

# Veto presidencial perde força mas maioria absoluta não calará Marcelo

Marcelo devolveu mais vezes leis ao Parlamento do que os seus antecessores. Mas isso pode ter de mudar no novo ciclo político, em que o PS vai conseguir, sozinho, ultrapassar os vetos

## Leonete Botelho

Em seis anos de mandato como Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa usou mais vezes o seu poder de veto político sobre diplomas da Assembleia da República do que os seus antecessores nos 30 anos prévios. Por 21 vezes devolveu ao Parlamento diplomas sem promulgação, 18 das quais só no primeiro mandato – tantas vezes quantas Cavaco Silva o fez nos dez anos que esteve em Belém. Mário Soares e Jorge Sampaio usaram, cada um, esse poder apenas uma dúzia de vezes.

Em compensação Marcelo vetou apenas quatro decretos do Governo, muito menos que Mário Soares e Jorge Sampaio, mas mais do que Cavaco Silva, que só vetou três nos dois mandatos, de acordo com o levantamento feito por Paulo Caneelas Rapaz para o livro *Presidentes e (Semi) Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas* (Imprensa de Ciências Sociais, 2018).

Agora que vai começar um novo ciclo político, muito diferente devido à maioria absoluta do PS, vai Marcelo continuar a recorrer com tanta intensidade ao veto político? Provavelmente não, pois nesta circunstância – que os anteriores presidentes vivenciaram mais cedo –, basta o PS sozinho confirmar a lei vetada para obrigar o Presidente a promulgá-la (exceto no caso de leis orgânicas ou eleitorais, que exigem uma confirmação por dois terços).

Será o veto político uma “arma dos fracos” perante uma maioria absoluta, como dizia o politólogo Pedro

Magalhães num estudo em 2001? Sim e não, respondem os cientistas políticos António Costa Pinto, co-organizador do livro acima referido, e André Freire. Sim, porque de facto o veto pode ser facilmente ultrapassado pela maioria absoluta. E não porque, como diz este último, um veto “não deixa de ser uma arma, um posicionamento público, com efeitos no campo mediático”.

“Sabemos que há sempre um trabalho prévio entre Presidente e primeiro-ministro, a legislação é burlada antes com Belém, e tem havido muita cooperação institucional entre Marcelo e António Costa”, sustenta o professor do ISCTE. Por outro lado, os deputados “têm sempre tentado acudir às discordâncias do Presidente” e Freire não tem expectativas de que o PS “deixe de tentar negociar posições com Belém e com os partidos parlamentares para aproximar posições”.

“A eutanásia vai ser o primeiro teste”, considera, sem deixar de criticar o segundo veto à lei, decidido “em cima das eleições”, quase um mês depois da dissolução do Parlamento. “Espero que o assunto não demore tanto como a legalização do aborto, que demorou dez anos também por uma jogada de mestre do professor Marcelo sobre António Guterres”, recorda.

A regionalização, que o PS incluiu no seu programa eleitoral, pode ser outro momento de tensão com Belém, acrescenta Freire, embora neste caso tenha dúvidas de que o assunto “seja assim tão popular, mesmo que haja uma votação de



dois terços, com o apoio do PSD”.

António Costa Pinto realça que, nos períodos de maioria absoluta, há que distinguir duas dimensões dos vetos políticos: “Aqueles que são tomados por referência a valores pós-materialistas, à ética da vida, e os restantes que, na maior parte dos casos, apontam para questões técnico-jurídicas.” Mas antevê “um período mais complexo” no ciclo que agora começa.

“Vamos ter um governo de maioria absoluta a gerir mais uma situação de exceção, agora devido à guerra, em que terá de haver uma maior intervenção do Estado na vida económica, com uma série de legislação que será aprovada sem dificuldade no Parlamento, mas vai exigir maior monitorização do Presidente da República”, preconiza. Ainda assim, não espera dinâmicas de bloqueio, apenas de “tensão interinstitucional”.

## “Marcelo não é conflitual”

O constitucionalista Jorge Reis Novais, que foi assessor jurídico de Jorge Sampaio em Belém, recorda que os períodos mais difíceis das

## Marcelo cumpriu no dia 9 de Março o primeiro ano do segundo mandato em Belém

relações entre Belém e São Bento aconteceram durante a vigência de maiorias absolutas. “Durante a maioria absoluta de Cavaco Silva, o Presidente Soares agiu como um verdadeiro líder da oposição, e nos últimos anos da maioria absoluta de José Sócrates, o Presidente Cavaco ajudou a líder da oposição, Manuela Ferreira Leite”, recorda, dando o exemplo do veto ao Estatuto Político-Administrativo dos Açores.

Mas não antevê que as relações entre Marcelo e António Costa alguma vez cheguem a esse ponto, “pelas suas personalidades”. “Marcelo não é uma pessoa conflitual, o que não quer dizer que não dê umas ferroadas – sempre o fez e vai fazer, é da sua natureza –, mas viver no conflito não”, observa.

Contudo, a situação pode alterar-se bastante “na parte secreta” da

relação entre Presidente e Governo, acrescenta Reis Novais. “Na parte que não se vê, o que todos os presidentes fazem perante um diploma do Governo com que não concordam é recomendar que os primeiros-ministros peçam a devolução do diploma, porque nestes casos um veto é definitivo.” Num contexto de maioria absoluta, o veto enfraquece, porque “o Presidente sabe que, mesmo que vete, o Governo pode aprová-lo via Parlamento”.

Isso quer dizer que, perante uma maioria absoluta, o Presidente da República passe a ser uma espécie de Rainha de Inglaterra, uma figura simbólica? “Nada disso”, diz Reis Novais, sustentando que é precisamente nesse contexto que existe “uma maior pressão política para que o Presidente faça uma maior intervenção moderadora, um contrapeso. O que não pode é esticar demasiado a corda nos vetos”.

Mesmo “na Assembleia da República, onde tudo se vê, não vai mudar nada”, preconiza. “O primeiro-ministro tem interesse em dar



“

**Marcelo não é uma pessoa conflitual, o que não quer dizer que não dê umas ferroadas**

**Jorge Reis Novais**  
Constitucionalista

**O maior poder do Presidente são as intervenções que faz, formais e informais**

**Rui Feijó**  
Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

uma imagem de flexibilidade e por isso irá rever as leis vetadas, como fez até aqui.” Outra possibilidade é o Presidente enviar mais diplomas para o Tribunal Constitucional (TC) como fizeram os antecessores, mas Reis Novais duvida que esse seja o caso de Marcelo: “Este Presidente não quer, nunca quis, dar protagonismo ao TC e não acredito que vá mudar agora.”

Opinião diferente tem Rui Feijó, investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra: “Admito que, até por ser constitucionalista, [Marcelo] possa tentar mais essa via, porque o veto por inconstitucionalidade é aquele que pode mudar qualquer coisa, pois não é muito fácil o PS conseguir votações de dois terços no Parlamento, agora com as pontes cortadas à esquerda e à direita.”

No entanto, mais do que os vetos, Rui Feijó sublinha que “o maior poder do Presidente são as intervenções que faz, formais e informais”. E neste campo, Marcelo será seguramente o campeão.

## Assembleia da República

# Partidos descuram controlo político do Governo: deixaram caducar três quartos das apreciações parlamentares

**Maria Lopes**

Na história parlamentar da democracia portuguesa é perceptível uma tendência clara nas legislaturas de maioria absoluta: foi, em média, mais difícil à oposição fazer aprovar na Assembleia da República apreciações parlamentares de decretos-lei do Governo. O período em que os partidos da oposição tiveram menos sucesso na empreitada de aprovar alterações ou acabar com a vigência de diplomas do Governo foi a legislatura de maioria parlamentar do PSD e CDS, com Pedro Passos Coelho, no tempo da *troika* – e nem se tratou de uma maioria absoluta formal decorrente de coligação eleitoral.

O pedido de apreciação parlamentar de um decreto-lei é o principal instrumento de escrutínio legislativo da acção do Governo que a Assembleia da República tem ao seu dispor. Nas restantes maiorias absolutas de um partido ou coligação eleitoral, as taxas de aprovação foram também baixas (não contando com a maioria absoluta da AD nas intercalares de 1979, porque está incluída na primeira legislatura que teve três anos de liderança socialista). Na segunda legislatura, a de 1980/83, de maioria absoluta da AD, com os governos de Sá Carneiro e Pinto Balsemão, nem 10% das apreciações foram aprovadas.

Na primeira maioria absoluta de Cavaco Silva (1987) só sete das 191 tiveram luz verde (3,66%) e, na segunda, a oposição conseguiu subir um pouco a fasquia para os 14% (21 aprovadas em 152). Na maioria absoluta de José Sócrates (2005/9), os socialistas tiveram algum sossego por inércia dos partidos: apesar de terem dado entrada a 126 pedidos, deixaram caducar 116 e só aprovaram oito.

De acordo com um relatório da Divisão de Informação e Legislação Parlamentar da Assembleia da República que reúne dados de todas as apreciações parlamentares desde 1976 (até 1982 chamavam-se “ratificações”), nestas 14 legislaturas houve 2082 pedidos de chamada ao Parlamento de diplomas do Governo. Apenas 318 apreciações acabaram por ser aprovadas ou concluídas, seja porque os textos receberam alterações do Parlamento, ou porque se decidiu pela revogação do decreto-lei. Nas maiorias absolutas de Cavaco Silva, o PSD não questionou qualquer diploma do Governo, e o mesmo aconteceu com o PS e José Sócrates em 2005/9.

Mas há outro dado relevante que demonstra o carácter essencialmente político do acto de um partido chamar à Assembleia um diploma do executivo: três quartos (1574) desses pedidos acabaram por caducar sem ter qualquer andamento, a que se soma a retirada de outros 146, na sua larguíssima maioria (136) na primeira legislatura, entre 1976 e 1980.

### PCP lidera pedidos

O campeão dos pedidos de apreciação parlamentar é o PCP, com 1105 pedidos e 127 aprovações, seguido pelo PSD, com 60 aprovações.

Olhando unicamente para os dados estatísticos, nota-se uma tendência decrescente do recurso a este instrumento de fiscalização da actividade do Governo por parte do Parlamento entre os anos 70 e o final da década de 90, tendo depois subido ligeiramente. Além disso, assinala-se ainda uma maior propensão para o aumento de apreciações parlamentares, quando o Governo é de direita, ou seja, quando a oposição é de esquerda. O número mais baixo de

sempre (sem contar com a actual legislatura porque ficou a meio) de pedidos registou-se no segundo executivo de Guterres, entre 1999 e 2002 (que também não terminou o mandato), quando os socialistas tinham 115 deputados.

Quanto à taxa de sucesso dos pedidos, a actual legislatura é a que bate o recorde: quase metade das 53 apreciações parlamentares foram aprovadas, dando origem a 22 novas leis. O Bloco (10), o PCP (8) e o PSD (4) puderam cantar vitória. Só no final dos anos 90 os partidos se tinham aproximado desse nível de escrutínio tão eficaz, com perto de 40% dos diplomas do primeiro executivo de Guterres chamados ao Parlamento a serem alterados. No extremo oposto está o desempenho durante o Governo PSD-CDS, entre 2011 e 2015: das 150 apreciações parlamentares pedidas pelos partidos, apenas cinco foram aprovadas, o que equivale a uma taxa de sucesso de uns escassos 3,33%.

Um decreto-lei do governo pode ser submetido à apreciação do Parlamento a pedido de um grupo de pelo menos dez deputados, com o objectivo de o alterar ou de acabar com a sua vigência. Esse pedido tem que ser feito nos primeiros 30 dias depois da sua publicação em *Diário da República*.

Se se tratar de um assunto em que o Governo tenha pedido autorização legislativa ao Parlamento e se os partidos apresentarem propostas de alteração, a Assembleia pode determinar a suspensão da vigência do decreto-lei enquanto estiver a ser discutido. Se a AR aprovar a cessação da vigência de um diploma, ele não poderá voltar a ser publicado no decurso da mesma sessão legislativa (no ano político corrente).

**2082**

**apreciações parlamentares desde 1976, em que apenas 318 foram aprovadas ou concluídas**

**1105**

**apreciações parlamentares pedidas pelo PCP, que resultaram em 127 aprovações**



**Legislatura que agora termina teve a maior taxa de aprovações**