



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

A 'LEI-TRAVÃO' E O DIREITO DE EMENDA PARLAMENTAR NO DOMÍNIO ORÇAMENTAL: RELAÇÕES ENTRE ESTAS DUAS MATÉRIAS

Nazaré da Costa Cabral

Presidente do Conselho Superior

dezembro 2020

Publicação Ocasional
n.º 01/2020

A série “Publicação Ocasional” divulga textos esporádicos sobre qualquer tema relacionado com a missão e as atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Trata-se de trabalhos aprovados pelo Conselho Superior e assinados pelos autores.

As opiniões expressas pela autora são pessoais e não vinculam o Conselho das Finanças Públicas. A autora agradece os comentários e sugestões feitos pelo Miguel St. Aubyn, Carlos Marinheiro e Luís Cracel Viana.

Índice

I – Introdução: os dois travões constitucionais à iniciativa dos deputados em matéria orçamental	4
II - Versões 'suave e dura' da 'lei-travão': situação atual e enquadramento histórico	5
III – O direito de emenda parlamentar em matéria orçamental e as suas relações com a 'lei-travão'	8
IV – Conclusões	12
Referências	14



I – Introdução: os dois travões constitucionais à iniciativa dos deputados em matéria orçamental

O sistema instituído na Constituição de 1976 é um sistema que recupera a influência forte do parlamentarismo na produção legislativa, conferindo aos deputados e grupos parlamentares não apenas competências reservadas para aprovar determinadas matérias, como ainda uma ampla capacidade de iniciativa legislativa, que ocorre de resto praticamente em todos os domínios da legiferação.

As únicas exceções a este amplo poder de impulso legiferante dizem respeito à iniciativa (originária) para propor a Lei do Orçamento do Estado (OE) e para propor a Lei das Grandes Opções do Plano (GOP), cuja iniciativa é exclusiva do Governo (artigo 161.º, alínea *g*) da Constituição da República Portuguesa, CRP). Compreende-se que assim seja: estes dois documentos concretizam, no plano estratégico e financeiro, as opções políticas fundamentais contidas no programa do governo (e sancionadas pela Assembleia da República, AR, no início de cada legislatura) e pelas quais o governo, qualquer governo, deve responder no final do seu mandato perante os eleitores. Esta mesma responsabilidade política pela condução da ‘vida’ financeira do país aparece ainda associada à competência exclusiva que a CRP confere ao Governo, no seu artigo 199.º, alínea *b*), para proceder à execução do OE (ela própria de resto uma competência essencialmente administrativa): na verdade, este exclusivo é o correlato da própria responsabilidade; é ao Governo que devem ser imputadas as consequências (positivas ou negativas) da forma como executou o OE e, através dele, como concretizou afinal o seu próprio programa de governo.¹

Em matéria orçamental e com base nos argumentos indicados, existe, pois, um primeiro travão para a iniciativa parlamentar, esta que, como vimos, diz respeito à iniciativa originária das leis do OE e das GOP, e que cabe, portanto, exclusivamente ao Governo.

O segundo travão pode ser encontrado no n.º 2 do artigo 167.º da CRP, e é a este que habitualmente se usa qualificar de ‘lei-travão’. Trata-se, na verdade, de um dispositivo que visa limitar a iniciativa, desde logo, em primeira linha, dos deputados e dos grupos parlamentares, para apresentar projetos de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento de despesa ou diminuição de receita.

¹ Importa notar ainda que os orçamentos são (ou deveriam ser) essencialmente os instrumentos financeiros de implementação das políticas públicas inscritas no programa de Governo. Uma vez aprovado esse programa, não deve o Governo, pela via dos orçamentos, subverter esse mesmo programa político.

II - Versões 'suave e dura' da 'lei-travão': situação atual e enquadramento histórico

Ainda assim, o legislador de 1976 – em atenção à matriz de base parlamentar do sistema e à preservação do seu cunho marcadamente democrático – optou por uma versão suave ('*soft*') desta lei-travão, ao limitar (apenas) a iniciativa, desde logo dos deputados e dos grupos parlamentares, para apresentar projetos de lei que envolvam, no ano económico em curso, aumento de despesa ou diminuição de receita. Deste modo recusou adotar a versão dura ('*hard*') da lei-travão que entre nós já vigorara anteriormente.

Na verdade, esta versão dura da 'lei-travão', consistindo na vedação de quaisquer propostas por parte dos deputados que envolvessem aumento de despesa ou diminuição de receita, desde logo no quadro da discussão da proposta de Orçamento, vigorou em Portugal em dois períodos distintos:

- a) Numa primeira fase, em dois momentos datados que acontecem na transição do parlamentarismo liberal monárquico para a primeira República (primeiro, em 1907, durante a chamada 'ditadura' de João Franco²; segundo, em 1913, com Afonso Costa como Ministro das Finanças após a implantação da República³);
- b) Numa segunda fase, durante o Estado Novo, à luz da Constituição de 1933.⁴

Na primeira fase, curiosamente, a aprovação da 'lei-travão' apresentava, naqueles dois momentos referidos, dois traços comuns: i) em primeiro lugar, tratou-se de uma restrição à iniciativa de deputados no quadro de regimes parlamentares, mas durante a ação de governos com um pendor assumidamente mais autoritário ou 'musculado' – como foi o governo de João Franco e a ação governativa de Afonso Costa, então muito orientada pela ideia de controlo do despesismo orçamental e pelo reforço da disciplina das finanças públicas portuguesas; ii) em segundo lugar, tratou-se em ambos os casos de, através de uma lei 'ordinária' do Parlamento, estabelecer uma autolimitação, por parte dos deputados, à sua iniciativa em matéria orçamental, quando esta iniciativa não era diretamente vedada pelas Constituições ao tempo em vigor - respetivamente, a Carta Constitucional de 1826 e a Constituição de 1911 (Xavier, 1991, p. 201).⁵

² Leis de 20 de março de 1907.

³ Cujas propostas no Congresso da República daria origem à Lei de 15 de março de 1913.

⁴ Para mais detalhes sobre esta evolução histórica, leia-se Xavier (1991) e Franco (1996).

⁵ Como assinala também este mesmo autor, à luz do quadro jurídico-constitucional atual, este tipo de autolimitação seria certamente considerado inconstitucional, na medida em que cabe apenas à Constituição (e não às leis ordinárias) definir as regras de competência no quadro do procedimento legislativo (Xavier, 1991, pp. 201-202).

Na segunda fase, durante o Estado Novo, e dada a natureza antiparlamentar e em si-mesma autoritária do regime, a 'lei-travão', nesta versão 'hard', foi desde logo diretamente prevista no texto constitucional (cf. artigo 97.º da Constituição de 1933).

Em suma, olhando para estas duas fases históricas, bem se pode dizer que a concretização histórica da versão dura da lei-travão está, entre nós, por um lado, associada ao reforço dos poderes dos governos de então (em face dos parlamentos) e até à existência de uma certa pulsão autoritária na governação e, por outro lado, é explicada pela assumida intenção de controlo do despesismo e de moralização das finanças públicas, limitando desde logo todo o impulso legislativo do parlamento que pudesse contribuir para esse despesismo.

Por causa desta razão de ser histórica, o legislador português de 1976 optou assim pela versão suave da lei-travão, já que, como dissemos, esta (tão-só) limita a iniciativa, desde logo dos deputados e dos grupos parlamentares, para apresentar projetos de lei que envolvam, no ano económico em curso, aumento de despesa ou diminuição de receita (cf. n.º 2 do artigo 167.º da CRP). Ao contrário das anteriores versões 'hard', o legislador recusou, por conseguinte, estender este regime limitativo à fase de discussão do OE, que vedaria nomeadamente as emendas parlamentares à proposta de OE inicial que envolvessem aumento de despesa ou diminuição da receita (para lá do proposto pelo governo). Recorde-se que a proposta de OE diz respeito, pela sua própria natureza, ao ano económico seguinte, escapando pois ao alcance temporal daquela limitação.⁶

Importa, todavia, notar que esta opção do legislador constituinte português é uma particularidade que não é acompanhada pelas soluções adotadas noutros países europeus democráticos e que nos são próximos (seja de feição mais parlamentar ou de natureza mais presidencialista), designadamente no Reino Unido, na Espanha, na Alemanha e na França. Nestes países, como explica Duarte (2007, p. 532), e desde logo nos três últimos mencionados, "existe uma aplicação rigorosa da lei-travão

⁶ Isto mesmo não prejudica a existência de vinculações externas do OE, que de facto o limitam materialmente, nomeadamente quanto aos limites da despesa. O caso, desde logo, das opções de política orçamental ou metas orçamentais constantes do Programa de Estabilidade (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 44.º da Lei de Enquadramento Orçamental, LEO, - Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro). De resto, terá havido, ainda uma tentativa de aproximação ao escopo da lei-travão, na sua versão mais dura, com esta mesma LEO e nomeadamente na sua versão inicial (isto é, antes das alterações efetuadas em 2020). Com a instituição do chamado 'processo orçamental de duas fases', enxertou-se, a título inovador, na Lei das Grandes Opções do Plano, GOP (lei que nos termos do número 2 do artigo 105º da CRP vincula a lei do OE), o quadro plurianual de despesa pública (QPDP). A este quadro compete estabelecer os limites máximos para os valores mais agregados de despesa nas diferentes missões de base orgânica e que estão na base dos programas orçamentais (cf. artigo 35.º da LEO). Uma vez aprovados estes limites na primeira fase do ciclo orçamental (em abril), a proposta de lei de OE a apresentar em outubro (segunda fase do processo orçamental) deveria ter em conta esses limites, devendo os valores mais desagregados de despesa (desde logo no âmbito dos programas) conter-se nos limites mais agregados previamente aprovados naquela outra data. Ora, implicitamente, pretender-se-ia assegurar que esses limites deveriam também condicionar as propostas de alteração apresentadas pelos deputados, também eles devendo ficar sujeitos a essa vinculação externa (isto é, ao QPDP inserido na Lei das GOP), nos termos do mesmo preceito constitucional. Com as alterações efetuadas em 2020 à LEO, o QPDP tornou-se mais facilmente alterável pela própria lei do OE, o que significa que o mesmo perdeu força jurídica e desde logo a capacidade de condicionar quer a proposta de lei inicial do OE quer o exercício da emenda parlamentar pelos deputados e grupos parlamentares.

durante a discussão da proposta governativa de Orçamento”.⁷ Pelo contrário, a contrastar e como também assinala o mesmo autor, “em Itália, mercê da desvalorização dogmática da lei do Orçamento como acto legislativo apto a promover alterações relevantes ao nível da despesa e da receita do Estado, a intervenção parlamentar acabou por resvalar (...) para uma pluralidade de legislação-satélite circundante da lei do Orçamento” (Duarte, *Idem*, p. 532).

Para terminar este ponto, importa ainda assinalar que, nos moldes em que está prevista entre nós a lei-travão, ainda que neste figurino suave, a mesma não deixa de ter aspetos muito rígidos, designadamente no que diz respeito ao seu alcance material: na verdade, como assinala de novo Duarte (*Idem*, p. 607), toda e qualquer forma de aumento nominal da despesa fica inviabilizado, mesmo que possa ser compensado através de outras reduções de despesa ou através de um aumento (compensatório) da receita pública (diferente pois da mencionada emenda compensatória espanhola). De igual modo, assinala o mesmo autor (*Ibidem*, p. 607), “relativamente às receitas, a questão da proibição da diminuição de receitas também levanta algumas perplexidades por não se poder diminuir uma receita no caso de haver excesso de cobrança de outras, nem diminuir uma receita como consequência da diminuição de algumas despesas”.

⁷ No caso espanhol, por exemplo, e como era explicado no Relatório elaborado pelos membros do Grupo de Trabalho encarregue de preparar e propor a anterior LEO - que viria ser a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto - (aqui, Santos *et al.* 1998), a emenda na fase da discussão está limitada, já que se restringe à chamada emenda construtiva ou compensatória. Na verdade, à luz deste regime, são “admissíveis as emendas parlamentares à proposta de lei orçamental quando, tendo por objeto o aumento de certas dotações de despesa constantes da proposta de lei orçamental, preveja, simultaneamente, reduções noutras dotações e/ou aumentos de receita equivalentes àquele ou, inversamente, quando tendo por objeto a redução das previsões das receitas inscritas na proposta de lei do orçamento, prevejam, simultaneamente, aumentos de outras rubricas de receitas e/ou reduções das dotações de despesas equivalente àquela redução (v. artigo 134.º, 6, da Constituição espanhola e Regimentos das Câmaras das Cortes de Espanha)” (Santos *et al.* 1998, pp. 166-167).

III – O direito de emenda parlamentar em matéria orçamental e as suas relações com a ‘lei-travão’

Uma das questões mais interessantes e controvertidas do Direito Orçamental português continua a ser a do significado e extensão do exercício da emenda parlamentar em relação à proposta inicial de lei do OE ou à proposta de lei de alteração orçamental apresentadas pelo Governo.⁸ À primeira vista, não existem quaisquer limites constitucionais ou legais para o exercício dessa emenda parlamentar, quer na fase da discussão do OE inicial quer em caso de revisão orçamental. Os limites são os da legalidade e da constitucionalidade genérica: como em quaisquer outras matérias, da emenda parlamentar não podem resultar soluções que violem as leis, desde logo as que estejam acima da lei do OE (no caso, a LEO), nem desde logo a própria CRP. Assim, não podem ser aceites, por exemplo, propostas de alteração que violem regras orçamentais (por exemplo, só para mencionar algumas, a regra da especificação e da anualidade) e, bem assim, aquelas que violem as chamadas ‘vinculações externas’ do OE, *maxime* a concretização necessária das despesas obrigatórias do Estado e, desde logo, as que resultem de lei ou de contrato (cf. n.º 2 do artigo 105.º da CRP).

Se é verdade que a emenda parlamentar, no quadro do processo legislativo orçamental, parece ser um poder amplo e apenas balizado pelas exigências de legalidade/constitucionalidade, a verdade é que muito por força do entendimento assumido pela jurisprudência constitucional (em dois Acórdãos já antigos⁹), alguma doutrina tem considerado que a iniciativa superveniente dos deputados ou dos grupos parlamentares conhece maiores limitações quando ela respeita a uma proposta de alteração orçamental, do que quando ela diz respeito à proposta inicial do OE (neste sentido, Cabral e Martins, 2016, pp. 352-356). Vejamos então.

Relativamente à proposta inicial do OE, não existirão quaisquer limitações do ponto de vista material, pelo que as alterações propostas pelos grupos

⁸ Como vimos, é ao governo e só ao governo que cabe a iniciativa de espoletar o processo orçamental originário. O mesmo sucede de resto com as alterações orçamentais que tenham de ser aprovadas pela AR – os chamados orçamentos rectificativos ou suplementares (processo orçamental subsequente). Na verdade, como antes notámos, nos termos da alínea g) do artigo 161.º da Constituição, esta é das raras situações em que a iniciativa é exclusiva do governo, não podendo ser partilhada com os parlamentares. Se isto resulta expresso, no preceito constitucional, no que respeita à apresentação da proposta de lei de OE, já no que concerne à proposta de lei de revisão orçamental (artigo 59.º da Lei de Enquadramento Orçamental, LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), o exclusivo da iniciativa do governo resulta, quer da aplicação analógica daquela mesma alínea g) do artigo 161.º à iniciativa de alteração orçamental, quer do recurso a elementos lógicos e sistemáticos que ajudam à compreensão das competências do governo, mormente na fase da execução orçamental. Na verdade, sendo este o órgão exclusivamente competente para assegurar a execução orçamental (cf. alínea b) do artigo 199.º), e considerando que a necessidade de uma alteração orçamental resulta da própria execução, só o governo tem a possibilidade, do ponto de vista político, e a capacidade técnica para determinar se, quando e como deve haver lugar a uma alteração orçamental (neste sentido, Cabral e Martins, 2016).

⁹ Trata-se do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 297/86, de 4 de novembro (Processo n.º 163/86) e, sobretudo, do Acórdão n.º 317/86, de 19 de novembro (Processo n.º 208/86).

parlamentares podem no seu conjunto, caso aprovadas, conduzir a um resultado completamente díspar do da proposta governamental, desvirtuando inclusive o sentido inicial do OE. A questão é, no limite, uma questão política e depende fundamentalmente da relação de forças existente no parlamento: se o governo está sustentado por uma maioria partidária (seja suportado por um só partido ou por uma maioria governamental), as propostas apresentadas pela oposição dificilmente serão aceites; se o governo está sustentado por uma minoria partidária, então uma ação concertada da oposição pode vencer e o governo vê-se constringido a ter de aceitar e executar um orçamento que não é o seu (Cabral e Martins, 2016). O campo de reação que o governo tem perante iniciativas supervenientes deste tipo é de natureza essencialmente política e passa fundamentalmente pela troca de votos (*'logrolling'*) na cena parlamentar. Ainda assim, o resultado dificilmente será o melhor do ponto de vista do governo, porque este necessariamente terá de ceder, aqui e ali. Mais: o resultado de tal compromisso será tão mais próximo da solução ótima, para o governo, quanto este saiba negociar e quanto o ambiente político lhe for mais ou menos favorável naquele momento (dependendo, por exemplo, do grau de aceitação popular da política levada a cabo pelo governo e da imagem que os membros do governo, particularmente o primeiro-ministro, têm junto da opinião pública) (ainda Cabral e Martins, *Idem*).

Já no que diz respeito às propostas de alteração orçamental, a emenda parlamentar está, por força da referida jurisprudência constitucional, mais limitada. E isto por força de dois argumentos fundamentais:¹⁰

- a) *O argumento da alteração de sentido da proposta de lei (o desvirtuar da proposta)*

No Acórdão n.º 317/86 o Tribunal Constitucional distingue bem entre as duas situações: proposta inicial de OE, de um lado, e proposta de alteração orçamental, do outro. Assim, “no caso da proposta do Orçamento, a fase é de previsão do conjunto de todas as despesas a realizar pelo Estado, durante o ano, e dos processos de as cobrir. Procura-se definir o plano financeiro global do Estado. Compreende-se que o órgão constitucionalmente competente para aprovar o Orçamento possa decidir livremente o que maior interesse tem para o Estado na matéria”. Diversamente, “no caso de alteração do Orçamento, já não se está numa fase de previsão, nem se pretende traçar um plano financeiro global. Tem-se apenas a pretensão de alterar um plano já elaborado, que está a ser executado, e em áreas delimitadas pela proposta do Governo, que tem o exclusivo da iniciativa de alteração e o encargo e responsabilidade pela execução orçamental”.

Perante isto, nesta segunda fase, os deputados, a pretexto de uma proposta de alteração orçamental, não podem proceder a modificações orçamentais que não se

¹⁰ Seguimos aqui de perto Cabral e Martins (2016, pp. 352-356).

inscrevam na proposta do governo, ou seja, alargar essas modificações a outras áreas, não pretendidas pelo governo. E remata-se da seguinte forma: “Não se pretende que a Assembleia da República esteja vinculada à proposta de alteração feita pelo Governo. Pode aceitá-la ou rejeitá-la. Pode aumentar as receitas, como se propõe, ou aumentá-las numa percentagem diferente do que a pretendida. Igualmente poderá não diminuir as despesas, ou diminuir menos do que se pretende. Não pode é proceder a alterações que extravasem o âmbito da proposta” (sublinhado nosso).

Em boa medida, este argumento do Tribunal Constitucional radica num princípio ainda mais estruturante do nosso sistema orçamental, o princípio da separação de poderes. Se a alteração orçamental resulta da esfera de atuação do governo, concretamente do exclusivo de execução do orçamento (al. *b*) do artigo 199.º da CRP), poderem os deputados, a pretexto de um pedido de alteração solicitado pelo governo, subverter a própria proposta inicial, afetando assim em última análise os termos da própria execução, pode ser visto como uma intromissão dos deputados numa esfera que é exclusiva do governo – e de natureza eminentemente administrativa –, a esfera da execução orçamental (vide também Duarte, 2007).

b) O argumento da ‘lei-travão’

Para além deste argumento, outro, mais objetivo, mas porventura de menor alcance, é ainda invocado pelo Tribunal Constitucional (no mesmo Acórdão): trata-se da aplicação do regime constante no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (ao tempo, era o artigo 170.º), ou seja, a aplicação, na fase das alterações orçamentais, diferentemente do que sucede aquando da proposta inicial de OE, do regime da ‘lei-travão’.

Convém notar que a aplicação da ‘lei-travão’ às emendas feitas à proposta de revisão orçamental é pouco mais que incidental (Cabral e Martins, 2016): trata-se de uma aplicação não direta e apenas no seu espírito. Na verdade, a lei-travão tem um escopo mais amplo, visando qualquer iniciativa legislativa, originária ou superveniente, dos parlamentares (requisito pessoal ou subjetivo) que produza os efeitos financeiros de aumento da despesa ou diminuição da receita (requisito material ou objetivo), e desde que esses efeitos se façam sentir no ano económico em curso (requisito temporal). Assim, em primeira linha, estarão em causa iniciativas originárias dos deputados de legislação avulsa que pudesse produzir aqueles efeitos no ano em causa (como seriam, por exemplo, iniciativas de criação de novos subsídios de apoio aos desempregados ou alteração das condições de acesso ao subsídio que implicassem maior despesa ou então a alteração de regras relativas ao pagamento por conta de IRC que envolvesse, para o Estado, a redução da receita fiscal). Depois, em segunda linha, estarão em causa iniciativas supervenientes dos parlamentares – relativamente a propostas de lei iniciais do governo – e que traduzam aqueles mesmos efeitos (por exemplo, na sequência de apresentação de uma proposta de lei na AR sobre propinas universitárias, virem os deputados prever novas categorias de isenções de taxa, não contempladas na proposta inicial do governo).

Só no fim, a título incidental ou indireto, estarão em causa então, no quadro de propostas de leis de revisão orçamental (sempre exclusivas do governo, como vimos), as emendas (iniciativa superveniente) feitas pelos parlamentares que envolvam ou o aumento de despesa ou a diminuição de receita para lá do pretendido pelo próprio governo na sua proposta inicial. As emendas têm assim de estar contidas nos limites dessas mesmas propostas de lei de revisão. Repare-se que a aplicação do regime da 'lei-travão' no contexto de revisões orçamentais implica necessariamente, pela própria natureza destas revisões, que o requisito temporal da lei-travão se verifique também: a alteração orçamental acarreta, pela sua própria natureza, efeitos em relação ao ano económico em curso. Logo, por esta razão também, a iniciativa superveniente dos parlamentares ficaria, à luz deste argumento, vedada.

Esta doutrina constitucional antiga, cuja subsistência seria interessante poder confirmar nos dias de hoje, conhece ou pode conhecer argumentos contrários. Em primeiro lugar, não caberá ao intérprete distinguir onde o legislador não distingue (de forma expressa e literal): de facto, nada se dispõe na CRP quanto à limitação do exercício da emenda parlamentar, para além do já intuído respeito pela legalidade genérica, seja na fase da discussão do OE, seja na fase de revisão orçamental. Assim, não pode o intérprete querer limitar aquilo que o legislador expressamente não limitou. Em segundo lugar, uma lei de revisão orçamental pode ela própria – dada a sua natureza de alteração estrutural – ser considerada como um 'novo orçamento', valendo, pois, os argumentos aplicáveis à fase de inicial de discussão do OE: se aqui não se põem restrições ao exercício da emenda parlamentar, não se colocando nomeadamente a aplicação da lei-travão, então no âmbito da discussão de um 'novo' orçamento (a lei de revisão orçamental) também poderá não fazer sentido suscitar o referido travão.

Implicitamente, tem sido este entendimento que tem vingado nos últimos anos no âmbito da discussão das propostas de 'orçamentos rectificativos' ou 'orçamentos suplementares' (para uma distinção, veja-se o nosso texto aqui: <https://www.cfp.pt/pt/blogue/financas-publicas/acerca-da-distincao-entre-orcamento-retificativo-e-orcamento-suplementar>). Em particular, a questão foi suscitada aquando da discussão da última lei de revisão orçamental – do OE/2020 –, tendo mesmo o governo levantado a eventual inconstitucionalidade de emendas parlamentares que implicassem aumento da despesa ou diminuição de receita – para tanto, solicitou um parecer jurídico que, por sua vez, recordou alguns dos argumentos aqui antes invocados com base na doutrina antiga do Tribunal Constitucional. A verdade, porém, é que isso mesmo não convenceu: os grupos parlamentares não se sentiram impedidos de apresentar, durante a discussão, propostas de alteração, implicando justamente a produção desses efeitos financeiros - aumento de despesa e diminuição da receita. Vingou, portanto, o entendimento da inaplicabilidade, ao caso vertente, da lei-travão.

IV – Conclusões

De um modo geral, independentemente de se aceitar ou não um regime diferente para a fase da discussão de uma proposta de revisão orçamental por contraposição com a discussão do OE inicial, a questão fundamental é mesmo esta: devem ou não existir limites ao exercício da emenda parlamentar em sede orçamental?

A questão é sensível e envolve uma tensão entre dois resultados porventura antagónicos: de um lado, o respeito pela prevalência do papel da AR em interesses relevantes para o país desde logo no campo orçamental ou financeiro (o parlamento como o centro da vida democrática e espaço de negociação e de compromisso por excelência); do outro, a necessidade de clarificar – também por razões de bom funcionamento do regime democrático – qual seja o centro de imputação e de responsabilidade pelas decisões políticas mais fundamentais, como sejam as decisões financeiras ou com impacto financeiro. O legislador constituinte deu prevalência ao primeiro, com isso afetando ou podendo afetar (sobretudo em caso de governos minoritários) a verdadeira apropriação (*'ownership'*) pelo governo dos seus orçamentos, assumindo a responsabilidade total, no princípio e no fim, pela sua produção e execução, já que em última análise - perante uma multitude de emendas - pode ter de executar um orçamento desvirtuado, um orçamento que já não é o seu. A alternativa seria seguir a solução de outros países europeus, que sujeitam, como vimos, as emendas parlamentares a uma apertada lei-travão (seja em sede de discussão do OE, seja, por maioria de razão, no contexto de eventuais alterações), embora isso pudesse implicar a secundarização do parlamento, ao deslocar o centro da decisão da política orçamental quase inteiramente para o governo. O parlamento ficaria reduzido a uma função de ratificação, de dizer sim ou não ao OE.

O sistema vigente, marcado por esta quase ilimitada possibilidade de exercício de emenda no quadro orçamental acarreta riscos e eventuais efeitos contraproducentes: proliferação de emendas feitas apressadamente e para serem discutidas num espaço curto de tempo, mal justificadas nos seus propósitos e insuficientemente quantificadas, uma insuficiente qualidade legislativa.

Em todo o caso, uma coisa é certa: sujeitar a emenda parlamentar a limites, nomeadamente de ordem material – como seria por exemplo a aplicação dos limites da lei-travão –, implicaria obrigatoriamente uma revisão constitucional.¹¹

¹¹ Há aqui de resto um outro problema, lateral mas não menos importante, que a prática tem revelado. O Governo, uma vez apresentada a proposta de lei de OE, não tem mais a possibilidade de a alterar, nem mesmo na sequência de um erro que haja porventura detetado. Tem, para o efeito, de pedir ao partido que o suporta que apresente uma proposta de alteração ao OE, a qual já não é todavia, formalmente, a proposta do Governo, mas do respetivo grupo parlamentar. Pergunta-se: teria um regime estrito de lei-travão de prever a possibilidade de o Governo emendar a sua própria proposta? Se sim, com que abrangência? Apenas para corrigir erros? Para a adaptar de forma a ficar em linha com o resultado da discussão parlamentar e assim evitar uma não aprovação da mesma?

Uma ideia de autolimitação dos deputados feita por legislação ordinária, como aquela que aconteceu entre nós em 1907 e em 1913, não seria hoje considerada constitucional: como dissemos, cabe à Constituição e apenas a esta (e não às leis ordinárias) definir as regras de competência no quadro do procedimento legislativo. Uma alternativa de menor alcance (e pouco blindada do ponto de vista jurídico) passaria por alterações regimentais, adotadas pelos próprios parlamentares, prevendo a fixação, por cada grupo parlamentar, de limites ao número máximo de alterações à proposta de OE (ou de revisão) inicial no quadro do processo de discussão orçamental. Ainda assim, esta forma de autolimitação não deixaria de correr o risco de ser vista como uma forma de subversão às regras de competência e de iniciativa plasmadas no texto constitucional e, portanto, correndo o risco de não passar o teste da constitucionalidade.

Importa, por fim, notar que a versão suave da lei-travão adotada pela Constituição de 1976 se adapta ao regime de base parlamentar e democrático com ela instituído. Ela aparece justificada no quadro da evolução dos sistemas constitucionais no nosso país, pelo menos desde o período do liberalismo monárquico. A História ajuda a explicar a razão de ser da regra e a sua formulação atual. A sua concretização envolve necessariamente equilíbrios entre todos os atores políticos envolvidos, a quem cabe aplicá-la de forma transparente e responsável, como é suposto num regime democrático evoluído.

Referências

Cabral, Nazaré da Costa e Martins, Guilherme W. d'Oliveira (2016). *Finanças Públicas e Direito Financeiro - Noções Fundamentais*, A.A.F.D.L.: Lisboa.

Duarte, Tiago (2007). *A Lei por Detrás do Orçamento – A Questão Constitucional da Lei do Orçamental*, Almedina: Coimbra.

Franco, A. L. de Sousa (1996). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Almedina: Coimbra.

Santos, Jorge Costa *et al.* (1998). *Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental – Trabalhos Preparatórios e Anteprojeto*, Ministério das Finanças: Lisboa.

Xavier, António Lobo (1991). "O Orçamento como Lei: Contributo para a compreensão de algumas especificidades do direito orçamental português", *Boletim de Ciências Económicas*, Universidade de Coimbra, Vol. XXXIV, pp. 193-235.