

OS “GOVERNOS DE GESTÃO”: CONCEITO, ORIGEM E LIMITES(*)

Pelo Prof. Doutor Marco Caldeira(**)

SUMÁRIO:

I. Introdução. II. Delimitação do conceito e figuras afins. III. Origem da figura. IV. Consagração constitucional. V. O regime dos “Governos de gestão”. V.1. A génese histórica da fórmula constitucional: “prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos”. **V.2.** A densificação feita pela doutrina e pela jurisprudência. **V.3.** O controlo da actividade dos “Governos de gestão”. **V.4.** Nota final: a situação dos Governos sem programa apreciado face aos Governos já demitidos.

I. Introdução

1. Nos termos do art. 186.º, n.º 5 da Constituição, “[a]ntes da apreciação do seu programa pela Assembleia da República, ou após a sua demissão, o Governo limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos”. Este preceito constitucional — que, aliás, é depois replicado, para os ordenamentos jurídicos regionais, para cada uma das Regiões Autónomas⁽¹⁾ — consagra

(*) O presente texto recupera, com adaptações, a análise levada a cabo num dos capítulos da nossa dissertação de doutoramento (*O programa do Governo no sistema político-constitucional Português*, 2022), inédita, tendo-se entendido que a importância da matéria e o desenvolvimento dado ao seu tratamento justificariam a sua publicação em artigo autónomo.

(**) Professor Auxiliar Convocado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador do *Lisbon Public Law Research Centre* (LPL) | Centro de Investigação de Direito Público.

⁽¹⁾ Com efeito, dispõe o art. 234.º, n.º 2 da Constituição que “[a] dissolução da Assembleia Legislativa da região autónoma acarreta a demissão do Governo Regional, que fica limitado à prática

assim a figura dos denominados *Governos de gestão*, que, como resulta do enunciado transcrito, abrange (e impõe uma *capitis deminutio* sobre) os Governos que se encontrem numa de duas situações:

- (i) O respectivo programa ainda não tenha sido apreciado pela Assembleia da República; ou
- (ii) Já tenham sido demitidos.

O presente texto visa assim analisar o regime constitucional dos “Governos de gestão”, distinguindo-os de figuras afins, recuperando a sua génese histórica e procurando dilucidar a *ratio* e o alcance das limitações que são impostas pela Lei Fundamental à actuação destes Executivos.

II. Delimitação do conceito e figuras afins

2. Em primeiro lugar, e para que não se suscitem dúvidas, importa desde logo delimitar os contornos da figura sob estudo: como resulta do disposto no art. 186.º, n.º 5 da Constituição, só são Governos ditos “de gestão” aqueles que se encontrem numa de duas circunstâncias: os Governos já nomeados, mas que ainda não viram o seu programa apreciado pela Assembleia da República (reportando-se, portanto, ao período de 10 dias

dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos, até à tomada de posse do novo governo após a realização de eleições”. Esta fórmula é depois reiterada em cada um dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões. Assim, o art. 63.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira estabelece que, “[a]ntes da aprovação do seu Programa pela Assembleia Legislativa Regional, ou após a sua demissão, o Governo Regional limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos da Região”. Por seu turno, o art. 81.º, n.º 6 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, numa formulação quase idêntica, prevê que, “[a]ntes da aprovação do seu programa pela Assembleia Legislativa ou após a sua demissão, o Governo Regional limita-se à prática dos actos estritamente necessários a assegurar a gestão corrente dos negócios públicos”. De todo o modo, mesmo que os Estatutos Político-Administrativos fossem omissos nesta matéria, sempre deveria considerar-se aplicável às Regiões Autónomas, por analogia, a solução prevista no art. 186.º, n.º 5 da Constituição: cf., neste sentido, RUI MEDEIROS, “Artigo 231.º”, in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2.ª ed. revista, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 353. Para maiores desenvolvimentos sobre as competências “de gestão” dos Governos Regionais — que é necessariamente mais limitada do que a dos Governos nacionais, por aqueles (ao contrário destes) não disporem de competência legislativa —, cf., do mesmo Autor, “Artigo 234.º”, in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2.ª ed. revista, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, pp. 377 e 378, bem como GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed. revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 710.

entre a nomeação do Primeiro-Ministro, nos termos do art. 187.º, n.º 1 da Constituição, e a apreciação do programa do Governo, nos termos do art. 192.º, n.º 1 da Constituição), e os Governos demitidos (ou seja, aqueles relativamente aos quais se verificou uma das circunstâncias previstas nos n.os 1 e 2 do art. 195.º da Constituição). Só estes Executivos se integram na previsão do art. 186.º, n.º 5 da Constituição e, por conseguinte, só estes vêm a sua capacidade limitada “à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos”.

Isto significa, por exclusão de partes, que nenhum outro Governo, que não se encontre nestas circunstâncias, está sujeito à *capitis diminutio* imposta por aquela norma constitucional: em especial, para o que aqui importa, não são “Governos de gestão”, nem os Governos “intercalares”, nem os Governos ditos demissionários, nem os Governos após ter sido dissolvida a Assembleia da República.

Quanto aos Governos “intercalares”, diga-se que “*este tipo de governos dotados de um mandato limitado no tempo — ou de uma missão politicamente limitada —*” não se encontra juridicamente ferido de qualquer *capitis diminutio*, não existindo fundamento constitucional para os reconduzir ao conceito de “Governo de gestão”⁽²⁾.

Quanto aos Governos demissionários — por exemplo, um Governo cujo Primeiro-Ministro tivesse declarado publicamente ir apresentar o seu pedido de demissão ao Presidente da República, sem ainda o ter formalizado⁽³⁾ —, apesar da posição assumida por alguma da mais autorizada doutrina⁽⁴⁾, afigura-se não existir fundamento suficiente para os reconduzir a “Governos de gestão”⁽⁵⁾: sem prejuízo da maior fragilização política

(2) Neste sentido, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de Gestão*, 2.ª ed. revista e actualizada, Principia, Cascais, 2002, p. 14, bem como PAULO OTERO, *Direito Administrativo — Relatório de uma disciplina apresentado no concurso para professor associado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, 1998, p. 10.

(3) Sobre este último exemplo e a sua recondução ao conceito de “Governo demissionário”, enquanto um Governo “*politicamente enfraquecido*”, embora não “de gestão” e sem qualquer diminuição jurídica da sua capacidade, cf. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 405 e 406.

(4) No sentido de que os Governos *demissionários* (mas ainda não efectivamente demitidos) devem considerar-se “Governos de gestão”, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de Gestão*, *cit.*, pp. 13 e 14.

(5) Neste sentido, negando que um Governo demissionário seja um “Governo de gestão”, cf. PAULO OTERO, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 1992, p. 348, nota 132; *idem*, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, *cit.*, p. 405, bem como JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 85, nota 251, e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições de Direito Constitucional*, Vol. II, 3.ª ed. (2.ª reimpressão), AAFDL Editora, Lisboa, 2023, p. 174.

em que se encontrem, os Governos demissionários não são, ainda (e, porventura, poderão até nunca vir a sê-lo), Governos efectivamente demitidos, não estabelecendo a Constituição qualquer limitação jurídica a Governos já em plenitude de funções e que ainda não foram objecto de demissão.

Do mesmo modo, também os Governos não demitidos, num cenário de dissolução da Assembleia da República, não podem ser considerados “Governos de gestão”. Como se sabe, a questão só se coloca porque, ao contrário do que sucede no sistema de governo das Regiões Autónomas⁽⁶⁾, a dissolução do órgão parlamentar não implica necessariamente a demissão do órgão Executivo⁽⁷⁾; mas compreende-se, naturalmente, a tentação de equiparar as situações, pelo óbvio desconforto que implica ter um Governo em plenas funções quando o Parlamento está dissolvido, sabendo-se que, por um lado, o Governo emana e depende do Parlamento e que, por outro, este é a principal instância de controlo daquele. Neste sentido, não surpreendem as propostas, no foro parlamentar⁽⁸⁾ e doutrinário⁽⁹⁾, que já têm sido feitas para alterar o art. 195.º da Constituição e aditar a dissolução da Assembleia da República como causa de demissão do Governo (a exemplo do que sucede no sistema de governo das Regiões Autónomas), ou, pelo menos, para limitar juridicamente a actuação do Executivo que se encontre nestas circunstâncias (perante um Parlamento dissolvido).

(6) Cf. art. 234.º, n.º 2 da Constituição.

(7) Bastando confrontar as diversas alíneas do art. 195.º, n.º 1 da Constituição para se constatar que a dissolução da Assembleia da República não se encontra entre as causas que, nos termos daquele preceito, determinam a demissão do Governo.

(8) Com efeito, na revisão constitucional de 1997, o Partido Socialista propôs que a *capitis deminutio* prevista no (actual) art. 186.º, n.º 5 da Constituição passasse a incidir também sobre os Governos nas situações de dissolução da Assembleia da República e após a realização das eleições legislativas [cf. Projecto de Revisão Constitucional n.º 3/VII, publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27, de 7 de Março de 1996, pp. 484-(10) a 484-(28), *maxime* p. 484-(23)]: a lógica desta alteração, segundo os seus proponentes, era a de que, dependendo o Governo “*de uma concreta Assembleia*”, qualquer uma daquelas vicissitudes “*deve acarretar consequências sobre a capacidade do governo para manter uma plenitude de poderes*”: cf. Deputado ALMEIDA SANTOS, in *Diário da Assembleia da República*, II Série-RC, n.º 48, de 6 de Novembro de 1996, p. 1491. A proposta, porém, não seria aprovada. Mais de uma década mais tarde, seria o Partido Social-Democrata (“PSD”) a propor a mesma solução: cf. o Projecto de Revisão Constitucional n.º 1/XI, intitulado “Uma Constituição para o Século XXI”, disponível em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456b76644756346447397a4c334279597a457457456b755a47396a&fich=prc1-XI.doc&InLine=true>>. O processo de revisão constitucional não teria seguimento, por força da dissolução da Assembleia da República, em 2011.

(9) Cf. JORGE MIRANDA, *Aperfeiçoar a Constituição*, Almedina, Coimbra, 2021, p. 114.

Não obstante, com todo o respeito por quem defende uma resposta afirmativa, *de iure condendo*⁽¹⁰⁾, parece-nos que, *de iure condito*, tal posição não encontra suficiente respaldo na Lei Fundamental.

De facto, por um lado, a dissolução da Assembleia da República não surge na Constituição como uma causa de demissão do Governo (cujo elenco deve ter-se por taxativo)⁽¹¹⁾; por outro lado, nem sequer é seguro que tal ausência corresponda a qualquer lacuna, podendo bem entender-se que o legislador constituinte não quis que ambos os órgãos (Parlamento e Executivo) se encontrassem diminuídos durante o mesmo período temporal pré-eleições⁽¹²⁾, isto sabendo-se que, mesmo não se encontrando demitido, um Governo sofre sempre limitações na sua actuação quando a Assembleia da República está dissolvida, especialmente porque, nesses casos, não pode beneficiar de autorizações legislativas para legislar nas matérias de reserva relativa de competência legislativa parlamentar (art. 165.º da Constituição). Ou seja, pela nossa parte, concordamos com os Autores que entendem não existir “*qualquer razão para impor limites jurídicos à competência de um órgão constitucional em fim de mandato, nem tal está previsto na Lei Fundamental. Salvo as excepções expressamente previstas na CRP, os órgãos exercem plenamente as suas competências desde o primeiro ao último dia do seu mandato*”⁽¹³⁾.

(10) Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., p. 15, bem como ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO e MÁRIO JOÃO DE BRITO FERNANDES, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, AAFDL Editora, Lisboa, 1999, p. 448.

(11) Neste sentido, cf. GOMES CANOTILHO, “Governo”, in AA.VV., *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Lisboa, 1993, p. 30.

(12) A isto pode, no entanto, contrapor-se, com JORGE MIRANDA, que “[a] Assembleia dissolvida mantém a plenitude dos seus poderes, prontos a serem exercidos quando as circunstâncias o exigirem”: cf. “Artigo 186.º”, in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2.ª ed., Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, p. 656.

(13) Seguimos ANTÓNIO DUARTE SILVA e MIGUEL LOBO ANTUNES, “Sobre os Governos de gestão”, in AA.VV., *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Cardoso da Costa*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2004, p. 977. Em sentido coincidente quanto à não demissão do Governo nestes casos (sem prejuízo de visões diferentes quanto à existência, ou não, de limites à actuação governamental), cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., p. 14, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Vol. II, cit., pp. 372 e 461, PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, cit., p. 406, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político no contexto da erosão da democracia representativa*, Almedina, Coimbra, 2017, p. 728, *idem*, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I (*Lei e Sistema Normativo*), Almedina, Coimbra, 2022, p. 369, PAULO RANGEL, “O modelo e a experiência semipresidencial na Constituição de 1976”, in AA.VV., *Direito Constitucional — Diálogos em Homenagem ao 80.º Aniversário de J. J. Gomes Canotilho* (ANA CLÁUDIA NASCIMENTO GOMES, BRUNO ALBERGARIA e MARIANA RODRIGUES CANOTILHO), Editora Fórum, Lda., Belo Horizonte, 2021, pp. 434 (nota 193, que continua na página seguinte) e 459, bem como LUÍS BARBOSA RODRIGUES, *Manual de Direito Constitucional*, Quid Juris, 2023, Lisboa, p. 229.

Além de tudo isto — que, a nosso ver, já seria determinante para a resposta negativa —, parece-nos que o argumento final e decisivo reside no facto de o art. 195.º, n.º 1, alínea *a*) da Constituição prever que o Governo (só) é demitido quando do início da legislatura. Como se sabe, sempre que a Assembleia da República é dissolvida, tem necessariamente de haver lugar a eleições, no prazo máximo de 60 dias⁽¹⁴⁾; e o legislador constituinte, sabendo disso, deliberadamente, não previu que o Governo fosse demitido no momento em que a “antiga” Assembleia da República fosse dissolvida, mas apenas no momento em que a “nova” Assembleia entrasse em funções⁽¹⁵⁾. Ora, se é assim, não se vê como pode defender-se que o Governo seria alegadamente demitido no momento da dissolução e, depois, quando realizadas as eleições, apurados os resultados, distribuídos os 230 mandatos parlamentares pelos diferentes partidos políticos e empossados os Deputados eleitos, o mesmo Governo (que já teria sido demitido antes, quando da dissolução) voltaria agora a ser novamente demitido, por força do início da legislatura. A solução consagrada na alínea *a*) do n.º 1 do art. 195.º da Constituição, ainda que tenha nascido a partir de uma *occasio legis* muito particular — a não demissão do VI Governo Constitucional após as eleições legislativas de 5 de Outubro de 1980⁽¹⁶⁾ —, teve também a consequência de esclarecer este ponto, já que a norma em causa pressupõe necessariamente (e só faz sentido neste pressuposto) que o Governo não é demitido e permanece em plenas funções mesmo após a dissolução da Assembleia da República, já que a previsão da demissão do

⁽¹⁴⁾ Cuj data, aliás, tem de ser marcada simultaneamente com a dissolução, sob pena de inexistência jurídica deste acto: cf. o art. 113.º, n.º 6 da Constituição. *Vide* ainda o art. 19.º, n.º 1 da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de Maio.

⁽¹⁵⁾ Cf., a este respeito, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., p. 15, ANTÓNIO NADAIS, ANTÓNIO VITORINO e VITALINO CANAS, *Constituição da República Portuguesa: Texto e comentários à Lei n.º 1/82*, AAFDL Editora, Lisboa, 1983, p. 231, bem como PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, cit., p. 406. É esta, também, a posição perfilhada pela nossa jurisprudência constitucional, entendendo os juizes do Palácio Ratton que o entendimento segundo o qual a dissolução da Assembleia da República determinaria a demissão do Governo “parece contrariar o que se encontra expressamente determinado nos referidos arts. 189.º, n.º 5, e 198.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição, porquanto na primeira daquelas disposições se enunciam os casos em que os governos se encontram com os poderes materialmente limitados — designadamente os governos demitidos — e a segunda das disposições em apreço, ao determinar que o início da nova legislatura implica a demissão do Governo, é incompatível com a ideia de que a dissolução da Assembleia determina a demissão automática do Executivo”: cf. o Acórdão n.º 50/88, de 3 de Março de 1988, processo n.º 265/86 (disponível em <www.tribunalconstitucional.pt>, como, de resto, sucede com todas as demais decisões do Tribunal Constitucional a que se faz referência no texto, salvo indicação em contrário).

⁽¹⁶⁾ Cf. o nosso texto “A manutenção em funções do VI Governo Constitucional após as eleições legislativas de 1980: uma querela constitucional histórica”, em vias de publicação nos *Estudos em Homenagem ao Senhor Professor Doutor Duarte Nogueira*.

Executivo em virtude do início de uma nova legislatura apenas pode aplicar-se a Governos que se encontrem em plenitude de funções, não podendo presumir-se que o legislador constituinte previu esta causa de demissão para Governos que, *nos termos da Constituição*⁽¹⁷⁾, já devessem considerar-se demitidos, o que seria redundante. Sobretudo tendo em conta que tanto o regime dos “Governos de gestão” como o início da nova legislatura como causa de demissão do Governo foram novidades introduzidas na Lei Fundamental através da revisão constitucional de 1982, afigura-se implausível que estejamos aqui perante qualquer lapso, “esquecimento” ou lacuna: o legislador constituinte deliberadamente não quis que o Governo fosse demitido por mero efeito da dissolução parlamentar, sendo apenas o início da legislatura que marca, então sim, o momento da sua demissão.

O que fica dito acima não significa que a actuação de um Governo nessas condições, sendo *juridicamente* livre, por um lado, não sofra quaisquer condicionamentos *jurídicos* e que, por outro lado, deva ter-se por *politicamente* irrestrita — naturalmente que assim não é.

No que toca aos condicionamentos *jurídicos*, mesmo concordando-se que o Governo não é demitido através da dissolução da Assembleia da República, diversos Autores entendem que o Executivo deve, em qualquer caso, limitar-se aos actos estritamente necessários à condução dos negócios públicos, seja por aplicação analógica do art. 186.º, n.º 5 da Constituição⁽¹⁸⁾, seja porque, em qualquer caso, com a

(17) Diz-se *nos termos da Constituição* porque, naturalmente, pode suceder que um Governo seja demitido no período após a dissolução da Assembleia da República e antes do início da nova legislatura, seja por acto de vontade [v.g., demissão do Primeiro-Ministro e, consequentemente, do Governo, como sucedeu com o XVI Governo Constitucional (SANTANA LOPES) em Dezembro de 2004 — no que, aliás, alguma doutrina entende ser um dever do Executivo, que deve pedir a sua demissão quando o Parlamento é dissolvido (cf. ISALTINO MORAIS, JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA e RICARDO LEITE PINTO, *Constituição da República Portuguesa anotada e comentada — 1.ª revisão*, Rei dos Livros, Lisboa, 1983, p. 388)], seja por um motivo externo e não dependente da vontade do Governo (*maxime*, o falecimento ou impedimento físico duradouro do Primeiro-Ministro). Em qualquer um destes casos, e a menos que o Presidente da República ainda nomeie um novo Governo antes do início da legislatura, é evidente que tal início não produzirá a demissão do Governo, que já foi anteriormente demitido. Contudo, nada disso invalida o que se deixou dito no texto: a alínea a) do n.º 1 do art. 195.º da Constituição não visa (nem poderia!) impedir que ocorra alguma causa de demissão do Governo posteriormente à dissolução da Assembleia da República, a qual pode sempre verificar-se; do que daquela norma resulta é (entre outros corolários) que não é a dissolução da Assembleia da República que, *em si mesma*, constitui uma causa de demissão do Governo. Pelo que, se porventura este se encontrar demitido no momento em que se inicia a nova legislatura, isso ficará a dever-se, não à antecedente dissolução parlamentar, mas sim à ocorrência de uma qualquer causa de demissão do Executivo. Como, *nos termos da Constituição*, a dissolução da Assembleia da República não implica a demissão do Governo, este só será demitido entre a dissolução daquela e o início da nova legislatura *nos termos de um outro acto ou evento* que, esse sim, conduza à demissão deste.

(18) É o caso de JORGE MIRANDA, Autor que, embora reconhecendo que a dissolução parlamentar não gera a queda do Executivo, acaba por sustentar que tal dissolução “*não pode deixar de se reflectir*

ausência de fiscalização parlamentar e a caducidade das autorizações legislativas que lhe tenham sido concedidas (cf. art. 165.º, n.º 4 da Constituição), dificilmente o Governo poderá fazer mais do que praticar os actos indispensáveis à continuidade dos serviços públicos⁽¹⁹⁾.

No que respeita aos condicionamentos *políticos*, em homenagem à liberdade decisória e de actuação do novo Governo que há-de resultar das eleições futuras ou acabadas de realizar, em respeito pelos princípios da renovação e da alternância democráticas, bem como ao princípio da *reversibilidade* que deve ter-se por inerente a qualquer democracia, também aqui há-de o Executivo adoptar uma postura de contenção⁽²⁰⁾ e “*auto-limitar-se no exercício das suas competências, abstendo-se de tomar medidas que ponham em causa ou dificultem o cumprimento das propostas que a nova maioria (ainda que relativa) apresentou ao eleitorado*”⁽²¹⁾.

Assim, a ausência de limites expressos na Constituição, independentemente dos motivos que tenham presidido a esse silêncio⁽²²⁾, não pode ser sinónimo de uma

pesadamente sobre o Governo”, em termos que justificam uma extensão do regime do art. 186.º, n.º 5 da Constituição: cf. as suas anotações ao art. 186.º e ao art. 195.º, in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2.ª ed., Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, pp. 657 e 680, respectivamente; *idem*, “A propósito da dissolução da Assembleia da República. Breves apontamentos”, in *O Direito*, Ano 153.º, 2021, IV, p. 657 (afirmando explicitamente que, dissolvida a Assembleia da República, o Governo fica em gestão). Coerentemente, como se viu, o Autor propôs até que a Constituição fosse revista no sentido preconizado, de modo a consagrar a dissolução da Assembleia da República como uma das causas que, nos termos do disposto no art. 195.º da Lei Fundamental, determinam a demissão do Governo (cf. a obra citada na nota 9 *supra*) — embora não seja claro como é que esta solução se articularia com a manutenção (prevista pelo Autor) do início de uma nova legislatura como causa de demissão do Governo [porventura, teria de se proceder a uma interpretação restritiva desta causa de demissão, passando a entender-se que o início de uma nova legislatura implicaria a demissão do Governo no caso de a legislatura anterior ter terminado por decurso do seu prazo normal; no caso de cessação antecipada da legislatura, por dissolução da Assembleia da República, como esta dissolução implicaria a demissão do Governo, aquela outra causa já não seria aplicável]. No mesmo sentido, defendendo que, após a dissolução da Assembleia da República, o Governo fica sujeito aos limites do art. 186.º, n.º 5 da Constituição, por aplicação analógica deste preceito, cf. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO e JAIME VALLE, *Lições de Direito Constitucional*, Vol. I, 4.ª ed., AAFDL Editora, Lisboa, 2022, p. 274; JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições...*, Vol. II, *cit.*, p. 175.

⁽¹⁹⁾ No sentido de que, após a dissolução parlamentar, o Executivo passa a encontrar-se (na prática, não em sentido técnico) “em gestão”, devendo considerar-se implicitamente diminuído nos seus poderes, mesmo que rigorosamente a previsão do art. 186.º, n.º 5 da Constituição não abranja de forma directa estas situações, cf. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Vol. II, *cit.*, pp. 372 e 461, VITALINO CANAS, “Artigo 172.º”, in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, 2.ª ed., Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, p. 592, e CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político...*, *cit.*, p. 728; *idem*, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, *cit.*, p. 369 (rejeitando expressamente a analogia com o art. 186.º, n.º 5 da Constituição, por não haver uma lacuna nem possibilidade de interpretação analógica de normas excepcionais, mas admitindo que o Governo deve, ainda assim, auto-limitar-se politicamente).

⁽²⁰⁾ Falando numa “*lógica de bom senso e auto-contenção*”, cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político...*, *cit.*, p. 728.

⁽²¹⁾ Assim, cf. ANTÓNIO DUARTE SILVA e MIGUEL LOBO ANTUNES, “Sobre os Governos...”, *cit.*, pp. 977 e 978.

⁽²²⁾ Com pertinência, sugeriu o Deputado CLÁUDIO MONTEIRO, em 1996, que o motivo que teria

“carta branca” concedida ao Governo, que, por via da dissolução da Assembleia da República, perde a sua base de suporte parlamentar (e vê enfraquecido o controlo do órgão perante o qual aquele é politicamente responsável)⁽²³⁾. Pelo que mesmo a doutrina que reconhece (e bem) que a dissolução da Assembleia da República não determina a demissão do Governo acaba por reconduzir este último, nesta situação, a um Executivo “de gestão”, embora com flutuações na argumentação (v.g.: recorrendo à aplicação analógica do art. 186.º, n.º 5 da Constituição ou rejeitando esta analogia; fazendo derivar os condicionamentos da Lei Fundamental ou imputando-os, apenas, a acto de vontade do próprio Governo; atribuindo-lhes natureza jurídica ou puramente política).

De qualquer modo, estes condicionamentos de um Governo após a dissolução da Assembleia da República parecem, por isso, dever conhecer gradações, tornando-se mais intensos após a realização das eleições legislativas que determinam a composição da nova Assembleia da República — *sobretudo*, claro, se dessas eleições tiver resultado a perda da maioria da(s) força(s) partidária(s) que apoiava(m) o Governo cessante, cenário em que alguns Autores defendem que “*um princípio de lealdade constitucional*” impõe que o Governo se demita e, em qualquer caso, “*auto-restringa os seus poderes nesse período*”⁽²⁴⁾. Com efeito, como se afirmou na Assembleia da República, “*uma vez obtidos os resultados eleitorais, é evidente a falta de legitimidade do governo, no caso de ele ter sido derrotado nas urnas e de ser iminente a nomeação de um governo de outro partido, designadamente do principal partido da oposição, para tomar decisões que possam condicionar, designadamente, a acção governativa do governo que vai entrar em funções*”⁽²⁵⁾. Numa formulação ainda mais expressiva, já se considerou mesmo “*absolutamente chocante*” que “*um governo ao qual o Parlamento serve de base seja substituído em eleições, que, por exemplo, a maioria que o suporta seja rotundamente derrotada e está*” in artigo mortis, em que se inicia o processo de substituição por um novo governo, mantenha a plenitude de funções! (...) Como é que um governo, cuja maioria acaba de ser substituída em eleições, que até se podem ter traduzido numa rotunda derrota política da maioria que suporta o governo, se pode reivindicar a plenitude de funções como se nada tivesse acontecido; como é que se pode aceitar que enquanto a nova

levado “os legisladores constituintes a esquecerem-se de se preocupar excessivamente com o problema da transição entre governos e com o período que medeia entre as eleições e a tomada de posse do novo governo” seria, porventura, a “falta de tradição histórica em matéria de alternância democrática”, já que, (i) no período monárquico liberal, o “rotativismo” dominante levava a que “a oposição [fosse] nomeada para o Governo a tempo de preparar as eleições e de as ganhar”, ao passo que (ii) no Estado Novo, “obviamente, a questão não se colocava”, razão pela qual, (iii) “do ponto de vista estritamente formal, a primeira vez que um partido perdeu as eleições estando no Governo e dele saiu por razão exclusiva das eleições, foi em 1995!” (cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série-RC, n.º 48, de 6 de Novembro de 1996, p. 1493).

(23) Por outro lado, a mera iminência de formação de um novo Governo a curto prazo já deve apontar para essa contenção, devendo o Executivo ainda em funções abster-se de tomar “*opções políticas e legislativas fundamentais, impedindo um precluído da liberdade decisória do futuro Governo*” (cf. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, cit., p. 407).

(24) Cf. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição* ..., Vol. II, cit., p. 461.

(25) Cf., novamente, a intervenção do Deputado CLÁUDIO MONTEIRO, in *Diário da Assembleia da República*, II Série-RC, n.º 48, de 6 de Novembro de 1996, p. 1493.

Assembleia da República se instala e o Presidente da República inicia démarches para formar o novo governo, o governo, cuja legitimidade democrática está completamente destruída não só pela ocorrência de eleições mas, inclusivamente, pela presumível derrota a que assistiu, reivindique plenitude de funções?!”⁽²⁶⁾.

Mas, se isso é assim *sobretudo* quando o Governo até então em funções perde a sua maioria parlamentar, tal não significa que os condicionamentos a que acima aludimos só operem nesses casos, já que “[o] facto de haver uma maioria que veja relegitimada, no acto eleitoral, a sua posição não quer dizer necessariamente que o programa do Governo venha a ser o mesmo, até porque os compromissos eleitorais podem ser diferentes e a renovação da maioria democrática pode ter assentado até democraticamente em compromissos de evolução, de alteração e de renovação completamente diferentes quanto ao programa do governo, nem tão-pouco quanto às pessoas; o próprio Primeiro-Ministro pode perfeitamente ser outro”⁽²⁷⁾.

Na falta de barreiras jurídicas impostas pela Constituição, e perante um Parlamento dissolvido ou ainda não (re)constituído, caberá ao Presidente da República — a exemplo do que também deverá suceder relativamente aos “Governos de gestão” propriamente ditos, no sentido rigoroso do termo (cf., mais adiante, o sub-capítulo V.3 *infra*) — controlar politicamente a actuação dos Executivos durante tal “interregno” do pleno funcionamento do órgão parlamentar.

Feita esta delimitação conceptual, vejamos agora como surgiu esta figura no nosso actual ordenamento jurídico, para depois analisarmos com mais detalhe os traços do seu regime jurídico.

III. Origem da figura

3. Como ponto prévio, deve ter-se presente que a ideia subjacente à figura dos “Governos de gestão” — a de que a competência dos Governos não deve ser igualmente ampla em todos os momentos do seu mandato e de que, portanto, em determinadas fases, ele não deve poder praticar actos de relevo fundamental — é anterior à própria Constituição de 1976 e à consagração, nela, da norma que consta do seu actual art. 186.º, n.º 5.

Para corroborar esta afirmação, basta lembrar as limitações expressamente estabelecidas à actuação dos Governos provisórios, no período pós-revolucionário: com efeito, em conformidade com a ressalva, feita no Programa do MFA, de que “*as grandes reformas de fundo só poderão ser*

⁽²⁶⁾ Cf. Deputado ALMEIDA SANTOS, in *Diário da Assembleia da República*, II Série-RC, n.º 48, de 6 de Novembro de 1996, pp. 1491 e 1492.

⁽²⁷⁾ Cf. Deputado MARQUES GUEDES, in *Diário da Assembleia da República*, II Série-RC, n.º 48, de 6 de Novembro de 1996, pp. 1494 e 1495.

adoptadas no âmbito da futura Assembleia Nacional Constituinte”, a lei orgânica do I Governo Provisório, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio, referia, no respectivo preâmbulo, que “[o] carácter transitório do Governo Provisório determina que não poderá proceder a grandes reformas de fundo, nem a alterações que afectem o foro íntimo da consciência dos Portugueses, em particular das suas convicções morais e religiosas”.

Com a aprovação da Constituição, não deixou também de, em sede de disposições finais e transitórias, se prever uma limitação à capacidade dos Governos provisórios, estabelecendo-se que “[o] Governo Provisório em funções na data da posse do Presidente da República manter-se-á em exercício, **para a resolução dos assuntos correntes**, até à posse do primeiro Governo nomeado nos termos da Constituição”⁽²⁸⁾.

Exceptuando esta previsão, a Constituição não fixava textualmente quaisquer restrições à actuação dos Governos, em qualquer fase dos respectivos mandatos, limitando-se o (então) art. 189.º, n.º 4 da Lei Fundamental a dispor, sem mais, que “[e]m caso de demissão, os membros do Governo cessante permanecerão em funções até à posse do novo Governo”.

Não significa isso, todavia, que, mesmo sem cobertura constitucional expressa, não tivessem sido avançadas limitações à actuação dos Governos em determinadas fases do seu mandato, especialmente após a respectiva demissão. E isto, tanto na doutrina, como na própria prática política.

Quanto à doutrina, destaque-se a posição de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, que, logo na primeira edição do seu comentário à Constituição, já entendiam estar um Governo demitido “*sujeito a verdadeiros limites jurídicos implícitos quanto à sua competência*”, devendo os seus membros “*limitar-se a despachar os negócios correntes e a praticar actos de administração ordinária*”, abstando-se, em contrapartida, de “*praticar actos susceptíveis de provocar o controlo parlamentar e a correspondente responsabilidade política*”. Entre os actos vedados a um Governo demitido encontrar-se-iam, então, entre outros, os actos de direcção política, a apresentação de propostas de lei, a utilização de autorizações legislativas, a nomeação de funcionários para altos cargos ministeriais, as medidas económicas de carácter geral, a negociação, o ajuste e a aprovação de convenções internacionais — sendo de assinalar que os actos praticados pelo Governo que excedessem “*o âmbito dos negócios correntes*” poderiam ser “*impugnados jurisdicionalmente por inconstitucionalidade ou ilegalidade*”.

(28) Cf. art. 300.º da Constituição, na sua redacção original (destaque nosso).

(*excesso de poder*), conforme os casos”⁽²⁹⁾. Além disso, como “*a demissão implica a ruptura da responsabilidade política, os Ministros demitidos não podem apresentar-se perante a AR e usar da palavra ou responder a perguntas*”⁽³⁰⁾. Ora, precisamente pelo mesmo motivo de ausência de confiança e responsabilidade política perante o Parlamento, também um Governo sem programa apreciado, tal como um Governo demitido, deveria “*abster-se de quaisquer actos que envolvam a sua responsabilidade política, limitando a sua acção à gestão de assuntos correntes*”⁽³¹⁾.

Quanto à prática política, a teorização dos limites à actuação dos Governos em situações *especiais* começou logo com o I Governo Constitucional (MÁRIO SOARES): após a sua demissão, por rejeição parlamentar de uma moção de confiança por si apresentada, este Executivo entendeu por bem “*fixar as competências que podem ser exercitadas até à posse do novo Governo*”, considerando que, se “*a competência própria do Primeiro-Ministro e dos Ministros*” permaneceria “*intocada*”, já “*toda a competência legislativa do Conselho de Ministros e toda aquela que pressuponha a actuação do Governo, enquanto órgão colegial*”, ficaria afectada; por seu turno, a competência administrativa do Governo continuaria “*a poder ser exercitada, desde que não implique medidas legislativas que devam ser aprovadas em Conselho de Ministros ou exijam deliberação colegial do Governo*”⁽³²⁾. Nessa sequência, o Presidente da República viria, dois dias depois, transmitir o seu entendimento de que “[o] Governo assegura o normal funcionamento da vida do País e tem capacidade para tomar as decisões necessárias, apenas estando impedido de praticar actos políticos de inovação fundamental ou que comportem uma limitação significativa dos poderes de decisão política do futuro Governo”⁽³³⁾. Esta posição viria, mais tarde, a ser acolhida pelo III Governo Constitucional (NOBRE DA COSTA), após a sua demissão por rejeição parlamentar do seu programa, tendo-se este Executivo considerado “*impedido de praticar actos políticos de inovação fundamental ou que comportem uma limitação significativa dos poderes de decisão política do futuro Governo*”⁽³⁴⁾.

(29) Cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1.^a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1978, pp. 370 e 371.

(30) Cf. *Constituição...*, 1.^a ed., cit., p. 371.

(31) Cf. *Constituição...*, 1.^a ed., cit., p. 377.

(32) Cf. Posição definida pelo I Governo Constitucional em 9 de Dezembro de 1977, in DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., pp. 53 e 54.

(33) Cf. Comunicado da Presidência da República de 11 de Dezembro de 1977, in DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., p. 57.

(34) Cf. Posição do III Governo Constitucional, de 20 de Setembro de 1978, in DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., p. 59.

A questão viria a suscitar polémica, em especial, no que respeita à actuação do V Governo Constitucional (MARIA DE LURDES PINTASILGO), acusado de ter exorbitado as respectivas competências, que se encontrariam antecipadamente limitadas, por apenas ter sido nomeado transitoriamente até à realização das eleições legislativas já marcadas. Embora, juridicamente, não estivéssemos perante um “Governo de gestão” (cf. a nota 2 *supra*), o específico contexto político da sua nomeação e que perpassou todo o seu (assumidamente curto) mandato levou a que todas as suas medidas com um alcance mais ambicioso fossem naturalmente apodadas de abusivas e exorbitantes, sobretudo as que foram tomadas já depois de conhecidos os resultados das eleições legislativas de 2 de Dezembro de 1979, e que deram a vitória à coligação da Aliança Democrática⁽³⁵⁾. Por este motivo se afirmou que, “*longe de se assumir como mero governo de gestão, o V Governo Constitucional assumiu-se como legítimo governo e desenvolveria uma marcante acção legislativa, suscitando a animosidade dos que o pretendiam meramente preparador de eleições e gestão dos assuntos correntes da administração central, contribuindo desse modo para o avolumar da tensão política entre o Presidente e os partidos, sobretudo os que venceriam, com a coligação AD, as eleições de 1979*”⁽³⁶⁾.

Neste contexto, não surpreende minimamente que, na primeira revisão constitucional, se tivesse discutido desde logo a conveniência de introdução, na Constituição, de uma limitação expressa aos Governos (sem programa apreciado e aos) demitidos, quanto mais não fosse para positivar claramente os condicionamentos já apontados na doutrina e avançados pelos agentes políticos^(37/38) — o que veio a culminar na aprovação da

(35) Cf., designadamente, a intervenção do Primeiro-Ministro SÁ CARNEIRO, no *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 4, de 12 de Janeiro de 1980, p. 75, bem como DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Transição para a Democracia — Memórias Políticas (1976-1982)*, Vol. II, Bertrand Editora, Lisboa, 2008, pp. 171 e 172. Este Autor refere ter sido, de resto, a actuação do V Governo Constitucional a motivar a escolha do tema dos “Governos de gestão” para as suas provas de agregação na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. O texto dessas provas viria, como se sabe, a ser publicado em livro (já acima citado). Não obstante, e tendo presente o exposto, não deixa de ser surpreendente que a Aliança Democrática, na revisão constitucional de 1982, não tenha tomado a iniciativa de propor a criação figura dos “Governos de gestão” e a fixação de limites à actuação de Executivos em situação jurídica ou politicamente mais precária, tendo sido as forças políticas de esquerda as impulsionadoras das alterações sofridas pelo texto constitucional nesta matéria, como se verá já de seguida, no sub-capítulo IV.

(36) Cf. MANUEL BRAGA DA CRUZ, “O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português”, in *Análise Social*, Volume XXIX, n.ºs 124-125, 1994, p. 248.

(37) Considerando que a figura dos “Governos de gestão” decorreria de um costume *praeter Constitutionem*, formalizado em 1982, cf. JORGE MIRANDA, “A evolução da Constituição, de 1976 ao século XXI”, separata da *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 76, Vols. I/II/III/IV, Janeiro/Dezem-

norma que hoje consta do art. 186.º, n.º 5 da Constituição. O que não significa que todos os problemas relativos à amplitude e controlo da actividade de “Governos de gestão” tenham ficado resolvidos de imediato, verificando-se, pelo contrário, que, logo no ano subsequente ao da aprovação da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, o VIII Governo Constitucional praticou, após a sua demissão e durante um período de cerca de vários meses (no primeiro semestre de 1983), diversos actos que, no mínimo, suscitam controvérsia à luz dos parâmetros constitucionais⁽³⁹⁾.

IV. Consagração constitucional

4. Na revisão constitucional de 1982 foram apresentadas três propostas⁽⁴⁰⁾ para acolher esta ideia de limitação dos poderes dos Governos em situação *especial*:

(i) Na sequência do projecto inicialmente apresentado (e depois retirado) pela Acção Social-Democrata Independente⁽⁴¹⁾, a

bro de 2016, p. 15; salientando que esta formalização teria sido um dos principais traços da revisão constitucional de 1982, cf., do mesmo Autor, “A Constituição Portuguesa”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 81, Vols. III/IV, Julho/Dezembro de 2021, p. 691. Referindo que a prática política dos dois primeiros Governos Constitucionais, de assumirem um estatuto diminuído após a sua demissão, gerou uma mutação constitucional que posteriormente viria a conhecer uma formalização na revisão constitucional de 1982, cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional — Teoria da Constituição em Tempo de Crise do Estado Social*, Tomo II, Vol. 2, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 261, nota 498.

⁽³⁸⁾ Embora a necessidade de consagração constitucional destas limitações não fosse evidente ou unânime na doutrina. Assim, em projecto apresentado com vista à revisão da Lei Fundamental, ANTÓNIO BARBOSA DE MELO, JOSÉ MANUEL CARDOSO DA COSTA e JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE consideravam preferível “*nada dizer sobre a medida dos poderes enquanto se mantém em funções depois de demitido: não só porque qualquer fórmula que se utilizasse («Governo de gestão», ou para o «despacho dos assuntos correntes», p. ex.) seria sempre bastante vaga e continuaria a deixar uma considerável margem de interpretação e de controvérsia, como, principalmente, porque não é nada líquido que ocorra (ou deva ocorrer) aqui um limite jurídico-constitucional. A este respeito, deve esclarecer-se que a doutrina constitucionalista se divide, pois, se se reconhece generalizadamente (e bem) que aos Governos na situação agora considerada cumpre guardar uma certa contenção de iniciativa e pautar a sua actividade por um critério que não anda longe do das fórmulas citadas, não falta quem entenda que vai aqui apenas um dever «político» (de «lealdade» política), e não jurídico»*: cf. *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição da República Portuguesa de 1976*, Coimbra Editora, Coimbra, 1981, pp. 230 e 231.

⁽³⁹⁾ Sobre este ponto, cf., por todos, MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Sistema de Governo Português*, 4.ª ed., Lisboa, AAFDL Editora, 1992, p. 76, nota 89 (que continua na página seguinte).

⁽⁴⁰⁾ Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(51).

⁽⁴¹⁾ Cf. Projecto de Lei de Revisão Constitucional n.º 1/II, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 55, de 24 de Abril de 1981, p. 235.

Frente Republicana e Socialista (“FRS”) propôs que, antes da aprovação do seu programa pela Assembleia da República, ou após a sua demissão, o Governo se limitasse “*à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos*”(42);

- (ii) O Partido Comunista Português (“PCP”) propôs que, entre o momento da destituição e o da posse de um novo Executivo, o Governo cessante se mantivesse em funções “*apenas para tratar dos assuntos correntes, não podendo, designadamente, proceder a qualquer acto de inovação política*”(43);
- (iii) Por fim, o Movimento Democrático Português (“MDP/CDE”) propunha que, em caso de cessação de funções, ou antes da apreciação do seu programa pela Assembleia da República, o Governo se limitasse “*à prática de actos correntes de administração*”(44).

5. Como se vê, o surgimento de três propostas distintas em sede de revisão constitucional mostra bem o interesse que diversas forças políticas mostraram em regulamentar expressamente, na Constituição, o estatuto e os limites dos “Governos de gestão”.

No entanto, nem todos os “Governos de gestão”, para este efeito, eram *iguais*, isto é, nem todas as forças políticas que se propunham regular a matéria estendiam o tratamento preconizado para os Governos demitidos aos Governos sem programa apreciado pelo Parlamento: com efeito, a proposta do PCP cingia-se aos Governos demitidos e, aliás, também o próprio debate se iniciou sob o mote da limitação das competências dos Governos demitidos: foi o Deputado NUNES DE ALMEIDA quem chamou a atenção para o facto de o mesmo problema da *capitis deminutio* dos Executivos dever colocar-se — conforme previsto nas propostas da FRS e do MDP/CDE — também quanto aos Governos “*cujo programa ainda não passou*”, isto é: “*naqueles dias iniciais, após a nomeação, (...) a posição do governo deve ser idêntica, na medida em que em ambos os casos é um governo a quem falta, ainda, a confiança da Assembleia da República*”(45). No que seria

(42) Cf. Projecto de Revisão Constitucional 4/II/1, publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 70, de 23 de Maio de 1981, p. 2705.

(43) Cf. Projecto de Revisão Constitucional 3/II, publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 69, de 22 de Maio de 1981, p. 2686.

(44) Cf. Projecto de Revisão Constitucional 5/II, publicado no *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 70, de 23 de Maio de 1981, p. 2719.

(45) Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(57).

corroborado pelo Deputado MONTEIRO TABORDA, que considerou existir um “*consenso no sentido de que este governo é um governo com poderes diminuídos e que não é só aquele que cessou funções, como aquele que ainda não viu aprovado o seu programa pela Assembleia da República*”⁽⁴⁶⁾.

E, com efeito, essa solução seria aceite, qualificando hoje a Constituição como “Governos de gestão” tanto os Governos “[a]ntes da apreciação do seu programa pela Assembleia da República, ou após a sua demissão” — o que não significa que, politicamente e na prática, as preocupações suscitadas sejam idênticas para cada uma destas “categorias” de Executivos, já que, naturalmente, quando se fala nas limitações impostas aos “Governos de gestão”, é sobretudo os Governos demitidos que se tem em vista, como mais adiante se retomará (cf. o sub-capítulo V.3 *infra*).

Mas o que significa, à luz da Constituição, ser um “Governo de gestão”?

V. O regime dos “Governos de gestão”

V.1. A génese histórica da fórmula constitucional: “prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos”

6. A resposta à questão formulada conduz-nos, no fundo, para as *consequências* desta qualificação constitucional, isto é, procurar saber quais os limites que são impostos pela Constituição a um Governo antes da apreciação parlamentar do seu programa ou após a demissão do Executivo (motivada pela rejeição do seu programa ou por qualquer outro fundamento passível de produzir tal resultado).

Nessa matéria rege o art. 186.º, n.º 5 da Lei Fundamental, o qual, numa formulação restritiva mas de difícil concretização, preceitua que um Governo nessas situações “*limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos*”.

Como já se disse acima, esta redacção representa o acolhimento da proposta da FRS, tendo esta sido preferida em detrimento das sugestões alternativas apresentadas pelo PCP — que previa que um Governo de gestão apenas pudesse “*tratar dos assuntos correntes*” e estivesse impedido de “*proceder a qualquer acto de inovação política*” — e pelo MDP/CDE,

⁽⁴⁶⁾ Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(60).

que preconizava que o Governo se limitasse “à prática de actos correntes de administração” (cf. o n.º 4 *supra*).

Neste sentido, antes de analisar mais detidamente o que significa dever o Governo limitar-se “à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos”, vale a pena olhar primeiramente para o debate mantido durante a revisão constitucional de 1982, para apurar por que motivos foi esta redacção a adoptada pelo legislador constituinte.

7. Com efeito, se o *princípio* da limitação das competências de um “Governo de gestão” era consensual na Assembleia da República, já o mesmo não poderia dizer-se relativamente ao *critério* dessa limitação, tendo os partidos políticos oscilado entre uma formulação mais rígida e outras mais flexíveis.

a) Assim, pronunciando-se sobre as propostas apresentadas, considerou o Deputado SOUSA TAVARES que os conceitos de “actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos” ou de “actos de inovação política” seriam puramente subjectivos, sendo “extremamente difícil estabelecer estas fronteiras” e pertencendo “ao tal tipo de fórmulas abstractas que podem ser interpretadas de uma maneira ou de outra”. Nessa linha, seria preferível encontrar um critério mais seguro e menos susceptível de equívocos, podendo, por exemplo, propor-se que um Governo demitido ou antes de ter o seu programa apreciado não teria competência legislativa, o que “estabeleceria, de facto, uma fronteira clara”⁽⁴⁷⁾.

A isto foi contraposto que limitar a competência legislativa do Governo, num País em que “durante 48 anos 99% da produção legislativa foi feita pelo governo” e em que o Executivo, mesmo à luz da Constituição de 1976, tem “uma facilidade em legislar, que não tem na generalidade dos países”, poderia equivaler a “paralisar completamente um governo, perante situações que exigem uma resposta imediata”. Assim, seria de concluir que “a limitação dos poderes do governo demitido não pode ser pela forma”, porque “o problema é de conteúdo”⁽⁴⁸⁾. No mesmo sentido se pronunciou o Deputado JORGE MIRANDA, considerando que “[u]ma concretização através da referência a competências materiais do governo pode-

(47) Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, pp. 852-(56) e 852-(57).

(48) Cf. Deputado NUNES DE ALMEIDA, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, pp. 852-(57) e 852-(58).

ria ser altamente inconveniente, tendo em conta determinadas circunstâncias da vida do Estado, sobretudo tendo em conta a definição (que ninguém põe em causa) do governo como órgão de condução da política do País e como órgão superior da Administração Pública. Essa competência genérica que, de certa maneira, o governo tem no confronto dos demais órgãos do Estado, tornaria muito difícil uma especificação de competências em razão da matéria”⁽⁴⁹⁾. Em suma, como resumiu o Deputado VEIGA DE OLIVEIRA, “[e]ssa diminuição não pode ser limitada estritamente no texto constitucional”⁽⁵⁰⁾.

b) Afastado o hipotético critério da competência ou das funções do Estado, equacionou-se igualmente o critério da *gestão corrente*, isto é, equacionou-se apenas permitir aos “Governos de gestão” *tratar dos assuntos correntes*” ou praticar “*actos correntes de administração*”.

Nenhum destes critérios — e note-se que eram efectivamente critérios diferentes⁽⁵¹⁾ — viria a vingar.

Com efeito, por um lado, entendeu-se que essa limitação seria supérflua, no sentido de que os Governos em gestão poderiam sempre praticar actos desses: “num país como o nosso é quase impossível, ou pelo menos por enquanto, impedir que um Governo, seja em que circunstâncias for, não possa assegurar a gestão corrente”⁽⁵²⁾.

Por outro lado, na parte em que a limitação das competências de um “Governo de gestão” à adopção de “actos correntes” ou à gestão dos

⁽⁴⁹⁾ Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(62).

⁽⁵⁰⁾ Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(58). Em resposta, o Deputado SOUSA TAVARES, reconhecendo que talvez fosse “impossível fixar um critério claro e seguro”, manifestou o seu receio de que, “se não o fizermos[,] o governo de gestão continuará, praticamente, a ser um governo normal”, sendo certo que a prática Portuguesa até teria a particularidade de os Governos intensificarem a sua actividade após a respectiva demissão: “com o governo demitido, em avalanche, resolvem-se todos os assuntos que estão pendentes, porque os ministros não querem deixá-los por resolver” [cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, pp. 852-(60) e 852-(61); vide também a p. 852-(56), onde o mesmo Deputado alertava para o facto de, sem uma fórmula precisa, “o governo de gestão era igual a qualquer outro e tinha os mesmos poderes”, acabando “por ter, exactamente, os mesmos poderes que qualquer outro governo”].

⁽⁵¹⁾ Com efeito, “por muito que seja correntia a assimilação de assuntos a actos, realmente, não é a mesma coisa. Assuntos correntes têm um entendimento. Actos correntes têm outro entendimento. Acto corrente do governo é, por exemplo, fazer decretos-leis, mas não é um assunto corrente. O assunto tem a ver com a substância, e não com o acto. São 2 coisas distintas” [cf. Deputado VEIGA DE OLIVEIRA, *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(62)].

⁽⁵²⁾ Cf. Deputado NUNES DE ALMEIDA, in *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 123, de 21 de Julho de 1982, p. 5140.

“assuntos correntes” envolvia, correspectivamente, uma simultânea proibição de prática de “*actos de inovação política*” — proibição, essa, que se mostrava tributária da proibição, estabelecida pelo Presidente EANES após a demissão do I Governo Constitucional, da prática de “*actos políticos de inovação fundamental*” (e que seria retomada pelo III Governo Constitucional), a que se aludiu *supra* —, a mesma seria “*igualmente perigosa*”, na medida em que não seria possível saber de antemão “*se, em certas circunstâncias, não se justifica que se pratiquem actos de inovação política*”(53).

c) Aventou-se também a opção por um critério de *urgência*, de acordo com o qual um “Governo de gestão” só poderia praticar actos que não fossem meramente “*de assuntos correntes*” se os mesmos fossem comprovadamente urgentes — e, mesmo assim, ficariam sujeitos a ratificação por parte do Governo subsequente.

Em defesa deste critério, referiu o Deputado MONTEIRO TABORDA que, a esta luz, um “Governo de gestão” ficaria adstrito “*à prática de actos que têm de ser feitos mas que podem implicar, digamos assim, uma antecipação ao novo governo e que podem estar em contradição com o pensamento político do novo governo. Para obviar exactamente a isso é que estes actos urgentes que não fossem correntes de administração teriam de ser, necessariamente, ratificados pelo novo governo*”(54).

No entanto, o parâmetro continuaria a ser bastante vago e impreciso: “[*d*]esde logo, o que são actos urgentes? (...) O que são actos urgentes? Quem é que iria definir?”(55).

A esta indefinição acresceria ainda a constatação de que a imposição da ratificação, pelo novo Governo, dos “actos urgentes” praticados pelo anterior Governo, quando em “gestão”, também apresentaria inconvenientes não negligenciáveis.

Desde logo, “*teria de se estabelecer todo um mecanismo constitucional regulador dessa nova figura de ratificação*”(56).

Além disso, “*se vamos pôr os novos governos a ratificar ou não ratificar os actos dos governos cessantes, podemos obrigar o novo governo a*

(53) Cf. Deputado NUNES DE ALMEIDA, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(58).

(54) Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(60).

(55) As interrogações são do Deputado JORGE MIRANDA, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(62).

(56) Cf. Deputado JORGE MIRANDA, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(62).

um período em que não faz mais nada do que senão ter de verificar os actos dos governos cessantes, porque os governos cessantes deixaram de ocupar-se de política, (...) e naquele período em que estão demitidos resolvem os problemas. De maneira que o novo governo que tome funções, se tiver de ratificar todos esses actos, perde para aí 1 mês só para ratificar actos do governo cessante”⁽⁵⁷⁾.

Por último, a par desta indesejável sobrecarga de trabalho na fase inicial do mandato do novo Governo, seria ainda necessário ter presente que, “[s]e o governo que se segue não tiver a mesma cor política do governo que o antecedeu, sente-se quase na obrigação política de ir deitar abaixo tudo quando o anterior fez”, isto quando “uma das grandes vantagens que podem ter alguns actos praticados pelo governo cessante é que o governo subsequente se vai aproveitar de algumas coisas que ele fez e que não gostaria ele próprio de vir a fazer”⁽⁵⁸⁾.

Por conseguinte, o critério da urgência, mesmo que coadjuvante do critério dos actos de administração corrente, revelar-se-ia imprestável.

d) Desse modo — mais por exclusão de partes do que propriamente por consenso quanto ao mérito da fórmula encontrada —, acabariam os constituintes por chegar à redacção que viria, desde então até hoje, a gozar de acolhimento na Lei Fundamental: a limitação da competência dos “Governos de gestão” à prática dos “actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos”.

Com efeito, na impossibilidade de se delimitar a competência destes Executivos com base na função (legislativa ou administrativa) dos actos a praticar, nem tão-pouco com base na sua urgência, no seu carácter inovador ou na matéria (“assuntos correntes”) a que respeitam, concluiu-se que “[o] critério tem de ser o critério da necessidade e não o da importância” — o Governo “faz quando tem de o fazer; não pode fazer; quando não tem de o fazer: (...) [A] competência do governo demitido é a de praticar aqueles actos, que têm de ser praticados e mais nenhuns a não ser esses, independentemente da sua importância, da sua forma ou do seu conteúdo. (...) Devem ser praticados aqueles actos que têm de ser praticados. Não devem ser praticados todos aqueles actos que não é indispensável praticar”⁽⁵⁹⁾,

⁽⁵⁷⁾ Cf. Deputado SOUSA TAVARES, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(61).

⁽⁵⁸⁾ Cf. Deputado NUNES DE ALMEIDA, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(62).

⁽⁵⁹⁾ Cf. Deputado NUNES DE ALMEIDA, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, pp. 852-(57) e 852-(58).

devendo, por conseguinte, ser fundamentada a necessidade da prática de cada acto⁽⁶⁰⁾. O que, como assinalou o Deputado JORGE MIRANDA, não deixava de constituir um afloramento de um princípio geral a que a Constituição reconhecia significativa relevância, o princípio da proporcionalidade⁽⁶¹⁾ — o qual, de acordo com a lição do mesmo Autor, se assumiria aqui como o “*verdadeiro e próprio princípio jurídico aferidor da constitucionalidade de cada acto do Governo*”⁽⁶²⁾, visando, mais concretamente, conjugar dois bens jurídicos distintos: a legitimidade democrática, de uma banda, e o interesse público do exercício permanente de uma competência governamental⁽⁶³⁾.

No fundo, através da formulação encontrada, pretenderam os constituintes, mesmo que de modo não muito rigoroso, “*explicitar que os Governos em certas condições, isto é, antes de o seu programa ser discutido na Assembleia da República ou depois de demitidos, têm uma competência que está diminuída e enfraquecida em relação a um Governo em circunstâncias normais*”⁽⁶⁴⁾.

V.2. A densificação feita pela doutrina e pela jurisprudência

8. Tendo analisado a origem histórica da formulação constitucional, com uma breve apreciação dos argumentos que foram adiantados a seu favor e contra si (e contra as redacções alternativas que foram equacionadas e depois afastadas), vejamos agora em que consiste, efectivamente, a *capitis deminutio* imposta aos “Governos de gestão”.

Antes de mais, impõe-se uma nota prévia para realçar que a *ratio* do art. 186.º, n.º 5 da Constituição é tanto de imposição como de proibição: isto é, antes de *limitar* a actividade dos Governos recém-nomeados ou demitidos, aquela norma constitucional impõe que tais Governos *actuem*, isto é, que comecem desde logo a governar imediatamente após a sua posse e se mantenham em funções após a demissão. Como salienta a dou-

⁽⁶⁰⁾ Cf. Deputado NUNES DE ALMEIDA, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(63).

⁽⁶¹⁾ Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(61).

⁽⁶²⁾ Cf. “Artigo 186.º”, *cit.*, p. 657.

⁽⁶³⁾ Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 6.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 360, nota 2.

⁽⁶⁴⁾ Cf. Deputado LUÍS BEIROCO, in *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 123, de 21 de Julho de 1982, p. 5140.

trina, “a manutenção em funções é, portanto, um dever que decorre directamente da Constituição, não precisando de ser solicitada pelo PR ou determinada por este. O Governo não pode desertar, nem os seus membros podem abandonar as funções”⁽⁶⁵⁾. Está aqui em causa um princípio de continuidade das funções do Estado (pelo menos, da função administrativa do Estado)⁽⁶⁶⁾, tendo presente que “não é admissível, em caso algum, que haja um momento de vacatura de governo”⁽⁶⁷⁾. A manutenção em funções representa, por conseguinte, um pressuposto necessário da limitação da actividade dos “Governos de gestão” à “prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos”⁽⁶⁸⁾.

Dito isto, porém, o que significará dever o Executivo “limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos”?

9. Como é evidente, tratando-se de uma cláusula geral, não é possível traçar, à partida e de uma forma totalmente rigorosa, os limites à actuação de um “Governo de gestão”; e, de resto, a preocupação do legislador

(65) Cf. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Vol. II, *cit.*, p. 430. De resto, e não por acaso, o mesmo art. 186.º da Constituição estabelece que as funções do Primeiro-Ministro só cessam com a sua exoneração pelo Presidente da República (n.º 1) — sendo que, em caso de demissão do Governo, o Primeiro-Ministro do Governo cessante é exonerado na data da nomeação e posse do novo Primeiro-Ministro (n.º 4) —, que as funções dos restantes membros do Governo cessam com a sua exoneração, ou a exoneração do Primeiro-Ministro, pelo Presidente da República (n.º 2), e que as funções dos Secretários e Subsecretários de Estado cessam ainda com a exoneração, pelo Presidente da República, do respectivo Ministro (n.º 3). A este respeito, e como os Secretários e Subsecretários de Estado não dispõem de competências próprias, mas apenas delegadas (ou subdelegadas) — cf., hoje, o art. 11.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de Maio, que aprovou o regime de organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional —, importa ainda atentar na legislação ordinária, mais concretamente no disposto no Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro), cujo art. 50.º, alínea b), prevê que a delegação e a subdelegação de poderes se extinguem por caducidade “resultante (...) da mudança dos titulares dos órgãos delegante ou delegado, subdelegante ou subdelegado” (o que significa que não basta apenas a demissão dos titulares originários das competências em causa, sendo necessária a sua substituição, no que constitui mais um traço do regime destinado a evitar o “vazio”).

(66) Sobre a ligação deste princípio com a figura dos “Governos de gestão”, cf., em especial, PAULO OTERO, *O poder de substituição em Direito Administrativo — Enquadramento Dogmático-Constitucional*, Vol. II, LEX, Lisboa, 1995, pp. 453 a 455, 648 e 649.

(67) Nas palavras do Deputado VEIGA DE OLIVEIRA, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, p. 852-(54).

(68) Num lugar paralelo, refira-se que, no contexto do sistema político da União Europeia, se o Parlamento Europeu aprovar uma moção de censura à Comissão Europeia, os membros deste último órgão devem demitir-se colectivamente mas “permanecer em funções e continuar a gerir os assuntos correntes até à sua substituição” (cf. o art. 234.º, § 2.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

constituente foi, como se viu, justamente a de estabelecer uma fronteira demasiado rígida, que viesse a tolher indevidamente a liberdade de decisão do Governo, num caso em que o interesse público impusesse a sua intervenção. A questão de saber se, e em que medida, determinado acto governamental exorbitou ou não os limites constitucionais tem, pois, de ser respondida de forma casuística, perante cada situação em concreto, não se compadecendo com proclamações abstractas e genéricas.

Segundo julgamos, a tentativa de sistematização mais bem elaborada nesta matéria será a de DIOGO FREITAS DO AMARAL, que distingue entre (i) actos absolutamente proibidos, (ii) actos genericamente permitidos e (iii) actos relativamente proibidos⁽⁶⁹⁾. No entanto, mais do que classificações dogmáticas de tipos de actos, importa-nos aqui, fundamentalmente, procurar compreender quais os critérios de densificação da cláusula constitucional ou, é dizer o mesmo, quais as coordenadas de apoio para compreender os concretos limites da competência de um “Governo de gestão”.

Com base no labor da doutrina e do Tribunal Constitucional sobre a matéria⁽⁷⁰⁾, parece ser possível adiantar as seguintes linhas gerais:

- (i) Um “Governo de gestão” pode praticar actos que se integrem em qualquer das suas funções, não estando confinado ao exercício da função administrativa⁽⁷¹⁾: pelo contrário, também as funções política e legislativa podem e devem continuar a ser exercidas⁽⁷²⁾;
- (ii) Sem prejuízo disso, um “Governo de gestão” não pode utilizar nem obter autorizações legislativas⁽⁷³⁾, nem tão-pouco pode

⁽⁶⁹⁾ Cf. *Governos de gestão*, cit., pp. 34 a 36.

⁽⁷⁰⁾ Cf. JAIME VALLE, *A participação...*, cit., pp. 85, 86, 140, 141, 256 e 257, RUI TAVARES LANCEIRO, “Governo de gestão”, in AA.VV., *Enciclopédia da Constituição Portuguesa* (coord. JORGE BACELAR GOUVEIA e FRANCISCO PEREIRA COUTINHO), Quid Juris, Lisboa, 2013, pp. 177 a 179, e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições...*, Vol. II, cit., p. 174.

⁽⁷¹⁾ Numa leitura apressada, poderia entender-se ser esta a posição de DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., pp. 31 e 33, na parte em que considera o critério das funções do Estado como sendo correcto “no essencial” e ainda acrescenta que, mesmo dentro da função administrativa, haveria actos que um Governo nesta situação estaria impedido de praticar. No entanto, a concepção do Autor não era rígida, uma vez que não deixava de reconhecer que “há indubitavelmente um certo número de actos da função política e da função legislativa que os Governos de gestão não podem deixar de praticar”, pelo que a exclusão da prática de actos das funções política e legislativa conhecia sempre a ressalva da “hipótese de urgência” (cf. ob. cit., pp. 31 e 33). Seja como for, o Tribunal Constitucional tem-se pronunciado inequivocamente no sentido da irrelevância da função enquanto critério definidor daquilo que um “Governo de gestão” pode ou não validamente fazer (cf. a nota 90 *infra*).

⁽⁷²⁾ Especificamente sobre o exercício da função legislativa por parte de “Governos de gestão”, cf. JAIME VALLE, *A participação...*, cit., pp. 86, 256 e 257.

⁽⁷³⁾ Com efeito, nos termos do art. 165.º, n.º 4 da Constituição, as autorizações legislativas

apresentar propostas de lei à Assembleia da República^(74/75),
embora possa exercer a iniciativa legislativa da sua competên-

caducam com a demissão do Governo, pelo que deixam de poder ser utilizadas; e, naturalmente, deixam também de poder ser renovadas, sob pena de a solicitação de novas autorizações constituir um expediente para “contornar” a consequência da caducidade das autorizações anteriormente solicitadas: cf., neste sentido, ANTÓNIO DUARTE SILVA e MIGUEL LOBO ANTUNES, “Sobre os Governos...”, *cit.*, p. 980. O Tribunal Constitucional, com apoio na doutrina jus-constitucionalista, tem, porém, entendido que as autorizações legislativas contidas na Lei do Orçamento de Estado não caducam com a demissão do Governo ou com a dissolução da Assembleia da República, em virtude da vigência tendencialmente anual dessas autorizações; no entanto, tal só se verifica quanto às autorizações legislativas relacionadas com matéria fiscal, estando — se não directa, pelo menos indirectamente — relacionadas com a política financeira ou económico-financeira do Executivo; por isso, só essas autorizações podem ser validamente aproveitadas pelo Governo. Para uma decisão de inconstitucionalidade sobre um diploma aprovado, após a dissolução do Parlamento, ao abrigo de autorização legislativa que, embora contida na Lei do Orçamento de Estado, não dizia respeito a matérias fiscais (mas antes a regimes contra-ordenacionais), cf. o Acórdão n.º 173/85 do Tribunal Constitucional, de 9 de Outubro de 1985, proferido no processo n.º 110/84. Para idêntico juízo, agora relativamente a um juízo sobre um diploma aprovado por um Governo demitido, cf. os Acórdãos n.º 427/87 e n.º 2/88, já acima citados, bem como os Acórdãos n.º 234/88, de 23 de Fevereiro de 1988, processo n.º 279/88, n.º 6/89, de 11 de Janeiro de 1989, processo n.º 195/88, e n.º 8/89, de 11 de Janeiro de 1989, processo n.º 217/88.

⁽⁷⁴⁾ Tais propostas podem, no entanto, ser aprovadas pelo Governo, durante o seu período de “gestão”, sem qualquer óbice jurídico-constitucional: cf., neste sentido, o Acórdão n.º 25/85, de 6 de Fevereiro de 1985, proferido no processo n.º 87/83. Cf., em qualquer caso, o que se refere na nota seguinte.

⁽⁷⁵⁾ Embora alguns Autores afirmem peremptoriamente que os “Governos de gestão” “*em caso algum, podem apresentar iniciativas legislativas na Assembleia da República*” (cf. MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Sistema de Governo...*, *cit.*, p. 77, nota 89 — iniciada na página anterior —, bem como MARCELO REBELO DE SOUSA e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Constituição da República Portuguesa comentada*, LEX, Lisboa, 2000, p. 308), considera-se, no entanto, que este é um ponto do regime em que pode fazer sentido distinguir, no âmbito da categoria mais ampla dos “Governos de gestão”, entre os Governos sem programa apreciado e os Governos já demitidos: de facto, se, relativamente a estes últimos, o art. 167.º, n.º 6 da Constituição é taxativo ao preceituar que as propostas de lei caducam com a demissão do Governo, já quando aos primeiros, por seu turno, a questão não se coloca em termos idênticos. Pelo contrário: além de a Constituição nada dizer quanto aos Governos sem programa apreciado, relativamente a estes pode perfeitamente justificar-se a apresentação de propostas de lei à Assembleia da República, iniciativa que se revela, “*de algum modo, complementar do programa submetido à AR, abrangendo matérias consideradas prioritárias ou urgentes na acção governativa*” (como defendem, e bem, ANTÓNIO DUARTE SILVA e MIGUEL LOBO ANTUNES, “Sobre os Governos...”, *cit.*, p. 980). Naturalmente, porém, tais propostas de lei apenas deverão ser apreciadas pelo Parlamento após a apreciação (bem-sucedida) do programa, sendo que, em caso de rejeição, o Governo é demitido [cf. art. 195.º, n.º 1, alínea *d*) da Constituição] e as suas propostas de lei devem ter-se como caducas (como sucede com as autorizações legislativas que lhe tenham sido concedidas pelo Parlamento: cf. o art. 165.º, n.º 4 da Constituição). Também na doutrina estrangeira se encontra apoio a este entendimento (neste sentido, considerando que o Governo pode apresentar propostas de lei destinadas a cumprir o seu programa dentro dos 10 dias até à apresentação do programa no Parlamento, embora a sua votação e eventual aprovação só possam ocorrer depois de concedida a *fiducia* parlamentar, cf. LIVIO PALADIN, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova, 1989, pp. 393 e 394). Contra o exposto não se invoque o decidido no Acórdão n.º 25/85 do Tribunal Constitucional, citado na nota anterior, já que, na situação que aí foi apreciada pelo Tribunal, a proposta de lei só foi apresentada na Assembleia da República após a apreciação do programa do Governo, pelo que a questão não chegou a colocar-se, isto é, o Tribunal Constitucional não se pronunciou *expressamente* sobre se o Governo poderia ou não ter apresentado propostas de lei em momento anterior, visto que essa análise ficou prejudicada

cia⁽⁷⁶⁾ — incluindo, aqui, a iniciativa orçamental⁽⁷⁷⁾ —, sempre nos limites da necessidade⁽⁷⁸⁾, podendo ainda o Primeiro-Minis-

em função dos factos que foram submetidos à sua apreciação (embora se reconheça que o Acórdão parece indiciar que, se a proposta de lei tivesse sido apresentada sem que o programa do Governo já tivesse sido apreciado, o Tribunal Constitucional teria decidido no sentido da sua inconstitucionalidade).

(⁷⁶) Cf. JAIME VALLE, *A participação...*, cit., p. 141 (mesmo se o Autor admite que, atentas as matérias sobre as quais o Governo detém o exclusivo da iniciativa legislativa, possam não ser muito frequentes os casos em que a mesma tenha de ser mobilizada com urgência).

(⁷⁷) A este respeito, o art. 36.º, n.º 1 da Lei de Enquadramento Orçamental (aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, na redacção da Lei n.º 41/2020, de 18 de Agosto — não tendo a mais recente Lei n.º 10-B/2022, de 28 de Abril, alterado esta norma) prevê que “[o] Governo elabora e apresenta à Assembleia da República, até 10 de outubro de cada ano, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte”. Não obstante, o art. 39.º do mesmo diploma legal, sob a epígrafe “Prazo de apresentação e votação da proposta de lei do Orçamento em situações especiais”, dispõe, no seu n.º 1, que o referido prazo-limite de 10 de Outubro não se aplica nos casos em que (i) a tomada de posse do novo Governo ocorra entre 15 de Julho e 30 de Setembro [alínea a)] — caso em que a vigência da Lei do Orçamento de Estado é prorrogada [art. 58.º, n.º 1, alínea b)], aplicando-se o regime dos duodécimos (art. 58.º, n.º 4) —, (ii) o Governo em funções se encontra demitido em 1 de Outubro [alínea b)] ou (iii) o termo da legislatura ocorra entre 1 de Outubro e 31 de Dezembro [alínea c)]. Como explica FERNANDO ROCHA ANDRADE, “[n]a primeira situação, o Governo não teve tempo para preparar a proposta de orçamento; na segunda, a lei não pretende que a proposta de Orçamento seja apresentada por um governo que vai cessar funções antes de se iniciar a execução orçamental” (cf. *Textos de Finanças Públicas*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020, p. 110). Em qualquer um desses casos, esclarece o n.º 2 do preceito citado, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte é apresentada pelo Governo à Assembleia da República e enviada à Comissão Europeia no prazo de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo. Neste contexto, poderia questionar-se se a apresentação da proposta de lei do Orçamento de Estado se inscreve no âmbito das competências de um “Governo de gestão” [levantando a questão, mas sem parecer tomar posição expressa, cf. MARIANA MELO EGÍDIO, “O funcionamento do sistema de governo português em XXI pontos (a partir de um “caso prático” de Direito Constitucional)”, in AA.VV., *Nos 40 anos da Constituição* (org. JORGE MIRANDA), AAFDL Editora, Lisboa, 2017, p. 172, nota 19]. Pela nossa parte, não temos como absolutamente excluído o exercício desta iniciativa legislativa por parte de “Governos de gestão”: desde logo, nada parece *juridicamente* impedi-lo quando o Governo ainda não viu o seu programa apreciado pelo Parlamento — embora, *na prática*, seja pouco provável que, no curto prazo de 10 dias entre a nomeação e a “investidura” parlamentar, o Governo tenha conseguido não só elaborar o seu programa como, também, a proposta de lei orçamental. De todo o modo, num tal cenário, e a exemplo do que acima se disse quanto às demais iniciativas legislativas (cf. a nota 75 *supra*), a proposta de lei orçamental só deverá ser apreciada pelo Parlamento após a apreciação (bem-sucedida) do programa. Já no caso de um Governo demitido, todavia, a questão já não se apresenta como linear, até porque a alusão do n.º 2 do art. 39.º ao prazo de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo parece indiciar que deverá ser o Governo *seguinte* a apresentar a proposta de lei orçamental — o que, diga-se, faz todo o sentido, tendo em conta a relevância do Orçamento para a actividade governamental e a sua ligação ao programa político do Executivo. De todo o modo, observadas as circunstâncias que permitam concluir pela *necessidade* desta iniciativa, julgamos que será de equacionar a admissibilidade da apresentação da proposta de lei do Orçamento por um Governo demitido, se a constituição e entrada em plenas funções de um novo Governo se revelar anormalmente demorada e tal dilação provocar prejuízos significativos. De resto, em 1983, considerou-se justificada (porque urgente) a apresentação de uma proposta de lei do Orçamento de Estado por parte de um Governo já demitido (como lembra JAIME VALLE, *A participação...*, cit., p. 141, nota 404).

(⁷⁸) Questão que poderia equacionar-se seria se um Governo demitido (e, portanto, “de gestão”) poderia renovar propostas para (i) a realização de referendo que já anteriormente tivessem sido

tro requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade de leis orgânicas⁽⁷⁹⁾;

- (iii) Um “Governo de gestão” deve assim limitar-se, como preceitua a Constituição, à “gestão dos negócios públicos”, o que não se confunde com a prática de meros “actos de gestão corrente”: o que está em causa é a “estrita necessidade” na prática dos actos, e não a sua recondução às categorias de “administração ordinária” ou “extraordinária”;
- (iv) Essa “estrita necessidade”, por seu turno, engloba duas vertentes ou sub-princípios: por um lado, (a) a *inadiabilidade*, no sentido da *urgência* na tomada da decisão⁽⁸⁰⁾, e, por outro lado, (b) a *pro-*

rejeitadas pelo Presidente da República ou para (ii) a repetição de referendo que já anteriormente tivesse sido objecto de resposta negativa na antecedente consulta popular. A hipótese parece anómala e, por esse motivo, já era rejeitada pela doutrina mesmo antes da actual Lei Orgânica do Regime do Referendo (cf. LUIS BARBOSA RODRIGUES, *O Referendo Português a Nível Nacional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1994, pp. 222 e 223). E é hoje (e bem) expressamente vedada pelo disposto nos arts. 36.º, n.º 4 e 244.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, nos termos dos quais as propostas de referendo formuladas pelo Governo e que tenham sido rejeitadas pelo Presidente da República ou que tenham sido objecto de resposta negativa do eleitorado só podem ser renovadas com a “*formação de novo governo*”. No entanto, o art. 115.º, n.º 10 da Constituição parece, pelo menos literalmente, indiciar a admissibilidade de resposta diversa, na medida em que só proíbe a renovação de propostas de referendo recusadas pelo Presidente da República ou objecto de resposta negativa do eleitorado “*na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República, ou até à demissão do Governo*” (destaque acrescentado). Na medida, portanto, em que não se exige que já tenha sido formado um novo Governo para a renovação daquelas propostas (bastando que o anterior se encontre demitido), poderá questionar-se a (in)constitucionalidade daquelas disposições da Lei Orgânica do Regime do Referendo, ainda que a solução nelas consagrada seja mais lógica do que a que parece resultar do texto constitucional. Discutindo a questão, cf. MARIA BENEDITA URBANO, *O Referendo — Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal*, STVDIA IVRIDICA 30, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 296, nota 519, ANTÓNIO ARAÚJO, “Os efeitos jurídicos do referendo nacional”, in *Estado&Direito*, n.º 21-26, 1998-2000, p. 92, bem como FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, “O Referendo Político Nacional em Portugal”, in AA.VV., *Estudos de Direito Público* (coord. JOÃO CAUPERS e JORGE BACELAR GOUVEIA), Âncora Editora, Lisboa, 2006, p. 104, nota 250.

(79) Nos termos do disposto no art. 278.º, n.º 4 da Constituição. Neste sentido, cf. JORGE MIRANDA, “Artigo 278.º”, in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, 2.ª ed. revista, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 640, bem como JAIME VALLE, *A Fiscalização Preventiva no Sistema Português de Controlo da Constitucionalidade*, Almedina, Coimbra, 2021, p. 61.

(80) De notar que a Constituição não se basta com a mera “necessidade”, antes exige que um acto seja *estritamente* necessário, o que inculca estarmos perante uma necessidade imperiosa, qualificada, de satisfação inadiável. Segundo o entendimento do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, a “estrita necessidade” a que se reporta o art. 186.º, n.º 5 da Constituição “*corresponde a uma urgência concreta e datada, traduzida na premência de praticar um certo acto, cujo adiamento comprometeria gravemente a realização do interesse público*” (cf. Parecer n.º 36/2005, publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 101, de 25 de Maio de 2005; também disponível em <www.dgsi.pt>, destaques acrescentados). Assim, quando não existam (ou não sejam objectivamente visíveis) razões imperiosas de ordem temporal e material que tornem inadiável a aprovação de um

proporcionalidade, no sentido da exigência de uma conexão entre a medida adoptada e o problema a que ela visa dar resposta;

- (v) Assim, em princípio, um “Governo de gestão” não pode praticar “*actos de inovação política fundamental ou que comportem uma limitação significativa dos poderes de decisão política do futuro Governo*”⁽⁸¹⁾;
- (vi) Não obstante, caso a aplicação do critério da “estrita necessidade” obrigue à prática de actos destes, deverá o “Governo de gestão” praticá-los, sob pena de grave prejuízo para o interesse público que, em qualquer caso, lhe incumbe defender⁽⁸²⁾;
- (vii) No fundo, tendo em conta que um “Governo de gestão” deve agir “*para que não ocorra prejuízo grave para o interesse nacional*” — prejuízo, esse, sempre “*aferido de um ponto de vista maioritariamente consensual, e não do ponto de vista de quem pratica o acto*” —, haverá sempre que ponderar se os custos de uma actuação, mesmo que não consensual, não serão superiores aos da inércia governativa: pelo que, admitindo que, “*em certas situações contadas, uma não decisão seja mais prejudicial do que uma decisão não consensual*”, deve a actuação do “Governo de gestão” ter-se por justificada e legítima “*desde que a inacção tivesse efeitos mais gravosos*”⁽⁸³⁾;

determinado diploma legal por um “Governo de gestão”, deve esse diploma ser julgado inconstitucional (cf., por exemplo, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 56/84 e n.º 2/88, já acima citados).

⁽⁸¹⁾ Esta fórmula encontra eco em textos constitucionais estrangeiros, designadamente, na Lei Fundamental de alguns países lusófonos: assim, o n.º 1 do novo art. 116.º-A da Constituição de Angola, aditado pela Lei n.º 18/2021, de 16 de Agosto (publicada no *Diário da República*, I Série, n.º 154, de 16 de Agosto de 2021), estabelece que, “[n]o período que decorre entre a campanha eleitoral e a tomada de posse do Presidente da República eleito, cabe ao Presidente da República em funções a gestão corrente da função executiva, não podendo praticar actos que condicionem ou vinculem o exercício da actividade governativa por parte do Presidente da República eleito” (destaque acrescentado).

⁽⁸²⁾ E, quanto aos Governos demitidos, sob pena, também, de inutilidade da própria obrigação constitucional de estes permanecerem em funções após a demissão, como notou o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 65/02.

⁽⁸³⁾ Citamos ANTÓNIO DUARTE SILVA e MIGUEL LOBO ANTUNES, “Sobre os Governos...”, *cit.*, pp. 982 e 983. Assim, segundo os Autores, o critério para aferir da necessidade, por exemplo, de emanção de alguma norma por parte de um “Governo de gestão” passará por apreciar as normas em causa “e as suas consequências na ordem jurídica, económica e social, confrontando o resultado previsível com o da não edição dessas normas e apurando se o interesse público, considerado de um ponto de vista “objectivo”, sofreria mais com a não tomada de medidas, no momento em que foram tomadas, do que com a edição de tais normas” (cf. *ob. cit.*, p. 984).

- (viii) Excluída está a prática de actos que, por definição, sejam incompatíveis com a condição precária do Governo, como seria, por absurdo, a solicitação, pelo Executivo, da aprovação de uma moção de confiança pelo Parlamento⁽⁸⁴⁾.

10. Em suma: mais do que critérios formais ou categoriais, estão em causa critérios *materiais*⁽⁸⁵⁾, de proporcionalidade⁽⁸⁶⁾ — e a “estrita necessidade”, a que a Constituição faz expressa referência, não é senão uma subvertente do princípio geral da proporcionalidade —, numa ponderação delicada e que visa um equilíbrio, sempre difícil de conseguir, entre, por um lado, aquilo que um Governo, mesmo sendo “de gestão”, ainda deve ser obrigado (e deve estar habilitado) a fazer para prosseguir a condução da política geral do País e, por outro lado, aquilo que já exorbita das competências limitadas que devem ser reconhecidas a um Governo que, por um motivo ou por outro, se encontra numa situação de quebra de legitimidade política⁽⁸⁷⁾ (razão pela qual, idealmente, a situação de “gestão” deve ser temporária e transitória, não sendo desejável o prolongamento excessivo da manutenção em funções de um Executivo numa tal situação precária)⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁴⁾ Cf., neste sentido, o Acórdão n.º 56/84 do Tribunal Constitucional, bem como, na doutrina, RUI TAVARES LANCEIRO, “Governo de gestão”, *cit.*, p. 178.

⁽⁸⁵⁾ Não propriamente respeitantes ao *conteúdo* do acto, mas antes quanto aos pressupostos que legitimaram a sua prática: o que está em causa, neste critério material, não é saber se o acto tem grande impacto político ou se representou uma “inovação”, mas sim se era necessário, urgente, incontornável.

⁽⁸⁶⁾ Cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político...*, *cit.*, p. 727, e JORGE MIRANDA, “Artigo 186.º”, *cit.*, p. 657.

⁽⁸⁷⁾ De registar que, curiosamente, embora a Constituição se tenha absterido de elencar categorias de actos permitidos ou vedados a um “Governo de gestão”, o art. 81.º, n.º 7 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores dispõe que se consideram “*estritamente necessários a assegurar a gestão corrente dos negócios públicos*” os actos:

- (i) “*que sejam urgentes ou inadiáveis, tenham como objectivo a prossecução de um interesse público de relevo e que sejam adequados à realização do objectivo invocado*” (sendo estes requisitos cumulativos) [cf. alínea a)];
- (ii) “*de administração ordinária, de manutenção do funcionamento ou de conservação*” [cf. alínea b)]; bem como
- (iii) “*de mera execução ou concretização de medidas tomadas em momento anterior à demissão do Governo Regional*” [cf. alínea c)].

Como se vê, apesar de algumas diferenças de formulação, estas categorizações vão largamente ao encontro dos critérios acima enunciados: a urgência/inadiabilidade, a adequação/proporcionalidade, a ausência de inovação política fundamental e a prossecução de um interesse público relevante.

⁽⁸⁸⁾ Por vezes, no entanto, situações patológicas de impossibilidade de formação de um novo Governo conduzem à manutenção em funções dos “Governos de gestão” por um período invulgarmente longo, como sucedeu na Bélgica (541 dias), Moldávia (528), Camboja (352) e Espanha (351) (cf. DANIEL LÓPEZ RUBIO, “La investidura del Presidente del Gobierno: un análisis a la luz de la experiencia reciente”, in *Economía. Revista en Cultura de le Legalidad*, n.º 13, octubre 2017-marzo 2018, p. 161).

11. Um “Governo de gestão” está assim limitado à prática dos actos que sejam necessários, devendo a admissibilidade de tais actos ser aferida à luz dos vectores da *importância* e da *inadiabilidade*⁽⁸⁹⁾: condicionamento que, naturalmente, se estende a todas as áreas da actividade governamental e é independente da forma que essa actuação deva revestir⁽⁹⁰⁾, abrangendo, portanto, tanto actos políticos como legislativos^(91/92) ou administrativos⁽⁹³⁾ — não esquecendo, também, a negociação de acordos e tratados internacionais⁽⁹⁴⁾.

⁽⁸⁹⁾ Cf. GOMES CANOTILHO, “Governo”, *cit.*, p. 30.

⁽⁹⁰⁾ No sentido da irrelevância da *função* em que se inserem os actos de um Governo “de gestão”, cf., nomeadamente, os Acórdãos n.º 56/84, de 12 de Junho de 1984, processo n.º 92/83, n.º 142/85, de 30 de Julho de 1985, processo n.º 75/83, n.º 427/87, de 4 de Novembro de 1987, processo n.º 41/87, n.º 2/88, de 6 de Janeiro de 1988, processo n.º 186/87, n.º 111/88, de 1 de Junho de 1988, processo n.º 114/86, e 65/02, de 8 de Fevereiro de 2002, processo n.º 58/02. Na doutrina, cf., em especial, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de Gestão*, *cit.*, p. 31, JAIME VALLE, *A participação...*, *cit.*, p. 86, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político...*, *cit.*, p. 727, e JORGE MIRANDA, “Artigo 186.º”, *cit.*, p. 657.

⁽⁹¹⁾ No sentido de que “[o]s actos que devem considerar-se vedados aos governos de gestão são, de um modo geral, os pertencentes às funções política e legislativa”, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2015, p. 215.

⁽⁹²⁾ Paradigmaticamente, diversas normas do Decreto-Lei n.º 187/83, de 13 de Maio, foram consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional, em virtude de este diploma ter sido aprovado já após a demissão do Governo e de não se observarem ou serem visíveis “razões imperiosas de ordem temporal e material que tornassem inadiável, naquela altura, a [sua] aprovação”: de resto, este diploma foi objecto de múltiplas decisões ao longo da década de 80, podendo mesmo afirmar-se ter sido este o diploma que mais vezes deu azo a pronúncias do Tribunal Constitucional relativamente aos limites da competência legislativa dos “Governos de gestão” (cf. Acórdão n.º 254/86, de 23 de Julho de 1986, processo n.º 241/85, Acórdão n.º 394/87, de 28 de Julho de 1987, processo n.º 19/87, Acórdão n.º 427/87, de 4 de Novembro de 1987, processo n.º 41/87, Acórdão n.º 459/87, de 10 de Dezembro de 1987, processo n.º 218/87, Acórdão n.º 460/87, de 10 de Dezembro de 1987, processo n.º 254/87, Acórdão n.º 2/88, de 6 de Janeiro de 1988, processo n.º 186/87, Acórdão n.º 111/88, 1 de Junho de 1988, processo n.º 114/86, Acórdão n.º 8/89, de 11 de Janeiro de 1989, processo n.º 217/88, Acórdão n.º 234/88, de 23 de Fevereiro de 1989, processo n.º 279/88, Acórdão n.º 6/89, de 11 de Janeiro de 1989, processo n.º 195/88, Acórdão n.º 407/89, de 31 de Maio de 1989, processo n.º 19/89, e Acórdão n.º 430/89, de 15 de Junho de 1989, processo n.º 615/88).

⁽⁹³⁾ Exemplo emblemático (e mediático) de um acto administrativo praticado por um “Governo de gestão” e que foi posteriormente tido como exorbitante face às suas competências nessa fase, por extravasar o critério constitucional da “estrita necessidade”, foi o “acto de adjudicação do contrato para a aquisição, instalação e manutenção do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), concretizado pelo Despacho Conjunto n.º 219/2005, de 23 de Fevereiro”, o qual, segundo o entendimento do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, “não reveste a natureza de acto estritamente necessário para assegurar a gestão dos negócios públicos” (cf. Parecer n.º 36/2005, já citado). Política e mediaticamente controversa foi também, como se sabe, a privatização da TAP Air Portugal pelo XX Governo Constitucional (Passos Coelho), já após a aprovação, no Parlamento, de uma moção de rejeição do seu programa, no final do ano de 2015.

⁽⁹⁴⁾ Expressamente no sentido de que um Governo de gestão está impedido de “negociar um tratado ou acordo sobre matéria que conste especificamente do seu programa antes de este ser apre-

Relativamente aos actos administrativos, e sem prejuízo da maior flexibilidade recomendada neste âmbito por alguma doutrina, com vista a não afectar a regular continuidade dos serviços públicos⁽⁹⁵⁾, importa referir que, além da Constituição, por vezes é a própria lei ordinária a limitar a prática de determinados actos administrativos por parte de “Governos de gestão”, *maxime* quando se trata de nomeação, pelo Executivo, de titulares de certos cargos.

É assim, desde logo, no que respeita à nomeação de titulares de cargos de direcção superior, dispondo o art. 19.º, n.º 13 do Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado (“EPD”)⁽⁹⁶⁾ que “[n]ão pode ocorrer a designação de cargos de direcção superior entre a convocação de eleições para a Assembleia da República ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do novo Governo”⁽⁹⁷⁾ — limitação que, note-se, é também aplicável à nomeação dos membros dos conselhos directivos dos institutos públicos⁽⁹⁸⁾.

Do mesmo modo, o art. 13.º, n.º 5 do Estatuto do Gestor Público (“EGP”)⁽⁹⁹⁾ preceitua que “[n]ão pode ocorrer a nomeação ou proposta para eleição entre a convocação de eleições para a Assembleia da Repú-

ciado ou depois de ter sido rejeitado”, cf. JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, 6.ª ed., Principia, Cascais, 2016, p. 109.

⁽⁹⁵⁾ Cf. JAIME VALLE, *A participação...*, cit., p. 86.

⁽⁹⁶⁾ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.

⁽⁹⁷⁾ Na versão anterior à Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro, o art. 19.º do EPD cominava com a nulidade (i) os despachos de nomeação para cargos de direcção superior proferidos entre a convocação de eleições para a Assembleia da República e a investidura parlamentar do Governo recém-nomeado, bem como, em caso de antecipação de eleições para a Assembleia da República, (ii) os despachos de nomeação para cargos de direcção superior proferidos entre a demissão do Governo ou a convocação das eleições e a investidura parlamentar do Governo recém-nomeado (cf., respectivamente, os n.ºs 6 e 7 do art. 19.º). Estariam ressalvadas desta nulidade, em qualquer caso, as nomeações em regime de substituição, nos casos de ausência ou impedimento do respectivo titular (que só seriam admissíveis quando se previsse que estes condicionalismos persistissem por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar), nos termos conjugados do art. 19.º, n.º 8 e do art. 27.º do EPD.

⁽⁹⁸⁾ Na sua redacção original, o art. 19.º, n.º 5 da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (“LQIP”), aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, dispunha que “[n]ão pode haver nomeação de membros do conselho directivo depois da demissão do Governo ou da convocação de eleições para a Assembleia da República, nem antes da confirmação parlamentar do Governo recém-nomeado”. Esta disposição foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de Janeiro, o qual, todavia, alterou igualmente o n.º 4 do art. 19.º da LQIP, passando a remeter-se para o EDP no que respeita ao processo de recrutamento, selecção e provimento dos membros dos conselhos directivos dos institutos públicos (afastando-se, assim, a aplicação do Estatuto do Gestor Público). Por conseguinte, a limitação em causa só *formalmente* desapareceu da LQIP, continuando, em qualquer caso, a ser aplicável aos institutos públicos, por força da remissão operada pelo art. 19.º, n.º 4. De resto, o art. 1.º, n.º 2 do EPD já dispunha ser este regime “*aplicável aos institutos públicos, salvo no que respeita às matérias específicas reguladas pela respectiva lei quadro*”, pelo que, também por esta via, tendo a LQIP deixado de regular expressamente essa matéria, sempre seria o EPD o diploma aplicável, mesmo sem a remissão do art. 19.º, n.º 4.

⁽⁹⁹⁾ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março.

blica ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do Governo recém-nomeado, salvo se se verificar a vacatura dos cargos em causa e a urgência da designação, caso em que as referidas nomeação ou proposta de que não tenha ainda resultado eleição dependem de confirmação pelo Governo recém-nomeado”⁽¹⁰⁰⁾.

Por fim, e em linha idêntica, também o art. 17.º, n.º 7 da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (“LQER”)⁽¹⁰¹⁾ prevê que “[n]ão pode ocorrer a designação ou proposta de designação entre a convocação de eleições para a Assembleia da República ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do Governo recém-designado, salvo se se verificar a vacatura dos cargos em causa e a urgência da designação, caso em que as referidas designação ou proposta de designação de que não tenha ainda resultado designação dependem de confirmação pelo Governo recém-designado”. Solução que foi recentemente reiterada, relativamente a um caso concreto, quando da última alteração à Lei Orgânica do Banco de Portugal (aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro), cujo art. 27.º, n.º 5, na redacção dada pela Lei n.º 73/2020, de 17 de Novembro, passou a dispor que “[a] designação ou a proposta de designação [do governador e dos demais membros do conselho de administração do Banco de Portugal] não pode ocorrer nos seis meses anteriores ao fim da legislatura em curso ou entre a convocação de eleições para a Assembleia da República ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do Governo recém-designado”.

A importância da nomeação de pessoal para a Administração Pública, além de ter justificado que o exemplo tivesse sido abundantemente citado na revisão constitucional de 1982⁽¹⁰²⁾, levou igualmente a que, mais recentemente, se tivesse procurado unificar, numa regra transversal e com força constitucional, estas limitações pontuais constantes da lei ordinária.

⁽¹⁰⁰⁾ No sentido de que esta norma abrange, não apenas as nomeações directas, mas também as indirectas, isto é, tanto as nomeações efectuadas pela Administração como as efectuadas por entidades por esta detidas ou controladas, cf. VASCO FREITAS DA COSTA, “Da designação dos administradores das empresas públicas”, in AA.VV., *A Designação dos Administradores*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 272 e 273. Como nota o Autor, impõe-se uma interpretação extensiva do preceito, para estender esta limitação temporal “a toda a “cadeia” ou “cascata” de designações de administradores das empresas públicas”, sob pena de facilmente se desvirtuar a ratio desta proibição: “bastaria a mera interposição de uma entidade ou empresa, muitas vezes fortemente controlada pela Administração originária, e por isso desprovida de genuína autonomia gestionária, para que assim se subtraísse as designações subsequentes do âmbito de aplicação material daquela limitação temporal”.

⁽¹⁰¹⁾ Aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto.

⁽¹⁰²⁾ Cf., em especial, as intervenções dos Deputados VEIGA DE OLIVEIRA, NUNES DE ALMEIDA e SOUSA TAVARES, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, pp. 852-(56) a 852-(61).

Assim, no projecto de revisão constitucional apresentado pelo PSD em 2010 (intitulado “Uma Constituição para o Século XXI”, já acima citado: cf. nota 8 *supra*), preconizava-se que o art. 186.º, n.º 5 da Lei Fundamental passasse a dispor que “*Antes da apreciação do seu programa pela Assembleia da República, após a dissolução desta ou após a sua demissão, o Governo limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos, ficando impedido de, sob qualquer forma, designar ou propor dirigentes da administração indirecta do Estado, de entidades administrativas independentes ou de quaisquer entidades controladas, directa ou indirectamente, pelo Estado*” (destaque acrescentado).

Mais recentemente, tanto o PSD⁽¹⁰³⁾ como o “CHEGA”⁽¹⁰⁴⁾ apresentaram na Assembleia da República projectos de revisão constitucional no qual propunham que os denominados “Governos de gestão” fossem impedidos de proceder a “*nomeações de carácter definitivo*” (cf. o art. 186.º, n.º 5): e, de resto, o projecto do PSD especificava que as nomeações definitivas seriam vedadas “*para quaisquer cargos ou funções*” (cf. mesmo art. 186.º, n.º 5) e estendia inclusivamente esta proibição aos Governos regionais, quando em “gestão” (cf. art. 234.º, n.º 2, no qual se prevê que, após a sua demissão, decorrente da dissolução da Assembleia Legislativa Regional, o Governo regional fica “*impedido de proceder a nomeações definitivas para quaisquer cargos ou funções, até à tomada de posse do novo governo após a realização de eleições*”)⁽¹⁰⁵⁾.

Considerando que a Assembleia da República foi dissolvida pelo Presidente da República, tal implicou a inviabilidade de continuação do pro-

⁽¹⁰³⁾ Cf. o Projecto de Revisão Constitucional n.º 7/XV/1, intitulado *Um projeto de revisão constitucional realista, reformista e diferenciador — 40 propostas nos 40 anos da revisão constitucional de 1982*, disponível em <<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595338324f54455334f575a6d4e69307a4e7a5a6b4c5451304e6a497459574d7a4e6930304e444e694f574d785a545132595749755a47396a65413d3d&fich=68579ff6-376d-4462-ac36-443b9c1e46ab.docx&Inline=true>>.

⁽¹⁰⁴⁾ Cf. o Projecto de Revisão Constitucional n.º 1/XV/1.^a, intitulado *Uma Constituição para o futuro de Portugal*, disponível em <<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c325953387a4d47466a59544e685a6930794f546b774c5451335a574d744f4441314d79307a4e4756684e5755334f5455305a4759755a47396a65413d3d&fich=30aca3af-2990-47ec-8053-34ea5e7954df.docx&Inline=true>>.

⁽¹⁰⁵⁾ Para uma apreciação dos dois projectos de revisão constitucional, nesta parte, cf. o nosso “As Alterações Introduzidas pelos Projectos de Revisão Constitucional em Matéria Administrativa”, in AA.VV., *A Revisão Constitucional de 2023: Debate sobre os Projectos de Revisão* (coord. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ e MARCO CALDEIRA), AAFDL Editora, Lisboa, 2023, pp. 149 a 151.

cesso de revisão constitucional, o que impede a apreciação destas propostas — sem prejuízo de as mesmas poderem, naturalmente, vir a ser reapresentadas num novo processo de revisão constitucional que venha a ser desencadeado no futuro.

V.3. O controlo da actividade dos “Governos de gestão”

12. Como se retira do acima exposto, a *capitis deminutio* imposta a um “Governo de gestão”, associada à relativa indefinição dos exactos limites da sua competência, gera uma natural tensão, resultante de duas pulsões contraditórias.

De uma banda, o facto de se tratar de um Executivo “diminuído” implica, objectivamente, uma necessidade de reforço do controlo sobre a sua actuação: a actividade de um “Governo de gestão” deve estar sob vigilância acrescida, justamente para evitar que um Executivo (ainda ou já) sem plena legitimidade política extravase os seus poderes e proceda como um Governo “normal”, plenamente legitimado, sem fazer caso da falta de apreciação do seu programa ou do facto de se encontrar demitido.

Avulta aqui, em particular (e além do papel do Tribunal Constitucional), a figura do Presidente da República enquanto garante do “*regular funcionamento das instituições democráticas*” (cf. art. 120.º da Constituição) — sendo a intervenção presidencial sobretudo relevante na fase inicial do mandato do Governo (isto é, no período que medeia entre a sua nomeação e a apreciação parlamentar do respectivo programa), já que, não tendo ainda o Governo sido legitimado pela Assembleia da República, não pode esta efectivar a responsabilidade política daquele: durante tal hiato temporal, o Executivo deve a sua subsistência unicamente à confiança (ou não desconfiança) manifestada pelo Presidente da República quando da escolha do Primeiro-Ministro (cf. art. 187.º, n.º 1 da Constituição), residindo no Presidente, por conseguinte, a principal responsabilidade quanto à fiscalização da actividade governamental⁽¹⁰⁶⁾.

De outra banda, porém, o princípio constitucional da separação de poderes (cf. art. 111.º, n.º 1) e a fluidez dos critérios de delimitação das

⁽¹⁰⁶⁾ Nomeadamente através do exercício dos seus poderes de promulgação, assinatura e veto: cf. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Vol. II, *cit.*, p. 431, RUI TAVARES LANCEIRO, “Governo de gestão”, *cit.*, p. 178, PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, *cit.*, p. 405, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político...*, *cit.*, p. 727, JORGE MIRANDA, “Artigo 186.º”, *cit.*, p. 658, e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Lições...*, Vol. II, *cit.*, p. 174. Contudo, isto não significa, naturalmente, que o controlo parlamentar deixe de existir, note-se.

competências de um “Governo de gestão” — é dizer, a fluidez dos parâmetros de controlo da actuação deste — não deixam de recomendar ou mesmo impor alguma contenção nessa missão fiscalizadora, devendo reconhecer-se que a interpretação e definição do que sejam os “*actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos*” cabe, em primeira linha, ao próprio Governo⁽¹⁰⁷⁾, numa operação hermenêutica que, não sendo totalmente livre, só deverá ser censurada em casos extremos.

Isto, seja por ser difícil, no caso em concreto, aferir se determinado acto era ou não “estritamente necessário” e se, portanto, poderia ter sido praticado por um “Governo de gestão” — basta pensar que até um acto com a gravidade como a outorga dos memorandos celebrados entre o Estado Português com a denominada “*Troika*”⁽¹⁰⁸⁾ foi levada a cabo por um “Governo de gestão”, sem que haja consenso doutrinário sobre a validade dessa actuação⁽¹⁰⁹⁾ —, seja porque um entendimento excessivamente restritivo, além de, no limite, poder acarretar a paralisia do Estado, corre igualmente o risco de representar uma intromissão indevida, por outros órgãos (*maxime*, o Tribunal Constitucional), na esfera político-governativa⁽¹¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ Sublinhando este aspecto, cf. CRISTINA QUEIROZ, *O Parlamento como factor de decisão política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 94.

⁽¹⁰⁸⁾ Na realidade, foram celebrados pelo Estado Português dois Memorandos distintos (ainda que com conteúdo parcialmente coincidente), um com a Comissão Europeia (com a intervenção do Banco Central Europeu) e outro com o Fundo Monetário Internacional (disponíveis, na sua versão original em língua inglesa ou na sua tradução portuguesa, em <<http://ec.europa.eu>>, <www.imf.org> e <www.bportugal.pt>).

⁽¹⁰⁹⁾ Sobre este tema, cf. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Jurisprudência da Crise. Das Questões Pré-vias às Perplexidades”, in AA.VV., *O Tribunal Constitucional e a Crise — Ensaios Críticos* (org. GONÇALO DE ALMEIDA RIBEIRO e LUÍS PEREIRA COUTINHO), Almedina, Coimbra, 2014, pp. 54 a 56, 62 e 63, AFONSO CHUVA BRÁS, “Direito da União Europeia, Mutações Constitucionais e Sistema de Governo”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Volume LXI, 2019/2, p. 238, nota 86, bem como CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, *cit.*, p. 368. Baseando a aprovação destes memorandos numa situação de *estado de necessidade*, cf. MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI*, 2.^a ed., AAFDL Editora, Lisboa, 2023, p. 263 (na 5.^a ed. do seu *Curso de Direito Internacional Público* — Principia, Cascais, 2012, p. 105, nota 44 —, JORGE MIRANDA perfilhava idêntica orientação; na 6.^a ed. da mesma obra, publicada em 2016, o Autor já parece mais dubitativo, chegando mesmo a afirmar que, apesar de tudo, o País não atravessou nessa data um estado de excepção constitucional: cf. *ob. cit.*, p. 111).

⁽¹¹⁰⁾ Como o próprio Tribunal Constitucional reconheceu no seu Acórdão n.º 142/85, a amplitude do seu controlo “*não pode revestir-se nem pode pretender assumir a mesma completude que o correspondente juízo do Governo*”, pois o actual art. 186.º, n.º 5 da Constituição “*contém primariamente uma ‘norma-função’ e só em menor medida uma ‘norma de controle’*”. Por esse motivo, e agora empregando a formulação do Acórdão n.º 65/02, “*a circunstância de o Governo ter a sua competência legislativa diminuída não tem a virtualidade de fazer deslocar a competência do Tribunal Constitucional para o domínio do controlo das opções políticas*”. Na doutrina, expressamente no sentido de que

Por este motivo, a doutrina tem enfatizado que os “Governos de gestão” estão, desde logo, obrigados a *fundamentar* de forma expressa e clara os actos praticados, demonstrando cabalmente a sua conformidade face ao “crivo” constitucional da “estrita necessidade” na sua prática⁽¹¹¹⁾; tal como devem igualmente achar-se sujeitos a especiais *deveres de cooperação e de concertação*, tanto com a Assembleia da República como com o Presidente da República: quanto à primeira, por o Governo ser, em princípio, uma emanção daquela e por, em geral, dever responder politicamente perante ela; quanto ao segundo, por força da sua missão de garante do “*regular funcionamento das instituições democráticas*” e por ser ele quem encetará as diligências necessárias à nomeação do Governo subsequente, sendo responsável, nessa medida, por assegurar a transição entre Executivos^(112/113).

V.4. Nota final: a situação dos Governos sem programa apreciado face aos Governos já demitidos

13. A finalizar, refira-se apenas que, embora a qualificação de “Governos de gestão” recaia, em idêntica medida, sobre os Governos cujo programa ainda não foi parlamentarmente apreciado e os Governos demi-

desta jurisprudência do Tribunal Constitucional resulta que a diminuição de competências dos “Governos de gestão” “*não desloca a competência do Tribunal Constitucional para o domínio das escolhas políticas quando escrutine a constitucionalidade desses poderes, sob pena de invadir a reserva do Executivo*”, cf. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, cit., p. 367. Também no sentido de que “[o] controle jurídico por parte do Tribunal Constitucional, só deverá ocorrer caso os controlos citados falhem ou não se mostrem suficientes”, cf. CRISTINA QUEIROZ, *O Parlamento...*, cit., p. 95, Autora que adverte que entendimento diferente equivalerá a “*arrastar o Tribunal Constitucional para o terreno político ou, pelo menos, transformá-lo num “órgão de consulta” de órgãos politicamente conformadores, com perda da sua independência enquanto órgão jurisdicional de controle da constitucionalidade das leis e dos demais actos jurídico-públicos*”.

(111) Salientando este aspecto, cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., pp. 37 e 38, bem como GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Vol. II, cit., p. 431, e RUI TAVARES LANCEIRO, “Governo de gestão”, cit., pp. 178 e 179, Autor que sublinha que tanto a fundamentação como o controlo dos actos praticados por “Governos de gestão” “*devem situar-se em dois níveis: em primeiro lugar, no do objetivo último afirmado pelo Governo para justificar a prática do ato, relativamente ao qual assume particular importância a verificação da urgência (a referência temporal); em segundo lugar, no da própria medida que é aprovada para alcançar aquele objetivo, sendo aqui de incidir, em especial, na sua proporcionalidade (a referência material)*” (ob. e loc. cit.).

(112) Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., pp. 25 e 26, bem como CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, cit., p. 369.

(113) Na medida em que um “Governo de gestão” é sempre, por definição, um Governo que acabou de substituir ou que se prepara para ser substituído por outro, refere-se também a doutrina, e com inteira razão, a um dever de cooperação com o Primeiro-Ministro do Governo antecedente ou subsequente, consoante as situações: cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Governos de gestão*, cit., pp. 26 e 27.

tidos, isso não significa que todos os “Governos de gestão” sejam iguais — isso só é assim no plano estritamente jurídico, mas, na prática, não o é (nem pode sê-lo) no plano político.

E isto por uma razão simples: é que um Governo sem programa apreciado no Parlamento só se mantém em “gestão”... enquanto essa apreciação não ocorre, justamente; o que, nos termos do art. 192.º, n.º 1 da Constituição, implica um intervalo máximo de 10 dias (entre a nomeação do Primeiro-Ministro e a apresentação do programa do Governo na Assembleia da República). Está assim em causa, forçosamente, um período muito curto. É certo que, sempre que um Governo toma posse, se “reabre” potencialmente um novo “mercado” de atribuição de cargos públicos: como sublinha TIMOTHY GARTON ASH para o caso norte-americano, “[e]m Washington, cada vez que uma nova administração ascende ao poder, entre três a cinco mil cargos governamentais são preenchidos em resultado de nomeações políticas”⁽¹¹⁴⁾. E, não por acaso, o debate sobre as nomeações — leia-se, das acusações de alocação de “*jobs for the boys*”, num discurso sempre “*marcado pelas estimativas e comparações entre as nomeações realizadas por diferentes partidos no governo, com acusações mútuas de ocupação das estruturas do Estado*” — “é cíclico: antecede as eleições ou sucede a tomada de posse de um novo governo”⁽¹¹⁵⁾.

Mas, apesar disso, mesmo que se admita que, pelo menos nas funções que dependam de confiança política, a entrada em funções de um novo Governo implica também um aumento do número de nomeações para diversos cargos na Administração Pública, a verdade é que muitas dessas nomeações (aquelas que se reportam ao gabinete mais próximo dos próprios governantes) são encaradas com normalidade e muitas outras, sendo efectuadas por um Governo recentemente nomeado, já ocorrerão num período em que o Executivo deixou para trás a provação parlamentar e está em plenas funções, aprestando-se a cumprir um mandato de quatro anos.

Pelo que, pela própria natureza das coisas, não são os Governos sem programa apreciados (durante um curto período de pouco mais de 10 dias)⁽¹¹⁶⁾

⁽¹¹⁴⁾ Cf. *Free World — A América, a Europa e o Futuro do Ocidente*, trad., Alêtheia Editores, Lisboa, 2006, pp. 128 e 129.

⁽¹¹⁵⁾ Cf. PATRÍCIA SILVA, *Jobs for the boys? Nomeações para a administração pública*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2020, p. 86.

⁽¹¹⁶⁾ Dizemos *um pouco mais de 10 dias*, e não apenas os 10 dias previstos no art. 192.º, n.º 1 da Constituição, porque, por um lado, esse prazo só começa a contar a partir da data da publicação, em *Diário da República*, do decreto presidencial de nomeação do Primeiro-Ministro e, por outro lado, porque aquele prazo é o fixado para a apresentação do programa do Governo na Assembleia da República, após o que se sucede o debate, que pode durar 3 dias (cf. art. 192.º, n.º 3 da Constituição).

que suscitam particulares cuidados no que diz respeito à limitação da sua actividade: de resto, revisitando os trabalhos da revisão constitucional de 1982, verifica-se que a preocupação dos constituintes não incidia sobre os Governos recém-nomeados, mas sim sobre os Governos já demitidos, seja porque estes permaneceriam em funções durante um período superior aos 10 dias constitucionalmente fixados para a apresentação do programa à Assembleia da República, seja porque a prática evidenciava — e, aliás, ainda hoje evidencia — que, durante esse período final, os Governos demitidos intensifica(va)m a sua actividade, verificando-se um aumento exponencial do número médio de decisões adoptadas pelo Executivo cessante, a ponto de, provocatoriamente, se ter mesmo perguntado se não valeria a pena qualificar *todos* os Governos como “de gestão” ou, pelo menos, reduzir largamente a duração dos mandatos governamentais — porque a percepção popular apontaria no sentido de ser “*muito bom que o governo mudasse de 8 em 8 meses, porque era quando os governos mudavam que se resolviam os assuntos*”; nesse sentido, “[p]ara os particulares até pode ser uma bênção a mutação vulgar de governos, na medida em que se resolvem os assuntos que, de outra maneira, ficam eternamente por resolver”⁽¹¹⁷⁾...

Assim, embora o regime jurídico aplicável seja, no essencial, idêntico⁽¹¹⁸⁾, parece inquestionável que o mesmo foi fundamentalmente pensado para os Governos demitidos⁽¹¹⁹⁾: seja pelo maior período em que

⁽¹¹⁷⁾ O reparo, com nota de bom humor, pertence ao Deputado SOUSA TAVARES, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 39, de 15 de Janeiro de 1982, pp. 852-(60) e 852-(61).

⁽¹¹⁸⁾ *No essencial* porque admitimos que, em um ou outro ponto específico, possa justificar-se uma diferenciação entre o regime dos Governos ainda sem programa apreciado e os Governos já demitidos, como, porventura, deverá entender-se relativamente às propostas de lei que corporizem o exercício da iniciativa legislativa pelo Governo, conforme se aventou na nota 75 *supra*.

⁽¹¹⁹⁾ Quanto ao momento em que opera a demissão, depende da causa que a tenha determinado: no caso de demissão automática (por exemplo, por rejeição do programa o Governo pelo Parlamento), a mesma ocorre quanto se dá a respectiva causa; já no caso de demissão voluntária, não será necessariamente assim — por exemplo, se se tratar da demissão do Primeiro-Ministro, o Governo só é demitido quando o Presidente da República aceita essa demissão, não sendo necessário, porém, aguardar pela publicação do correspondente decreto presidencial para que a demissão produza efeitos, pelo menos no que respeita ao relacionamento entre órgãos de soberania: cf. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 36/02, de 30 de Janeiro de 2002, processo n.º 55/02 (sem prejuízo dos diversos votos de vencido que, nesta parte, se afastaram da tese que obteve acolhimento, por se entender que, se nada obsta a que os efeitos meramente *políticos* da demissão do Governo se façam sentir logo no momento em que ocorrem as causas que determinam a demissão, já quanto aos efeitos *jurídicos*, por seu turno, esses apenas deveriam produzir-se na data da publicação do decreto pelo qual o Presidente da República aceita essa demissão). Diga-se, aliás, que foi este último entendimento que, na prática, foi seguido quando da demissão do XXIII Governo Constitucional, pois, sem prejuízo de ter sido

estes previsivelmente se encontrarão em funções, seja, também, pela sua maior precariedade ou menor legitimidade política.

É que a “precariedade” de um Governo sem programa apreciado é, por assim dizer, “provisória” ou, pelo menos, *potencialmente* provisória: estamos perante um Governo diminuído nas suas competências, mas, expectavelmente, apenas durante um determinado período de tempo — trata-se de um Governo cuja assunção plena de poderes está sujeita a uma *condição suspensiva*, cujo momento de verificação (ou não verificação) é *certo* e, mais do que isso, bastante próximo, temporalmente, da data de nomeação do Primeiro-Ministro. Assim, a sua “precariedade” apenas vigora, pelo menos *a esse título*, durante um lapso temporal muito curto⁽¹²⁰⁾.

Já a precariedade de um Governo demitido, por sua vez, não é uma precariedade temporária, mas sim “definitiva”: esse Executivo está irremediavelmente condenado à cessação de funções, num prazo que poderá ser mais ou menos curto mas que, qualquer que ele seja, nunca produzirá o efeito de “sanar” a fragilidade intrínseca de um tal Governo.

Relativamente a um Governo sem programa apreciado, embora o mesmo não ainda tenha merecido a confiança parlamentar, há, pelo menos, a expectativa de que possa vir a obtê-la num prazo muito curto; quanto a um Governo demitido, nem mesmo essa expectativa existe: ou já foi expressamente desmentida pelo Parlamento, ou então ocorreu outra circunstância que inquinou fatalmente a subsistência do Governo. Se há razões para conter os poderes de actuação de um Governo que, apesar de ter acabado de iniciar funções, *ainda pode* vir a ser demitido, dir-se-ia que, *por maioria de razão*, se justifica limitar as competências de um Governo que efectivamente *já foi alvo de demissão*. É que, operada a demissão do Governo, qualquer que tenha sido a respectiva causa, assiste-se, nas pala-

declarada a aceitação do pedido de demissão do Primeiro-Ministro em 7 de Novembro de 2023, o Governo só se considerou demitido quando da publicação do correspondente decreto de demissão no jornal oficial: cf. Decreto do Presidente da República n.º 112-A/2023, de 7 de Dezembro, publicado no *Diário da República*, I Série, I Suplemento, n.º 236, de 7 de Dezembro de 2023).

⁽¹²⁰⁾ *A esse título* porque, evidentemente, se o programa do Governo for rejeitado pela Assembleia da República, o Governo é demitido e permanece em funções de mera “gestão”, nunca abandonando, portanto, a situação de precariedade que já o acompanha desde o início. No entanto, bem se vê, a partir da demissão do Governo, a explicação para essa “precariedade” torna-se *qualitativamente* distinta, pelo que, permanecendo ele diminuído, essa diminuição passa a fundar-se num *outro* título, o da expressa recusa da confiança parlamentar. Assim, em qualquer dos casos, esse Governo será sempre “de gestão” e, nesse sentido, a sua natureza não muda; o que muda, sim, é a razão explicativa dessa sua capacidade diminuída: numa primeira fase, por força da ausência de sujeição à “investidura” parlamentar; depois, por força da sua demissão, determinada pela rejeição parlamentar do seu programa.

bras do Tribunal Constitucional, a uma imediata “*“deslegitimação” do Governo demitido para executar, na sua plenitude, o seu programa (limitado que fica nos termos do art. 186.º, n.º 5 da Constituição)*”⁽¹²¹⁾. Estamos perante um Governo que se mantém em funções a título temporário (assumindo-se como um mero *caretaker*, na terminologia anglo-saxónica), unicamente encarregado de assegurar a gestão dos assuntos correntes do Estado e a continuidade da Administração até que um novo Executivo, democraticamente legitimado, assuma funções e venha substituí-lo definitivamente.

De igual modo, a limitação estabelecida no sentido de vedar aos “Governos de gestão” a prática de “*actos de inovação política fundamental ou que comportem uma limitação significativa dos poderes de decisão política do futuro Governo*” (cf. o n.º 9 *supra*) também ganha, obviamente, uma importância acrescida nos Governos já demitidos: no caso dos Governos sem programa apreciado, estes ainda não estão em plenitude de funções, poderão vir a ser derrubados a breve trecho mas, no imediato, não se antevê outro Executivo no horizonte (e até pode suceder que, pelo contrário, seja mais do que provável a sua entrada em plenitude de funções numa questão de dias — por exemplo, se existir uma maioria absoluta parlamentar de suporte ao Governo, que praticamente converta a “investidura” numa mera formalidade); quanto aos Governos demitidos, já se sabe que o seu destino é necessariamente a sua substituição por um novo Governo, apenas restando saber *que* Governo será esse e *quando*, concretamente, entrará em funções — pelo que a antevisão da transição (mais ou menos iminente) de Executivos concorre igualmente para coarctar a margem de actuação do Governo que (apenas por enquanto ainda) está em (debilitadas) funções⁽¹²²⁾, conforme, de resto, sucede também em ordenamentos próximos do nosso⁽¹²³⁾. Assim, medidas “de última hora” que visem “cris-

⁽¹²¹⁾ Cf. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 36/02, já acima citado. Do mesmo modo, reconduzindo a *capitis deminutio* dos Governos demitidos ao seu “*consequente défice de legitimação*”, cf. o Parecer n.º 36/2005 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, já acima citado.

⁽¹²²⁾ No sentido de que um Governo demitido “*é um Governo que não pode executar o seu programa, visto que foi rejeitado*”, cf. Deputado AMARO DA COSTA, in *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 95, de 8 de Setembro de 1978, p. 3459.

⁽¹²³⁾ Em Espanha, mesmo sem previsão constitucional expressa, a doutrina entende pacificamente que os Governos demitidos têm uma competência limitada (cf., neste sentido, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *El Sistema Constitucional Español*, cit., pp. 676 e 677, FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución* (coord. FERNANDO GARRIDO FALLA), Editorial Cívitas, S.A., Madrid, 1985, pp. 1413 e 1414, JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO e ÁNGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Constitucional Español*, 6.ª ed., Editorial Universitas, S.A., Madrid, 2015, pp. 486 a 488, LUIS LÓPEZ GUERRA, EDUARDO ESPÍN, JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, PABLO PÉREZ TREMPs e MIGUEL SATRÚSTEGUI, *Dere-*

talizar” o programa do Governo cessante e, nesse sentido, coarctar a normal liberdade decisória e de actuação do Executivo subsequente, limitando-o na prossecução do seu próprio programa político⁽¹²⁴⁾, devem ter-se por vedadas.

cho Constitucional, Vol. II, 8.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 137 e 138, bem como FERNANDO REVIRIEGO PICÓN, *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamento constitucional español*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2003, *maxime* p. 202, ss.). Em Itália, apesar de também não serem claras as limitações à actuação dos Governos demitidos, entende-se generalizadamente que tais Executivos só podem praticar actos de administração ordinária, sem comportar alguma inovação política fundamental: cf. MARIA LUISA MAZZONI HONORATI, “Note sul “governo privo di fiducia” nell’ordinamento costituzionale italiano”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 1, 1980, p. 166, ss., CARLO LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 6.^a ed., UTET, Turim, 1985, p. 681, LIVIO PALADIN, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, cit., p. 394, GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, 4.^a ed., CEDAM, Milão, 2004, pp. 515 e 521, FAUSTO CUOCOLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 12.^a ed., Giuffrè Editore, Milão, 2003, p. 420, LUIGI ARCIDIACONO, ANTONIO CARULLO e GIOVANNI RIZZA, *Diritto Costituzionale*, Monduzzi Editore, Bolonha, 2005, p. 340, ROBERTO BIN e GIOVANNI PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, 15.^a ed., G. Giappichelli Editore, Turim, 2014, p. 203, bem como GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 16.^a ed., Zanichelli Editore, 2017, pp. 416 e 417. Não obstante, é forçoso reconhecer que tais limitações são difusas e superáveis mediante a invocação de motivos de urgência (como observam LUIGI ARCIDIACONO, ANTONIO CARULLO e GIOVANNI RIZZA, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 340). Em França, a doutrina considera que até mesmo os Governos meramente *demissionários* devem ter a sua actuação limitada à gestão dos “*affaires courantes*”: cf. PHILIPPE FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 24.^e édition, Bruylant, Bruxelas, 2018, p. 374, PHILIPPE ARDANT e BERTRAND MATHIEU, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 33.^e édition, LGDJ, Paris, 2021, p. 566, bem como FRANCIS HAMON e MICHEL TROPER, *Droit Constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2021, pp. 711 e 712.

⁽¹²⁴⁾ Nem é esta, de resto, uma situação especificamente Portuguesa: por exemplo, no ordenamento norte-americano, tais medidas são conhecidas como “*midnight regulations*”, isto é, medidas tomadas pelo poder político cessante, aproveitando “*o período de transferência da titularidade de órgãos, resultante de uma eleição*”, no sentido da adopção de “*normas e atuações administrativas que visam concretizar determinado programa político e vincular os novos titulares encarregues da função administrativa*”: cf., neste sentido, MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo — Uma visão cosmopolita das situações jurídico-administrativas*, AAFDL Editora, Lisboa, 2014, p. 373, nota 1228.