

A LEGISLAÇÃO DO GOVERNO EM PORTUGAL¹

Eduardo André Galante Alves²

A lei quer que as moções de interesse geral sejam discutidas no senado três dias antes de ir a votação e de ser convertido em decreto o projecto. Reunir-se fora do senado e das assembleias do povo para deliberar sobre os negócios públicos é um crime punido com a morte.

Estas instituições têm por finalidade impedir o príncipe e os traníboras de conspirarem juntos contra a liberdade, de oprimir o povo com leis tirânicas e de mudar a forma do governo. A constituição é de tal modo vigilante a este propósito que as questões de alta importância são relatadas nos comícios dos sífo-grantes, que as comunicam às suas famílias. O caso é então examinado em assembleia popular; depois, os sífo-grantes, após terem deliberado, transmitem ao senado seu parecer e a vontade do povo. Algumas vezes mesmo a opinião de toda a ilha é consultada.

“UTOPIA” – Thomas Morus

RESUMO: Resulta da teoria clássica da separação de poderes que o poder legislativo e o poder executivo não deve caber ao mesmo órgão. Assim, enquanto que cabia primeiro ao Monarca e depois ao Governo o exercício do poder executivo cabia à Assembleia Representativa o exercício do poder legislativo. Contudo, em muitos países foi-se admitindo que o Governo em situações de urgência exerce-se o poder legislativo. Em Portugal, partindo desta exceção, o regime constitucional foi evoluindo no sentido de se admitir a competência legislativa ordinária do Governo. Sendo que presentemente o Governo dispõe de uma vasta competência legislativa ordinária que exerce de forma concorrential com a Assembleia da República.

PALAVRAS-CHAVE: legislação, Governo, Decretos-Lei, procedimento legislativo.

ABSTRACT: It results from the classical theory of separation of powers that the legislative and executive powers should not exercised by the same body. So while it was up to the Monarch, and then to the Government, to exercise the executive power, it laid with the Representative Assembly the exercise of the legislative power. However, in many countries it was admitted that the

¹A matéria do presente artigo coincide, em parte, com a matéria tratada nos nossos relatórios das disciplinas de Direito Constitucional e de Direito Administrativo da parte lectiva do Curso de Doutoramento em Direito - Especialidade de Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

²Advogado, Mestre em Direito - área de especialização em Ciências Jurídico-Políticas - pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, frequência com aproveitamento da parte lectiva do Doutoramento em Direito - Especialidade de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Government exercised the legislative power when it was urgent it did so. In Portugal, starting from this exception, constitutional system evolved in order to admit the ordinary legislative competence of the Government. Currently the Government has a wide ordinary legislative power which it exerts in a competitive manner with the Assembly of the Republic.

KEY-WORDS: legislation, Government, Law Decrees, legislative procedure.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 O estado de exceção constitucional e a competência legislativa (a assunção de plenos poderes) – o início do fim da rígida separação de poderes; 3 A competência legislativa do Governo em Portugal; 4 Competência legislativa do Governo em outros ordenamentos jurídicos; 5 O procedimento legislativo governamental; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Um dos primeiros ensinamentos que qualquer jurista recebe em ciência política é o pensamento de MONTESQUIEU sobre a separação dos poderes do Estado, nos termos do qual o poder legislativo e o poder executivo deveriam caber a diferentes órgãos do Estado.

É verdade que atualmente já não é tão incomum que o órgão executivo tenha competência legislativa própria, porém é preciso não esquecer que a tradição liberal de separação de poderes, tal como pensado por MONTESQUIEU, era frontalmente contra essa possibilidade.

Contudo, em democracia tal competência é normalmente exercida pelo Governo junto da Assembleia Representativa através, por exemplo, de meios próprios e privilegiados de iniciativa legislativa ou, não o sendo, apenas é permitida em situações de urgência.

Não é pois normal que o Governo tenha competência legislativa ordinária e concorrential com a Assembleia Representativa, mas é precisamente esse o sistema constitucional que existe em Portugal, já que, como se verá, o Governo pode emitir actos legislativos, denominados Decretos-Lei, sobre quase todas as matérias, apenas se reservando para a Assembleia da República, de forma relativa (ou seja, passível de delegação legislativa no Governo) ou absoluta, um conjunto de matérias tidas como essenciais.

De facto, não só em Portugal o Governo detém vasta competência legislativa própria como é do mesmo que provém a maioria da legislação produzida. Assim, e a título de exemplo, no ano de 2013 o Governo produziu cerca de 175 Decretos-Lei, enquanto que a Assembleia da República emitiu cerca de 90 Leis.

Este sistema reforça, como é óbvio, o papel do Governo no sistema

constitucional português, sendo que pode este, em grande medida, passar sem o suporte legislativo da Assembleia da República (a grande exceção é a necessidade de anualmente a Assembleia da República aprovar, mediante Lei, o orçamento de estado), podendo assim a Assembleia da República tornar-se primordialmente num órgão de fiscalização da actividade do Governo e não num órgão legislativo primário.

É verdade que o sistema tem o potencial de criar confusão entre o poder legislativo e executivo e mesmo uma situação de confronto entre a Assembleia da República e o Governo (que poderia ser resolvida pela Assembleia da República com a medida limite da aprovação de uma moção de censura ao Governo, o que implicaria a sua demissão), contudo, e apesar de não ser isento de problemas, o certo é que o sistema tem funcionado, de tal forma que não existe dissenso relevante sobre a sua manutenção.

No presente artigo pretende-se assim fazer uma pequena descrição do peculiar regime português de exercício do poder legislativo pelo Governo, começando pela sua evolução e comparando-o com outros regimes.

2 O ESTADO DE EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL E A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA (A ASSUNÇÃO DE PLENOS PODERES) – O INÍCIO DO FIM DA RÍGIDA SEPARAÇÃO DE PODERES

O esquema tradicional, nascido do liberalismo político, de repartição dos poderes passava pela atribuição do poder legislativo ao Parlamento e do poder executivo ao Monarca e, posteriormente, ao Governo ou a um Presidente.

Contudo, a verdade é que esse esquema de repartição de competências implicava alguma morosidade, pelo que quando sobrevinham factos extraordinários que clamavam pela emissão de atos legislativos e não era possível ao Parlamento dar cabal resposta era invariavelmente o órgão executivo que assumia excecionalmente poderes legislativos enquanto e na mediada em que essas circunstâncias anormais se verificavam.

Assim, desde cedo que no Reino Unido o Governo assumia poderes excecionais em caso de situações anormais (tumultos, desastre naturais, etc.), no que se incluía por vezes a emissão de atos com força de lei, cujo exercício era depois validado por ato do parlamento (os bills of indemnity). Eram estas as chamadas situações de “exoneração parlamentar”, as quais que não eram incomuns.

Outro esquema do mesmo género passava pela “habilitação parlamentar prévia”, em que, verificadas as ditas situação de exceção, o Parlamento atribuía poderes adicionais ao órgão executivo (no que se incluía a transferência de competência legislativa).

Outra possibilidade, denominada de auto habilitação executiva,

passava por, em situações de exceção, o órgão executivo (sem intervenção prévia ou posterior do Parlamento) dispor de poderes adicionais para fazer face a essas situações inadiáveis. Era (e é) esta o caso dos Estados Unidos da América. Sendo que tal atribuição adicional de poderes podia resultar diretamente da Constituição ou tão somente da tradição política do país em causa.

Outra forma de lidar com o problema em causa era através da chamada “Ditadura Presidencial”, em que, nas já referidas situações de exceção, o Presidente, por decisão sua, concentra em si todos, ou grande parte, dos poderes executivos ou legislativos, sem que haja intervenção ou controlo do Parlamento nessa decisão. Estamos aqui perante uma “Ditadura comissarial”, tal como gizada por CARL SCHMIDT (com origem na figura do ditador do direito romano), assume os todos os poderes para garantir a constituição e somente enquanto durar a situação de exceção constitucional. A mesma opõe-se assim à “Ditadura Soberana” em que o poder se acha concentrado numa só pessoa ou órgão de forma definitiva ou duradoura e como esquema normal de distribuição dos poderes, e em que, mais importante ainda, o exercício desse poder fica ao estrito critério discricionário do seus titular.

São exemplos destas “ditaduras comissariais” o previsto no artigo 48.º da Constituição Alemã de 1911, nos termos do qual o Chanceler podia concentrar em si grande parte dos poderes executivos e legislativos. Assim como o previsto no artigo 16.º da Constituição Francesa de 1958 (da V República) e que tem por base o previsto no artigo 48.º da Constituição Alemã de 1911. Esta última disposição constitucional foi contudo objeto de uma utilização exagerada (por um período de tempo dilatado em que nem sempre se verificavam quaisquer situações de emergência) pelo Presidente de Gaulle na década de 60 durante a guerra da Argélia.

3 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO GOVERNO EM PORTUGAL

Nas diversas constituições monárquicas portuguesas (mais concretamente nas Constituições de 1822 e 1838 e na Carta Constitucional de 1826) não se achava prevista qualquer competência legislativa do Governo, cabendo a mesma em exclusivo às Cortes.

Aliás, nem sequer se previa a possibilidade de o Governo apresentar propostas de lei às Cortes, devendo assim a iniciativa legislativa partir de, pelo menos, um deputado.

Contudo, tal não quer dizer que o Governo não assumisse a competência legislativa, posto que também em Portugal, muito por influência do esquema britânico de “bills of indemnity”, era usual o Governo legislar sob uma capa de exceção.

Na verdade, durante esse período vulgarizou-se, sobretudo no

período entre Cortes (o qual, tendo em conta a bem conhecida instabilidade política que caracterizou grande parte do período de monarquia constitucional e portanto as sucessivas dissoluções das Cortes, sempre foi bastante alargado), que o Governo, alegando motivos de urgência (que não permitiram aguardar pela reunião das Cortes ou pelo decurso do normal procedimento legislativo), emitisse os denominados “decretos ditatoriais”, isto é, atos legislativos aprovados pelo Governo que vigoravam sem que para tal fosse necessária qualquer intervenção das Cortes.

A doutrina, confrontada com esta prática reiterada, entendia, na sua maioria, que esses “decretos” eram inconstitucionais, contudo sempre se tentou justificar esta prática sustentando-se estar em causa um caso de estado de necessidade em que se justificava o preterimento das normais regras constitucionais sobre a repartição de competências entre o Governo e as Cortes ou então entendendo-se que existia uma delegação do poder legislativo das Cortes no Governo.

Na prática a questão nunca se chegou a colocar, já que as Cortes, após finalmente se voltarem a reunir, eram, por um lado, rápidas em conferir um bill de indemnidade pela emissão dos ditos ditatoriais e a ratificar os mesmos, por outro lado, os tribunais não só se mostravam muito reticentes em apreciar a validade atos legislativos, em função do princípio da separação de poderes, como entendiam que se as Cortes não tivessem negado a confirmação desses decretos os mesmos eram válidos.

Tão generalizada era esta prática que, no âmbito Constituição Republicana de 1911, se instituiu o crime de responsabilidade concernente à publicação de atos legislativos pelo Governo (artigo 8.º, n.º 4, da Lei n.º 266, de 27 de julho de 1914).

Contudo, decorria do previsto nos artigos 26.º e 27.º da Constituição de 1911 que o Congresso poderia conferir autorizações legislativas ao Governo sobre todas as matérias sobre as quais dispunha de competência legislativa própria, sendo que as autorizações legislativas só poderiam ser utilizadas uma vez. Passando assim o Governo, é certo que mediante autorização prévia, a poder emitir regularmente atos legislativos.

Já no artigo 28.º da Constituição de 1911 encontrava-se previsto que a iniciativa legislativa junto do Congresso poderia ser exercida, sem limite, pelos membros do Governo (o que conjugado com o que antes se disse implicava que o Governo podia propor no Congresso que lhe fosse atribuída uma autorização para legislar sobre certa questão).

Na versão originária da Constituição de 1933, mais concretamente no artigo 92.º desta, encontrava-se previsto que as leis da Assembleia Nacional deveriam limitar-se a prever as bases gerais dos regimes jurídicos, pelo que o Governo tinha a seu favor uma larga reserva de regulamento administrativo na concretização dessas bases gerais. Para além disso, permitia-se ao Governo, nos termos do previsto no artigo 108.º, n.º 2, da Constituição, emitir

Decretos-Leis quando previamente autorizado pela Assembleia Nacional, ou então quando se verificassem “casos de urgência e necessidade pública”.

Contudo, se o Governo emitisse Decretos-Lei ao abrigo desta última previsão deveria, nos termos do § 3.º do referido artigo 108.º da Constituição, apresentar o Decreto-Lei à Assembleia Nacional, nas cinco sessões seguintes, para que esta o ratificasse, sendo que havendo recusa de ratificação o Decreto-Lei só deixaria de vigorar após a publicação dessa recusa (isto é, a mesma tinha efeitos *ex nunc*). A ratificação podia ser concedida com emendas, mas nesse caso o Decreto-Lei alterado convolava-se em proposta de lei.

O texto da última parte do referido artigo 108.º, n.º 2, da Constituição é bastante claro no sentido de que, sem ser por intermédio de autorização da Assembleia Nacional, o Governo só podia aprovar Decretos-Lei quando estivessem em causa circunstâncias muito excepcionais em que fosse necessário emitir um ato legislativo num curto espaço de tempo para fazer face a um imperioso interesse público.

Contudo, mercê das características próprias do Estado Novo (partido único, autoritarismo e concentração do poder no Presidente do Conselho de Ministros), o Governo passou a utilizar a previsão excepcional acima referida para emitir Decretos-Lei em situações correntes, não sendo contudo recusada a ratificação dos Decretos-Lei assim emitidos pela Assembleia Nacional.

Assim, na revisão constitucional de 1945 (Lei n.º 2009, de 17 de dezembro de 1945) adequou-se o texto da Constituição de 1933 à prática efetiva da vida política até esse momento. Pelo que, o Governo passou a ter competência legislativa própria e ordinária (sem ser assim necessário autorização da Assembleia Nacional ou uma situação de urgência e necessidade), prevista no artigo 109.º, n.º 2, da Constituição, passando a Assembleia Nacional a ter a seu favor uma reserva de lei (relativa às matérias previstas no artigo 93.º da Constituição). A ratificação expressa dos Decretos-Lei deixou também de ser obrigatória, considerando-se que só não existia ratificação tácita se, nas dez sessões posteriores da Assembleia Nacional, cinco deputados solicitassem que o Decreto-Lei fosse apreciado pela Assembleia (cfr. o artigo 109.º, § 3, da Constituição).

A ratificação dos Decretos-Lei deixou assim de ser, como a sua congénere de direito privado, um ato necessário a sanar o vício do ato antes praticado (neste caso de competência) ou, pelo menos, um ato necessário a conferir definitividade ao ato praticado anteriormente, passando antes a estar em causa um mecanismo de fiscalização política do Governo pela Assembleia Nacional.

Na Constituição de 1976 optou-se por manter, em geral, este regime, tendo assim o Governo competência legislativa própria e ordinária, mas tendo a Assembleia da República um conjunto de matérias reservadas,

em que portanto só esta podia legislar (reserva absoluta) ou em que o Governo não podia legislar sem a sua autorização prévia (reserva relativa).

Passou então a ser claro que a competência legislativa do Governo encontra-se numa posição de paridade com a competência legislativa da Assembleia da República quando esta seja produzida no âmbito da chamada competência concorrential (isto é, em relação a matérias que não se acham inseridas na reserva de Lei da Assembleia da República ou na reserva de Decreto-Lei do Governo).

O único resquício da anterior situação era a ratificação dos Decretos-Lei pela Assembleia da República. Contudo, esta ratificação (prevista no artigo 172.º da versão originária da Constituição de 1976) era em tudo semelhante à ratificação da Constituição de 1933 nas suas versões posteriores, ou seja, eram concedidas tacitamente se não fosse requerida a apreciação dos Decretos-Lei na Assembleia da República.

Nas alterações subsequentes à redação da Constituição de 1976 o regime da ratificação foi sofrendo modificações no sentido da sua adequação ao fim verdadeiramente pretendido, fiscalização política da atividade do Governo.

Assim, presentemente, desde a revisão constitucional de 1997, a ratificação, que se passou a designar apreciação parlamentar de atos legislativos, prevista no artigo 169.º da Constituição, é no sentido de que pode a Assembleia da República, quando tal seja requerido nos trinta dias seguintes à publicação do mesmo e mediante requerimento subscrito por dez deputados, apreciar os Decretos-Lei do Governo, que não tenham sido emitidos no âmbito da sua reserva de lei, com o fito de fazer cessar a sua vigência. Sendo que resulta bem claro desse regime constitucional que as eventuais alterações ao Decreto-Lei se devem fazer através de Lei da Assembleia da República em que se altere o mesmo (nos mesmos termos, portanto, em que normalmente pode uma lei da Assembleia da República alterar um decreto-lei e vice versa).

Assim, presentemente existe uma clara independência legislativa do Governo, que pode legislar livremente em todas as matérias não previstas na reserva absoluta ou na reserva relativa da Assembleia da República (previstas nos artigos 164.º e 165.º da Constituição), sendo que o controlo dos Decretos-Lei pela Assembleia da República não diz respeito a uma qualquer dependência legislativa mas sim a um mecanismo de fiscalização política do Governo pela Assembleia da República.

O Governo dispõe, aliás, de uma competência legislativa exclusiva a seu favor, assim, nos termos do previsto no artigo 198.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, o Governo tem uma reserva legislativa absoluta a seu favor relativa à sua organização e funcionamento (não podendo assim a Assembleia da República legislar nessas matérias). Sendo que essa reserva não se limita à lei orgânica do Governo, antes incluindo todos os atos legislativos que digam respeito à organização dos diversos órgãos que o compõem.

Assim, parece pouco provável que no ordenamento jurídico português surja a necessidade de se fazer uso de um mecanismo excepcional para conferir ao Governo competências legislativas que não possui já.

Contudo, tal não é, de todo impossível. Assim, bastaria que estivesse em causa uma matéria pertencente à reserva relativa ou absoluta da Assembleia da República e que fosse necessário sobre ela legislar com grande celeridade não compaginável com os termos normais do procedimento legislativo parlamentar.

Ora, BACELAR GOUVEIA é da opinião que o estado de necessidade legislativo é um princípio geral de direito. Assim, este autor defende que o Governo pode legislar fora dos casos expressamente permitidos na Constituição da República Portuguesa quando a tal obrigue a urgência, mas só em situações de recesso da Assembleia da República e mediante apreciação parlamentar imediata e controlo jurisdicional.

Um dos casos em que tal se pode colocar é na transposição de diretivas comunitárias relativas a matérias englobadas na reserva relativa ou absoluta da Assembleia da República. É que, nos termos do artigo 112.º, n.º 8, da Constituição da República Portuguesa, a transposição de diretivas comunitárias dever ser feita através de lei ou decreto-lei.

Contudo, pode dar-se o caso de a Assembleia da República não proceder, no prazo para o efeito à aprovação da lei de transposição. O que, por seu turno, pode acarretar sanções para o Estado Português.

Pode então nestes casos o Governo fazer a transposição dessas diretivas por intermédio de Decreto-Lei?

PAULO OTERO entende que sim, até porque, como o mesmo bem refere, o direito comunitário e as obrigações assumidas pelos Estados no âmbito do mesmo exigem que se proceda à adaptação das normas constitucionais.

Julgamos que, de facto, existindo especial urgência na transposição de uma diretiva comunitária que não tenha sido transposta no prazo para o efeito pode o Governo fazê-lo. Carecendo contudo os Decretos-Lei daí resultantes de serem expressamente ratificados pela Assembleia da República.

4 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO GOVERNO EM OUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS

Como acima se aludiu, em outros ordenamentos jurídicos também se acha presentemente prevista, em termos mais ou menos amplos, a competência legislativa dos Governos (ou, melhor dito, do órgão executivo).

Vejamos assim alguns exemplos:

a) Alemanha

Na Alemanha acha-se previsto o estado de necessidade legislativo,

em que se permite que o Chanceler ultrapasse o bloqueio legislativo que lhe seja movido no órgão legislativo.

Assim, decorre do previsto nos artigos 68.º e 81.º da Lei Fundamental, que quando:

1- O Parlamento Federal (Reichstag) recusar aprovação de um projeto de lei;

2- O Governo Federal declarar, subsequentemente, que esse projeto de lei é urgente; e

3- O Presidente da Federação decretar que a situação de impasse criada pode ser qualificada como sendo de urgência legislativa;

a lei em causa, e bem assim outras que sejam bloqueadas pelo Parlamento durante a vigência do estado de necessidade legislativo, mesmo tendo sido rejeitado pelo Parlamento, pode ser então aprovada pelo Conselho Federal.

Esse mecanismo não pode, contudo, ser utilizado para rever a Lei Fundamental nem sequer a mesma pode ser revista enquanto durar o estado de necessidade legislativa.

O estado de necessidade legislativo tem a duração máxima de seis meses e só pode ser utilizado pelo Chanceler uma vez por mandato.

Estamos assim não tanto perante um caso em que se admite que o Governo assuma a competência legislativa por razões de urgência e interesse público, mas antes perante um mecanismo que visa evitar e solucionar crises institucionais entre o Chanceler e o Parlamento Federal através da intervenção de um terceiro órgão (o Conselho Federal).

b) Itália

Encontra-se previsto no artigo 77.º da Constituição Italiana de 1947 que o Governo pode aprovar decreti-leggi, atos com força de lei, quando se verificarem situações excepcionais de necessidade e urgência que não possam ser debeladas através da emissão de atos legislativos pelas Câmaras.

Esses decreti-leggi, devem ser convertidos em lei pelas Câmaras no prazo de 60 dias. Se tal não suceder no referido prazo, ou se essa conversão for recusada, os ditos decreti-leggi deixam de vigorar com efeitos ex nunc.

c) Espanha

Nos termos do previsto no artigo 86.º da Constituição Espanhola, o Governo pode emitir decretos-lei (decretos-leyes) em situações de necessidade e urgência (como tem vindo a ser referido pela doutrina, “situações de necessidade e urgência” é um conceito indeterminado que confere uma margem de livre apreciação ao Governo).

Os decretos-leis devem ser sujeitos a apreciação parlamentar das Cortes que os podem confirmar, derrogar ou então converter em procedimento legislativo de urgência.

Os decretos-lei não podem incidir sobre o ordenamento das

instituições básicas do Estado, sobre os direitos, deveres e liberdades dos cidadãos previstos no título I da Constituição, sobre o regime das comunidades autónomas e sobre o direito eleitoral geral.

d) França

Na Constituição Francesa de 1958 não se acha previsto que o Governo tenha competência legislativa própria.

Contudo, tem o Governo um amplo espaço normativo que lhe pertence só a si. Assim, encontra-se aí estabelecida uma reserva absoluta de regulamento administrativo do Governo (muito *suis generis*), nos termos da qual no âmbito dessas matérias não é possível ao legislador emitir atos legislativos.

O efeito, embora algo dissimulado por estarem em causa regulamentos administrativos, e tendo sido entretanto objeto de jurisprudência restritiva em que se visa salvaguardar os direitos dos particulares, é que o Governo, na ausência de leis sobre as matérias em questão em decorrência dessa reserva de regulamento, tornou-se no órgão legislativo ordinário dessas matérias.

e) Brasil

No artigo 180.º da Constituição Brasileira de 1937 encontrava-se previsto que o Presidente podia emitir decretos-leis enquanto não se encontrasse instalado o Parlamento. Esses Decretos-Lei não tinham, contudo, de ser ratificados ou convertidos pelo Parlamento.

Já no artigo 55.º da Constituição Brasileira de 1967 encontrava-se previsto que em caso de urgência ou de interesse público relevante o Presidente podia emitir decretos-lei sobre certas matérias. Os quais deveriam aprovados pelo Congresso no prazo de 60 dias, se os mesmos não fosse aprovados deixariam de vigorar com efeitos *ex nunc*.

No artigo 62.º da Constituição Brasileira de 1988 (na versão resultante da revisão levada a cabo em 2001) encontra-se previsto, influenciado claramente pelo regime dos *decreti-leggi*, que em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

As ditas medidas provisórias embora não tenham forma de lei têm força de lei (pelo que as normas legislativas anteriores contrárias tornam-se inaplicáveis).

As medidas provisórias apenas podem vigorar pelo prazo de 60 dias, prorrogáveis uma única vez pelo mesmo prazo.

Prazo em que as mesmas devem ser convertidas pelo Congresso em lei. Caso tal não ocorra as medidas provisórias deixam de vigorar desde o momento em que foram publicadas, ou seja, com efeitos *ex tunc*. Contudo pode o Congresso, e na prática tem-no feito em diversas ocasiões, salvaguardar os efeitos ocorridos durante o tempo em que as medidas provisórias estiveram em vigor.

5 O PROCEDIMENTO LEGISLATIVO GOVERNAMENTAL

Pouco se acha previsto na Constituição acerca do procedimento legislativo governamental. De facto, a este propósito apenas se pode referir que, nos termos do previsto no artigo 200.º, n.º 1, alíneas c) e d), da Constituição da República Portuguesa, cabe ao Conselho de Ministros aprovar as propostas de lei e os Decretos-Lei e que, nos termos do previsto no artigo 201.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, os Decretos-Lei devem ser assinados pelo Primeiro-Ministro e pelo(s) Ministro(s) competente(s) em razão da matéria.

Assim, fora das vinculações antes referidas, não existe um esquema fixo de procedimento legislativo governamental, ficando a sua concretização a cargo do próprio Governo. Contudo, têm vindo a sedimentar-se um conjunto de normas de procedimento legislativo governamental que se vão repetindo, com alguns avanços e retrocessos, de Governo para Governo.

O procedimento legislativo governamental encontra-se presentemente regulado no Regimento do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional (Anexo I da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 11 de julho), mais concretamente no Capítulo III do mesmo.

O procedimento legislativo inicia-se com o envio dos projetos de atos pelo gabinete do Ministro proponente para o gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, o que é feito por via informática (cfr. os pontos 21.1 e 22.1 do Regimento).

O Regimento não é claro sobre o momento em que devem ser realizadas as audições, obrigatórias ou facultativas, de entidades. Pois refere-se, no ponto 22.1.2 do Regimento, que no formulário de apresentação do projeto se devem mencionar as audições realizadas ou que devem ser realizadas.

Sendo contudo óbvio que as audições aos órgãos de Governo das Regiões Autónomas, que não incumbem ao Ministro proponente como as demais (cfr. o ponto 23.1 do Regimento), mas à Presidência do Conselho de Ministros, só podem ser realizadas após a apresentação do projeto.

Deve ser obtida a pronúncia do Ministro das Finanças quando estejam em causa projetos que envolvam o aumento de despesa ou a diminuição da receita (cfr. o ponto 24.1 do Regimento) e do Ministro dos Negócios Estrangeiros quando estejam em causa projetos que impliquem a transposição de diretivas comunitárias ou sejam necessários ao cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado Português no seio da União Europeia (cfr. o ponto 24.2 do Regimento).

Para além das audições e pronúncias antes referidas, pode ainda realizar-se uma consulta pública em que se permita ao público em geral pronunciar-se sobre o projeto (cfr. o ponto 25 do Regimento). Contudo, a realização dita consulta pública parece encontrar-se no livre arbítrio do Ministro proponente e do Secretário de Estado da Presidência do Conselho

de Ministros.

Cabe ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros apreciar os projetos apresentados de forma a avaliar se foram cumpridos todos os requisitos e procedimentos do Regimento ou se existem deficiências, irregularidades, ilegalidades ou mesmo inconstitucionalidades que impeçam a aprovação do projeto tal qual ele se encontra, caso em que o mesmo deve ser devolvido ao seu proponente (cfr. os pontos 27.1, 27.1.1, 27.1.2 e 27.2 do Regimento).

Admitido o projeto o mesmo é, mais uma vez informaticamente, posto em circulação para que todos os Ministérios possam, fundamentadamente, pronunciar-se sobre o mesmo (cfr. o ponto 27.3 do Regimento), o qual circula durante, pelo menos, durante uma semana (cfr. o ponto 27.4 do Regimento).

Após a referida circulação o projeto é considerado para agendamento na reunião de Secretários de Estado seguinte. A reunião de Secretários de Estado realiza-se na segunda-feira, estando presentes o Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, que preside, o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, o Secretário de Estado da Cultura e os Secretários de Estado que os Ministros designarem para os representar (cfr. os pontos 12.1 e 13.1 do Regimento).

Na reunião dos Secretários de Estado são pois discutidos os projetos que foram objeto de circulação, assim como os projetos que lhe foram devolvidos pelo Conselho de Ministros, de forma a apurar se os mesmos se encontram em condições de serem levados a Conselho de Ministros para aprovação, tal apuramento passa, em grande parte, por saber se o mesmo reúne o consenso dos demais Ministérios ou, se não o reunindo, se lhe podem ser introduzidas alterações que permitam alcançar esse consenso.

Aprovado o projeto na reunião de Secretários de Estado o mesmo é remetido para o Conselho de Ministros para que seja incluído na parte II da agenda relativa a projetos a aprovar, sendo que a concreta agenda de cada Conselho de Ministros é elaborada pelo Primeiro-Ministro coadjuvado pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (cfr. o ponto 5.1 do Regimento). A inclusão nesta parte da agenda implica que, tendo-se alcançado um consenso na reunião de Secretários de Estado, não se julga necessário realizar apresentação do projeto ou debates específicos sobre o mesmo, pelo que este é aprovado de forma mais célere (cfr. o ponto 5.3.2 do Regimento).

Se o projeto não for aprovado na reunião de Secretários de Estados e se suscitarem questões tidas como inultrapassáveis (que não possam, por exemplo, ser resolvidas com o estudo de alterações a introduzir e com uma nova discussão do mesmo em outra reunião da reunião de

Secretários de Estado), o mesmo é remetido para ser agendado na parte III da agenda do Conselho de Ministros relativa a projetos a debater, o que implica que se fará uma apresentação do projeto e, de seguida, uma discussão sobre o mesmo de modo a tentar alcançar o consenso que faltou na reunião de Secretários de Estados (cfr. o ponto 5.3.3 do Regimento).

O projeto pode também, em função da sua relevância e/ou da urgência na sua aprovação, ser inserido pelo Primeiro-Ministro na parte III da agenda do Conselho de Ministros se considerar que o mesmo dever ser objeto de discussão ou então se não tiver antes sido apreciado em reunião de Secretários de Estado mas se pretenda aprová-lo.

No culminar do procedimento o projeto é então submetido a deliberação do Conselho de Ministros, na mesma pode o Conselho de Ministros deliberar aprovar ou rejeitar o projeto, pode também deliberar adiar o mesmo para apreciação posterior ou devolvê-lo à reunião de Secretários de Estado (cfr. o ponto 6.3 do Regimento).

Até à sua aprovação por deliberação do Conselho de Ministros, pode o Ministro proponente do mesmo retirá-lo, o que faz cessar o procedimento (cfr. o aludido ponto 6.3 do Regimento).

O Conselho de Místros pode deliberar por votação ou consenso (cfr. o ponto 6.2 do Regimento), sendo a deliberação tomada por votação não se exige qualquer maioria qualificada para a sua aprovação, pelo que bastará a maioria simples dos votos presentes.

Após a deliberação em que seja aprovado, o projeto fica, mais uma vez, a cargo do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros que deve proceder à recolha das assinaturas necessárias (que, nos termos do artigo 201.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, são só a assinatura do Primeiro-Ministro e do(s) Ministro(s) competente(s) em razão da matéria), após o que este deve enviá-lo para a Presidência da República a fim de o mesmo ser promulgado.

O procedimento legislativo do Governo, tirando a consulta pública acima referida, não é público, assim sendo, as reuniões do Conselho de Ministros onde se discutam e aprovem os projetos de Decretos-Lei são realizadas á porta fechada.

Aliás, no que diz respeito à reunião de Secretários de Estado e ao Conselho de Ministros, embora se encontre previsto, nos pontos 8.1 e 18.1 do Regimento, que deve ser elaborada uma súmula dos trabalhos, mormente das deliberações tomadas, encontra-se igualmente previsto, no ponto 11 do Regimento, que “as agendas e os projetos submetidos ou a submeter à apreciação do Conselho são confidenciais, sem prejuízo do disposto no n.º 7 sobre o comunicado final, comunicado esse em que mais não se refere do que referir, em termos genéricos, a legislação aprovada.

REFERÊNCIAS

- CARLOS BLANCO DE MORAIS, Curso de Direito Constitucional, Tomo I, 2.^a edição, Coimbra Editora, 2012;
- CARL SCHMIDT, A Ditadura (“La Dictadura”), tradução em espanhol, Madrid, 1968;
- FELICIANO BARREIRAS DUARTE, A Hierarquia dos Actos Normativos e o Processo Legislativo em Portugal, Âncora Editora, 2010;
- GERMANA DE OLIVEIRA MORAES, O Controlo Jurisdicional da Constitucionalidade do Processo Legislativo no Direito Brasileiro, *in* Estudos de Direito Parlamentar, AAFDL, 1997);
- J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional, 7.^a edição, Almedina, 7.^a edição;
- JAIME VALLE, A Participação do Governo no Exercício da Função Legislativa’, Coimbra Editora, 2004;
- JORGE BACELAR GOUVEIA, O Estado de Exceção no Direito Constitucional, Almedina, 1999;
- JORGE BACELAR GOUVEIA, Manual de Direito Constitucional, Volume II, Almedina, 4.^a edição, 2011;
- JORGE MIRANDA, A competência interna da Assembleia da República, *in* Estudos sobre a Constituição, Lisboa, Livraria Petrony, 1977;
- JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional- Tomo V - 4.^a Edição, 2011;
- LUÍS S. CABRAL DE MOCADA, Ensaio sobre a Lei, Coimbra Editora, 2002;
- MANUEL ARAGON, Constitucion y Democracia, Madrid, Tecnos, 1990;
- MIGUEL LOPES ROMÃO, A Bem do Estado - Publicidade e Segredo na Formação e na Divulgação das Leis (1820-1910), Almedina, 2005;
- NUNO PIÇARRA, A Reserva de Administração, *in* OD, 1990;
- PALOMA BIGLINO CAMPOS (‘Los vicios en el procedimiento legislativo’, Madrid, Centro de estudos constitucionales, 1991);
- PAULO OTERO, Legalidade e Administração Pública: Sentido da Vinculação Administrativa e juricidade, Almedina, 2007;
- PAULO OTERO (Coord.), ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, PEDRO LOMBA, Comentário à Constituição Portuguesa, III Volume, 1.^o Tomo, Almedina, 2008;