéria legislativa, etc.) entre os poderes legislativo e executivo desenhado na Constituição.

O sistema de governo português assenta sobre uma separação flexível de poderes, havendo um relacionamento bastante razoável entre os poderes legislativo e executivo. Este relacionamento, tal como desenhado no texto constitucional, assume diversas feições. Desde logo, é de salientar a responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República (arts 190.º e 191.º, n.º 1, da CRP). Além disso, AR e Governo partilham a tarefa de orientação política do país (arts. 161.º e 197.º da CRP). Em matéria legislativa, a AR é competente para legislar nas matérias mais importantes (arts 164.º e 165.º da CRP). Quanto ao Governo, ele possui uma competência legislativa não negligenciável (art. 198.º da CRP). A sua competência legislativa exclusiva é

diminuta (“a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento” – 198.º, n.º 2, da CRP), mas ele pode legislar em pé de igualdade com a AR nas matérias de competência concorrente (art. 198.º, n.º 1, al. a), da CRP); tem poder de iniciativa relativamente às leis da AR, podendo apresentar propostas de lei (art. 167.º, n.º 1, da CRP)); pode legislar em matérias da reserva relativa da AR mediante autorização prévia desta (arts 165.º e 198.º, n.º 1, al. b), da CRP); pode desenvolver as leis de bases da AR (art. 198.º, n.º 1, al. c), da CRP). De salientar que, para contrabalançar este poder legislativo do Governo (que, como se viu, legisla normalmente e não apenas em casos excepcionais), o legislador constituinte estabeleceu, no artigo 169.º da CRP, o controlo parlamentar dos decretos-leis do Governo, com excepção dos emanados no uso da sua competência legislativa exclusiva (ver *infra* 2.2.).

2. Quais são os principais mecanismos de controlo do poder legislativo sobre o poder executivo? Quais desses mecanismos implicam o apuramento de uma responsabilidade política? Descreva brevemente cada um deles referindo as disposições normativas (constitucionais ou legislativas) que os disciplinam.

Os principais modos de controlo do poder legislativo sobre o poder executivo são basicamente três. São eles os seguintes.

2.1. Responsabilidade política do Governo perante o parlamento (AR)

A AR pode controlar a actuação política do Governo, sendo este obrigado a prestar-lhe contas da mesma. A AR dispõe de vários instrumentos para apurar a responsabilidade política do Governo, os quais serão afluídos seguidamente.

2.1.1. Moção de censura (art. 194.º da CRP)

Mediante iniciativa de 1/4 dos Deputados em efectividade de funções ou de qualquer grupo parlamentar pode a AR “votar moções de censura ao Governo sobre a execução do seu programa ou assunto relevante de interesse nacional”.

2.1.2. Moção de confiança (art. 193.º da CRP)

Mediante solicitação do próprio Governo, a AR pode aprovar ou rejeitar moções de confiança “sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional”.

2.1.3. Comissões parlamentares de inquérito (arts 156.º, al. f), e 178.º, n.ºs 1, 4 e 5, da CRP)

As comissões de inquérito são comissões eventuais e, para além da “sua constituição nos termos gerais, (...) são obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido por um quinto dos Deputados em efectividade de funções”.

2.1.4. Interpelações ao Governo (art. 180.º, n.º 2, al. d), da CRP)

As interpelações ao Governo dão a origem a um debate parlamentar em que poderão ser discutidas questões genéricas relacionadas com a governação.

2.1.5. Perguntas escritas e orais (art. 156.º, d), da CRP)

As perguntas escritas e orais, por via de regra, visam especificamente uma determinada questão, e tendem a ser mais restritas, envolvendo um deputado que pretende obter determinados esclarecimentos de um membro do Governo.

2.1.6. Apreciação do programa do Governo (art. 192.º da CRP)

Estabelece o artigo 192.º da CRP que “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” (art. 192.º, n.º 1). Deverá, então, realizar-se um debate, “que 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” (art. 192.º, n.º 3). A rejeição do programa do Governo carece de um consenso relativamente alargado, devendo ser aprovada por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções (art. 192.º, n.º 4).

Para alguns sectores da doutrina, a apreciação do programa do Governo consubstancia uma forma de responsabilidade política antecipatória ou prospectiva. Esta posição não é comungada por todos aqueles autores que entendem ter a responsabilidade política um carácter retrospectivo, recaindo sobre actos e condutas passados do Governo e dos seus membros.

2.2. Controlo parlamentar dos decretos-leis (arts 162.º, al. c) e 169.º, da CRP)

Podem ser submetidos ao controlo parlamentar todos os decretos-leis do Governo, com excepção daqueles emitidos no exercício da sua competência legislativa exclusiva (que é verdadeiramente diminuta, limitando-se à matéria “respeitante à sua própria organização e funcionamento” – art. 198.º, n.º 2, da CRP). O objectivo deste controlo, cuja iniciativa pertence aos Deputados (“a requerimento de dez Deputados” – art. 169.º, n.º 1, da CRP), pode ser um de dois: 1) o de provocar a cessação de vigência do decreto-lei; 2) o de promover alterações ao decreto-lei. Como se pode observar, o controlo ocorre quando o decreto-lei já entrou em vigor, podendo o respectivo requerimento ser apresentado “nos trinta dias subsequentes à publicação, descontados os períodos de suspensão de funcionamento da Assembleia da República” – art. 169.º, n.º 1, *in fine*).

Se tiverem sido apresentadas propostas de alteração, aquelas que sejam aprovadas serão reunidas e plasmadas em lei da AR. No caso de ter sido proposta a cessação de vigência do decreto-lei, e sendo esta aprovada, “o diploma deixará de vigorar desde o dia em que a resolução for publicada no Diário da República” – efeitos *ex nunc* (art. 169.º, n.º 4).

De salientar que “os processos de apreciação parlamentar de decretos-leis gozam de prioridade, nos termos do Regimento” (art. 169.º, n.º 6).

Após esta breve explicação acerca do controlo parlamentar dos decretos-leis, cabe dizer que a avaliação parlamentar que recai sobre eles há-de ser de natureza política¹. Efectivamente, se estivessem em causa dúvidas sobre a sua constitucionalidade, os deputados teriam outro meio à sua disposição, qual seja, o de

¹ Ver JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, 2006, p. 508.

requerer ao Tribunal Constitucional (TC) a fiscalização abstracta sucessiva do decreto-lei alegadamente portador de vícios de inconstitucionalidade.

A utilização deste mecanismo de controlo cumpre um objectivo muito específico, dispensando, à partida, por desnecessidade, o recurso àqueles instrumentos de apuramento de responsabilidade política acima enunciados (*v.g.*, moção de censura, comissões de inquérito, interpelações). Ainda assim, naquelas situações em que a AR aprove a cessação de vigência de um decreto-lei ou lhe introduza alterações, poder-se-á sustentar que foi apurada uma responsabilidade política, na medida em que foi questionada, corrigida ou mesmo desautorizada uma certa orientação política do Governo. De facto, o poder político do Governo foi afectado, ainda que ele não tenha sido sancionado com a demissão (remoção com consequente perda de poder), para alguma doutrina a única sanção possível em termos de responsabilidade política.

2.3. Controlo orçamental

É da competência da AR aprovar o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo (art. 161.º, al. g), da CRP), o qual ficará plasmado numa lei, a lei anual do Orçamento de Estado. O artigo 107.º da CRP determina que “a execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social”. Mais adiante, o artigo 162.º, al. d), em certa medida sobrepondo-se ao já mencionado artigo 107.º, refere que compete à AR “tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação”. Está aqui em causa uma fiscalização “externa” e “final” relativa à execução do Orçamento de Estado, efectuada “após o termo da execução orçamental, aquando da apreciação da conta geral do Estado correspondente ao exercício orçamental em causa”². Na opinião de Jorge Miranda e de Rui Medeiros, “a eventual rejeição da Conta dificilmente poderia ser desligada da subsequente efectivação da responsabilidade política do Governo”³.

Mas o controlo parlamentar sobre o Orçamento não tem necessariamente que se circunscrever a esta competência. Efectivamente, de harmonia com a al. a) do artigo 162.º da CRP, foi confiada à AR a tarefa de “vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração”. No âmbito desta sua competência genérica de fiscalização do cumprimento das leis por parte do Governo encontra-se, certamente, a de controlar a execução da lei anual do Orçamento (execução a cargo ou sob supervisão do Governo)⁴, tanto mais que esta depende de concretização mediante actos regulamentares ou de outra natureza de competência governamental⁵. Daqui pode concluir-se que não está instituído um mecanismo específico de prestação de contas relativamente a questões orçamentais, mas não ficam excluídas, em abstracto, formas de responsabilização política do Governo, ainda que bastante fluidas – uma vez que consubstanciadas em meros questionamentos ao Governo, e não propriamente na aplicação de uma sanção específica de remoção do poder directamente conectada com um determinado comportamento (*v.g.*, a má execução orçamental). Pense-se, por

² Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, 2010, p. 1121.

³ Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, Tomo II, p. 509.

⁴ Neste sentido vejam-se GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, Vol. I, Coimbra, 2010, p. 1121, e JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, p. 723.

⁵ Ver J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, Vol. II, pp. 298-9.

exemplo, na não aprovação parlamentar do Orçamento; ou, já na fase da sua execução, na aprovação de uma moção de censura fundada no entendimento de que o Governo não está a cumprir de forma correcta e rigorosa a sua tarefa de executar e de fazer executar o orçamento, desta maneira comprometendo a viabilidade económica e financeira do país; ou então, em interpelações ao Governo ou em perguntas escritas ou orais através das quais se pretende obter do Governo ou de um ministro esclarecimentos sobre a execução orçamental.

Isso mesmo foi já, em parte, reconhecido pelo Tribunal Constitucional. No seu Acórdão n.º 317/86 pode ler-se o seguinte: “É certo que, de harmonia com o n.º 3 do artigo 108.º [actualmente artigo 107.º] da Constituição, a execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, ao aprovar a Conta Geral do Estado. Todavia, nada na Constituição proíbe que a Assembleia da República, no âmbito da competência genérica que lhe é atribuída pelo artigo 165.º, alínea a), da Constituição [actualmente artigo 161.º, al. a)], possa acompanhar o desenvolvimento orçamental, solicitando as informações genéricas para tanto necessárias. Acresce que os deputados podem solicitar os elementos que entendam necessários, tendo o Governo o dever de os fornecer [artigo 159.º, alínea d)], o mesmo acontecendo em relação aos grupos parlamentares [artigo 183.º, n.º 2, alínea i)]”.

3. Quais são os mecanismos de controlo do poder executivo em relação ao poder legislativo? Descreva brevemente cada um deles referindo as disposições normativas (constitucionais ou legislativas) que os disciplinam.

Não foram consagrados na CRP quaisquer mecanismos de controlo do Governo em relação ao poder legislativo/AR. Os mecanismos de controlo previstos foram confiados ao PR. Assim, pode este último vetar as leis da AR (veto político – art. 136.º da CRP) e pode dissolver a mesma (art. 133.º, al. e), da CRP).

4. Quais são os mecanismos de resolução de conflitos entre ambos os poderes? Existem mecanismos jurisdicionais para além dos mecanismos políticos? Realize uma breve descrição dos mecanismos processuais de controlo pela jurisdição constitucional da actuação dos poderes legislativo e executivo e de resolução de conflitos entre ambos. Existem mecanismos de resolução de conflitos que não estejam previstos no texto da Constituição? Em caso afirmativo, descreva-os.

Não estão previstos no texto da CRP ou em outras fontes normativas, de forma específica e expressa, quaisquer mecanismos políticos ou jurisdicionais de resolução de conflitos entre os poderes legislativo e executivo. Designadamente, não foi confiada ao Tribunal Constitucional nenhuma competência neste domínio, do género da figura italiana do “conflito de atribuições”⁶.

Dito isto, cabe informar que, em termos políticos, nada impede que o PR, enquanto garante do regular funcionamento das instituições democráticas, promova qualquer tentativa de conciliação entre AR e Governo, em caso de conflito ou confronto entre ambos.

Do ponto de vista jurisdicional, uma eventual invasão de competências legislativas da AR por parte do Governo (ou vice-versa), ou qualquer problema jurídico que possa surgir da actuação destes dois órgãos no âmbito da competência legislativa concorrente, susceptíveis de causar algum conflito ou confronto entre ambos, poderá ser

⁶ Incumbe à *Corte Costituzionale* italiana dirimir conflitos entre os poderes do Estado, entre os poderes do Estado e as Regiões ou entre as Regiões.

resolvido, ainda que de forma indirecta, através do controlo da constitucionalidade das leis e decretos-leis. A ter em consideração a circunstância de que, no que respeita ao controlo dos actos dos poderes legislativo e executivo em sede de jurisdição constitucional, o controlo da constitucionalidade em Portugal tem como objecto unicamente actos de natureza normativa (com a excepção das propostas de referendo).

II. JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS, CORTES E SALAS CONSTITUCIONAIS

O Tribunal Constitucional tem sido confrontado com algumas questões pontuais relacionadas fundamentalmente com a distribuição da competência legislativa, estabelecida no texto da Constituição, entre a AR, o Governo e as Assembleias Legislativas das regiões autónomas (ALR's). De seguida, serão mencionados problemas que surgiram neste particular domínio e que foram resolvidos pelo Tribunal Constitucional, encontrando-se praticamente todos eles pacificados (verdadeiramente, alguns deles estão ultrapassados em virtude de ulteriores alterações ao texto constitucional).

1. Quais são os limites constitucionais gerais definidos pela jurisprudência constitucional em relação ao poder legislativo do parlamento?

As principais questões que se têm colocado em relação ao poder legislativo da Assembleia da República tanto dizem respeito a limites que lhe são impostos (em virtude de ela estar constitucionalmente obrigada a observar as competências legislativas de outros órgãos), como se referem a limites impostos a outros órgãos (basicamente ao Governo e às Assembleias Legislativas regionais), também eles obrigados a cumprir o esquema competencial estabelecido na Constituição. Resumidamente, podem destacar-se questões como: a dos órgãos com legitimidade para desenvolver leis de bases da AR (Ac. n.º 494/99); a da divisão de competências legislativas entre a AR e as ALR's (Acs n.ºs 415/05 e 304/11); a da existência de uma reserva de lei estatutária que a AR deve respeitar (Ac. n.º 251/11); a da proibição da auto-atribuição de competências por via legal (Ac. n.º 587/00); a das relações lei/decreto-leis em geral (Ac. n.º 560/11); a das relações lei/decreto-leis nas matérias de competência concorrente (Acs n.ºs 428/89 e 487/08); a da proibição de deslegalização (Ac. n.º 533/11); a da caracterização das leis com valor reforçado e da sua relação com outros actos de natureza legislativa, designadamente com as leis ordinárias (Acs n.ºs 1103/96 e 134/10); a da correcta definição dos requisitos que consubstanciam o conteúdo mínimo das leis de autorização (Acs n.ºs 396/07 e 378/08).

2. Quais são os limites constitucionais gerais definidos pela jurisprudência constitucional em relação ao poder normativo do Executivo relativamente às normas com valor de lei? E em relação às normas de valor regulamentar?

O poder normativo do Governo português manifesta-se, quer pela via legislativa (criação de decretos-leis), quer pela via regulamentar (criação de regulamentos).

No respeitante à competência legislativa do Governo, os maiores problemas têm surgido a propósito da conciliação da sua competência legislativa com a da AR. A acrescentar aos problemas já mencionados na resposta anterior, devem referir-se apenas aquelas situações, razoavelmente comuns, em que o Governo não respeita os requisitos das leis de autorização (Ac. n.º 395/03), e ainda as situações em que a AR, no âmbito da

sua competência de controlo dos decretos-leis do Governo, introduz alterações aos mesmos (Ac. n.º 368/02).

Relativamente à eventual existência de uma reserva de regulamento, entendida “no sentido de a lei não poder ultrapassar um determinado nível de pormenorização ou particularização de modo a deixar sempre ao Governo, enquanto titular do poder regulamentar, um nível de complementação normativa relativamente a cada uma das leis”, ajuizou o Tribunal Constitucional que “a Constituição não restringe o âmbito de competência legislativa em geral, nem confere ao Governo uma reserva de competência originária regulamentar em certas matérias” (Acórdão n.º 214/11). Este aresto mais não reafirma do que um entendimento já bem consolidado na jurisprudência do TC e expresso, por exemplo, no Acórdão n.º 1/97, segundo o qual “a reserva de competência regulamentar do Governo redundaria necessariamente num limite da competência legislativa da Assembleia da República quanto a certas matérias, limite que a Constituição não permite deduzir perante um preceito como o da alínea c) do artigo 161.º que expressamente atribui à Assembleia da República competência para fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas ao Governo. E estas, as competências legislativas reservadas ao Governo, não são outras senão as respeitantes à sua própria organização e funcionamento (n.º 2 do artigo 198.º da Constituição”.

3. Quais são os limites constitucionais definidos pela jurisprudência constitucional em relação ao poder orçamental?

Na esfera orçamental, o TC tem fundamentalmente cumprido três funções. A função de delimitar com precisão o âmbito de competências da AR e do Governo a este respeito, com particular destaque para a fase de elaboração do Orçamento de Estado⁷ (Acórdão n.º 267/88). A função de fazer respeitar uma série de princípios constitucionais atinentes à elaboração do Orçamento, como sejam, o da anualidade⁸, o da universalidade⁹ e o da unidade¹⁰ (Acórdãos n.ºs 206/88, 267/88, 396/11). E, por fim,

⁷ “A lei através da qual a Assembleia da República, nos termos dos artigos 164º, alínea g), e 169º, n.º 2, da CRP, aprova anualmente o Orçamento do Estado é assim uma lei de autorização para que as receitas e despesas nele previstas sejam respectivamente cobradas e realizadas”; “A regra de que o Orçamento é aprovado pela Assembleia da República (sob proposta de Governo) e executado pelo Governo é um traço decisivo da «constituição orçamental» desde a primeira revisão constitucional (1982). A decisão orçamental compete à Assembleia da República; ao Governo compete dar-lhe execução. Deste princípio essencial decorrem várias ilações, as mais importantes das quais são as seguintes: a) o Orçamento aprovado pela Assembleia da República não pode deixar de preencher requisitos mínimos em termos de especificação de receitas e de despesas; b) a Assembleia da República não pode autorizar o Governo a alterar o Orçamento; c) a Assembleia da República não pode autorizar o Governo a alterar o Orçamento; c) o Orçamento não pode ser alterado pelo Governo, ao menos nos aspectos constitucionalmente reservados à Assembleia da República. Este princípio constitucional da repartição de competências orçamentais entre a Assembleia da República e o Governo traduz-se necessariamente em conferir à Assembleia da República a competência para decidir das opções politicamente significativas em matéria orçamental: volume de despesas e receitas globais, dimensões do recurso ao crédito, opções em matéria de despesas, distribuindo, de acordo com determinados critérios políticos, as dotações para cada rubrica, etc. A Assembleia da República não só não pode delegar no Governo a sua competência nesses pontos, como não pode renunciar ao exercício dessa competência, deixando ao Governo poderes mais ou menos discricionários” (Ac. n.º 267/88).

⁸ “Como tem aplicação outra regra orçamental - a da anualidade - regra que implica: a) a votação parlamentar, ano a ano, do Orçamento; b) a vigência do Orçamento pelo período de um ano” (Ac. n.º 267/88).

⁹ “E apesar de a CRP, quanto à regra da universalidade, não ser já tão positiva quanto o foi para a regra da unidade, parece legítimo, mesmo assim, deduzi-la do artigo 108º, n.º 1. É que este preceito, obrigando à

a função de esclarecer quais as competências da AR (ou, talvez melhor, de estabelecer limites à sua actuação) no período correspondente à execução do Orçamento (Acórdão n.º 317/86¹¹).

4. Principais questões colocadas pelo controlo parlamentar do Poder Executivo. Refira se existe jurisprudência constitucional (e qual o seu conteúdo básico) relativamente aos mecanismos de controlo parlamentar em sentido estrito (*ad. ex. moções de censura, votos de confiança, investidura parlamentar, etc.*).

O controlo parlamentar do Poder Executivo, que se materializa numa série de instrumentos, como a moção de censura, as comissões de inquérito, as interpelações, assume uma natureza eminentemente política. A sua utilização, para além de parcimoniosa (sobretudo no que concerne às moções de censura), não tem suscitado problemas ou controvérsias relevantes. Para além disso, a maior parte dos eventuais problema ou controvérsias que poderiam emergir certamente escapariam à intervenção do TC, tendo em conta o elenco de competências que lhe foi constitucionalmente fixado. Ainda assim, pode convocar-se o Acórdão n.º 195/94, que tratou de determinadas questões relacionadas com as comissões de inquérito. Efectivamente, para além de expender algumas considerações sobre a natureza das resoluções parlamentares que criam as comissões de inquérito, o TC teve ainda a ocasião de, a propósito da apreciação da constitucionalidade de certos dispositivos da lei reguladora dos inquéritos parlamentares, analisar, entre outras questões, a da natureza das comissões de inquérito, a da natureza e extensão dos seus poderes, e a do objecto e dos limites da sua actuação.

5. Existem limites à reeleição do Poder Executivo? Colocaram-se problemas constitucionais a este respeito? Em caso afirmativo, aluda à solução constitucional dada.

A Constituição portuguesa apenas prevê expressamente a limitação de mandatos em relação ao Presidente da República. De forma mais concreta, o artigo 123.º (Reelegibilidade), estipula que “não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo”. Até ao momento presente ainda não se registou qualquer problema de cariz jurídico-constitucional relacionado com este particular limite à renovação de mandatos, não havendo jurisprudência constitucional relacionada com o assunto em apreço.

A Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, estabeleceu limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. Têm-se

discriminação no Orçamento das receitas e despesas do Estado, por certo se referirá a todas as receitas e todas as despesas” (Ac. n.º 267/88).

¹⁰ De acordo com este princípio constitucional, “o orçamento é unitário, isto é, [que] «as receitas e as despesas do Estado devem ser inscritas em um único documento»” (Ac. n.º 267/88).

¹¹ Desta decisão do TC é possível extrair uma orientação geral basilar, segundo a qual, nesta fase, a AR não dispõe dos mesmos poderes de alteração que lhe cabem na fase da elaboração do Orçamento – “Não é de aceitar que, face a uma simples proposta de alteração do Orçamento [de iniciativa governamental] a Assembleia da República possa proceder a modificações orçamentais que não se inscrevam no âmbito da proposta do Governo. Isto, desde logo, porque de outro modo ficaria descaracterizado o exclusivo governamental da iniciativa de alteração do Orçamento. O Governo ficaria condenado ou a não alterar o Orçamento ou a correr o risco de a Assembleia da República, aproveitando uma qualquer iniciativa sua de alteração, alargar as alterações a outras áreas, não pretendidas pelo Governo”.

suscitado algumas dúvidas, na doutrina e nos meios políticos, sobre o exacto alcance do limite de três mandatos. Há quem entenda que ele não é absoluto, sendo apenas um limite a sucessivas candidaturas a uma mesma autarquia local. Diversamente, há quem entenda que o referido limite vale independentemente de as candidaturas se reportarem à mesma ou a autarquias diferentes. Até ao momento não se colocaram problemas relacionados com este limite, sendo certo que, em virtude do regime transitório estabelecido pela Lei n.º 46/2005, só a partir das próximas eleições autárquicas será possível atestar da eventual problematidade da solução engendrada pelo legislador ordinário. De salientar que, no passado, houve já uma tentativa de consagrar um limite temporal, embora distinto, à reeleição para o executivo municipal, tendo sido considerado inconstitucional em sede de fiscalização preventiva. Apesar de se tratar da questão da reeleição relativamente a órgãos autárquicos, poderá interessar a leitura do Acórdão n.º 364/91, pois aí são analisados, v.g., os riscos de uma permanência indeterminada no poder, formas fraudulentas de contornar os limites à reeleição, os critérios que devem orientar e servir de limite ao estabelecimento de novas causas de inelegibilidade.

6. Existem poderes de veto do Executivo que recaiam sobre actuações do Legislativo? Existe jurisprudência constitucional respeitante a esses poderes? Em caso afirmativo, aluda à solução constitucional dada.

O artigo 136.º da CRP consagra o direito de veto político do Presidente da República (PR). O veto político do PR, que é facultativo, pode incidir sobre leis da AR ou decretos-leis (e, de igual forma, sobre decretos regulamentares) do Governo¹². No caso de veto político de leis, esse veto tem efeito suspensivo, podendo o mesmo ser ultrapassado pela AR mediante confirmação (uma segunda aprovação do diploma) por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções (art. 136.º, n.º 2, da CRP). Tratando-se de uma lei orgânica, a maioria requerida para a confirmação é mais exigente – maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções” (art. 136.º, n.º 3, da CRP). Recaindo o veto político do PR sobre decretos-leis do Governo, não está prevista a possibilidade da sua superação, cabendo apenas ao PR comunicar “por escrito ao Governo o sentido do veto” (art. 136.º, n.º 4, da CRP).

Para além do veto político, o PR dispõe igualmente do veto por inconstitucionalidade no âmbito da fiscalização abstracta preventiva (art. 279.º, n.º 1, da CRP). Assim, tendo sido enviado para o TC, para efeitos de uma apreciação prévia de constitucionalidade, um decreto para ser promulgado como lei ou um decreto para ser promulgado como decreto-lei, e tendo-se aquele Tribunal pronunciado pela sua inconstitucionalidade, deverá o PR vetar o diploma. Como se pode constatar, o veto por inconstitucionalidade, contrariamente ao veto político, é obrigatório. À semelhança deste último, ele pode ser superado, desta feita quer se trate de uma lei quer se trate de um decreto-lei¹³. No caso das leis, a superação poderá ser efectuada através de confirmação (por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções), por expurgação ou mediante reformulação do diploma (art. 279.º, n.º 2, da CRP). No caso dos decretos-leis,

¹² Na realidade, a utilização dos termos “lei” e “decreto-lei” não é inteiramente correcta, uma vez que se trata de actos legislativos que ainda não são perfeitos. A CRP utiliza as expressões “decreto da Assembleia da República para ser promulgado como lei” e “decreto do Governo para ser promulgado”. Por uma questão de simplificação do discurso, utilizam-se os termos “lei” e “decreto-lei”.

¹³ Ver advertência anterior.

a superação somente poderá ser efectuada pela via da expurgação e da reformulação (art. 279.º, n.º 2, da CRP).

Quanto a jurisprudência constitucional sobre o veto, podem citar-se vários acórdãos. Desde logo, os Acórdãos n.ºs 320/89 e 59/95. Nestes arestos o TC entendeu poder aplicar-se analogicamente ao veto político (à sua superação), em determinadas circunstâncias, a solução de reformulação do diploma vetado prevista para a fiscalização preventiva.

Ainda no Acórdão n.º 59/95, e também no Acórdão n.º 334/94, é tratada a questão dos poderes dos Presidente da República na sequência de uma reformulação de um diploma vetado por inconstitucionalidade (em face do decreto reformulado, o PR recupera as suas competências normais relativamente ao veto ou ao requerimento da respectiva fiscalização preventiva), assim como a de saber o que se deve entender, afinal, por reformulação (não é qualquer mudança do articulado que consubstancia uma reformulação, sendo necessário uma alteração substancial, de preferência que atenda aos motivos, ou a algumas das razões do veto presidencial).

No Acórdão n.º 151/93, o TC admitiu a possibilidade de as Assembleias Legislativas regionais ultrapassarem o veto por inconstitucionalidade através de confirmação, solução que não merece o apoio total da doutrina.

No Acórdão n.º 183/89, refere o TC que no caso de confirmação pela AR de um decreto parlamentar vetado politicamente, há um verdadeiro dever de promulgação ou de assinatura; no caso de confirmação de um decreto parlamentar objecto de um veto por inconstitucionalidade em sede de fiscalização preventiva, há apenas uma faculdade de promulgar ou vetar.

No Acórdão n.º 162/85, o TC denunciou a impossibilidade de o PR, na sequência de um veto político, interferir, v.g., mediante sugestões, na actuação posterior do parlamento.

Finalmente, o já mencionado Acórdão n.º 320/89 esclarece que não é possível sujeitar a fiscalização preventiva um decreto da AR que tenha sido confirmado na sequência de um veto político do PR; solução oposta, no entanto, deve valer, segundo o TC, para aquelas situações em que o diploma vetado foi reformulado¹⁴.

III. OUTRAS INDICAÇÕES

¹⁴ Nos termos do n.º 3 do artigo 278.º da CRP, “a apreciação preventiva da constitucionalidade deve ser requerida no prazo de oito dias a contar da data da recepção do diploma”.