

A Ratificação no Direito Constitucional Português*

PROFESSOR JORGE MIRANDA

Catedrático da Faculdade de Direito
da Universidade de Lisboa

I

1. O conceito de ratificação surge em Direito Constitucional em termos algo diversos daqueles em que surge noutros ramos jurídicos e deve ser encarado à luz dos problemas próprios do sistema de governo, das relações entre os órgãos e do valor dos atos constitucionais. Naturalmente, reporta-se sobretudo aos atos legislativos, embora também possa interessar no domínio dos atos políticos e dos regulamentos.

Podem distinguir-se ratificação como sanção, ratificação como confirmação e ratificação como fiscalização. Na primeira, convalida-se o ato, suprimindo a inconstitucionalidade ou a ilegalidade que o inquina e tornando-o, mesmo retroativamente, insusceptível de argüição. Na segunda, um órgão diferente daquele que pratica o ato ratificando manifesta uma vontade de sentido idêntico, confirmando-o, e se não se verificar até certo prazo, porventura o ato caduca. Na terceira, faz-se uma apreciação essencialmente ditada por razões de oportunidade e de conveniência, mas que só afeta o ato quando de sinal contrário, e a validade ou a eficácia dele não dependem dessa

* Este estudo do Prof. Jorge Miranda foi escrito especialmente para o presente número de nossa "Revista". Oportunamente esperamos publicar o seu "Curso" proferido na Faculdade de Direito da UFMG, dependendo do preparo a partir da gravação das aulas.

apreciação, a qual só pode realizar-se verificados determinados requisitos.¹

Encontram-se estas três modelações típicas ao longo da evolução do constitucionalismo português, com uma ou outra especialidade, e também na vida constitucional doutros países.

Escusado é dizer que completamente à margem deste estudo fica o outro instituto de ratificação, que também é relevante em Direito Constitucional, mas que cabe sobretudo ao Direito internacional: a ratificação de tratados pelo Presidente da República (art. 138, alínea b) da Constituição de 1976).

2. Como se sabe, na Carta Constitucional — como nas Constituições de 1822 e 1838 — o poder legislativo competia apenas às Cortes com a sanção do Rei, verdadeira e própria ou não (art. 13º) e não se admitia a sua delegação. Apesar disto, a maneira como o sistema de governo então funcionava, numa prática de monarquia orleanista, conduzia a períodos de ditadura, durante os quais, não estando as Cortes reunidas, o Governo emitia decretos — os chamados decretos ditatoriais — que aquelas ratificavam ou convalidavam, depois de eleições gerais, através de *bill* de indenidade (ou de isenção de responsabilidade).

A situação mudaria com a 1ª república, que, por um lado, consagraria as delegações ou autorizações legislativas (art. 27º da Constituição de 1911), e por outro lado reagira contra os abusos das ditaduras, instituindo a fiscalização judicial da constitucionalidade das leis (art. 63º), considerando crime de responsabilidade a publicação de diplomas de caráter legislativo pelo Poder Executivo (art. 8º, nº 4 da Lei nº 266, de 27 de Julho de 1914) e proibindo decretos de caráter legislativo no interregno parlamentar, os quais seriam nulos de pleno direito (art. 1º, § 8º, da Lei nº 891, de 22 de Setembro de 1919). Entretanto, e decerto ainda por receio de que através de decretos se fizessem leis, criava-se uma espécie de ratificação — confirmação: era a “sanção” dos decretos regulamen-

1. Afastamo-nos ligeiramente do nosso artigo *Ratificação*, in *Verbo* (Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura), XV, pág. 1789 e 1790.

tares pelo Congresso, considerando-se provisórios sem essa "sanção" (art. 26º, nº 24 da Constituição).²

Viria a ser, porém, a Constituição de 1933 que introduziria o *nomen juris* ratificação; e na sua vigência observar-se-iam três fases, correspondentes às relações entre Assembléia Nacional e Governo no exercício do poder legislativo.

No texto primitivo, a ratificação dos decretos-leis era sempre necessária, desde que não estivesse a ser usada alguma autorização legislativa, pois o Governo só podia legislar por urgência e necessidade pública (art. 108º, nº 2). A ratificação devia ser solicitada nos cinco primeiros dias de sessão da Assembléia Nacional (art. 108º, § 3º). Mas logo com a primeira lei de revisão constitucional (a Lei nº 1.885, de 23 de Março de 1935), em vez de serem todos, incoerentemente apenas os decretos-leis publicados durante os períodos das sessões legislativas,³ a ela ficaram sujeitos.

A revisão de 1945 abriu uma segunda fase, caracterizada pela desvalorização do instituto em consequência da atribuição ao Governo de competência legislativa normal. Deixou então a ratificação de ser obrigatória e tornou-se facultativa: para que qualquer decreto-lei lhe fosse submetido tinham de a requerer cinco (e a partir de 1951, dez) Deputados nas dez primeiras reuniões após a publicação do diploma.

Por último, na revisão de 1971, sem quebra da regra geral, estabeleceu-se a exigência de ratificação, no sentido de 1933, em três casos: quanto aos decretos-leis sobre impostos e sistema monetário que o Governo publicasse, em caso de urgência e necessidade pública, sem autorização legislativa, fora do funcionamento efetivo da Assembléia (art. 93º, § 1º);

2. O preceito falava em "regulamentos elaborados para a boa execução das leis", mas era interpretado restritivamente: Marnoco e Sousa, *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*, Coimbra, 1913, págs. 447-448; Martinho Nobre de Melo, *Lições de Direito Político*, coligidas por Abel de Andrade, filho, e José Acácio Pinto Rodrigues, Coimbra, 1924, pág. 332.

3. Ou durante o funcionamento efetivo da Assembléia, conforme dispôs a Lei nº 1.963, de 18 de Dezembro de 1937.

quanto aos decretos-leis de declaração do estado de sítio pelo Governo, quando a Assembléa Nacional não se encontrasse em funcionamento e não fosse possível convocá-la a tempo ou ela estivesse impedida de reunir (art. 109º, § 5º); e quanto aos decretos de aprovação de tratados sobre matéria da competência exclusiva da Assembléa, em caso de urgência e necessidade pública e fora do funcionamento efetivo daquela (art. 109º, § 4º). A falta de ratificação expressa até ao termo da sessão legislativa imediata à publicação (hipótese do art. 93º, § 1º) ou decorridos noventa dias após esta (hipótese do art. 109º, § 5º) determinava a caducidade do diploma.^{4/5}

No domínio desta Constituição, havia ainda uma forma de ratificação — convalidação: a dos diplomas legislativos das províncias ultramarinas, que o Ministro do Ultramar podia ratificar, já que os podia anular a todo o tempo quando inconstitucionais ou ilegais (base XIV, nº 2 da Lei Orgânica do Ultramar, na versão de Lei nº 5/72, de 23 de Junho).

A Constituição de 1976 institui como órgãos legislativos não apenas a Assembléa da República (arts. 164º e 167º e segs.) mas também o Conselho da Revolução, transitoriamente, no tocante às Forças Armadas, ao próprio Conselho e à Comissão Constitucional (arts. 148º, 144º e 285º), as assembléas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, em matéria de interesse específico destas (arts. 229º, nº 1, alínea a), e 233º, nº 3), e o Governo (art. 201º). Não pareceu possível aos constituintes deixar de reconhecer ao Governo — por força da tradição portuguesa e das necessidades legiferantes da nossa época e por o Parlamento ter a seu cargo igualmente

4. Já no art. 109º, § 4º, nada se prescrevia para a hipótese de não se verificar a ratificação, sendo certo que a caducidade não seria admissível no plano internacional: cf. André Gonçalves Pereira, *A revisão constitucional de 1971 e as fontes de Direito Internacional*, ref. da *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1972, pág. 15-16.

5. Para maior desenvolvimento, v., sobre a ratificação dos decretos-leis na Constituição de 1933, o nosso *Decreto*, Coimbra, 1974, págs. 24 e segs.

funções políticas e de fiscalização — uma competência legislativa própria, e até uma competência reservada no respeitante à sua organização e ao seu funcionamento (art. 201º, nº 2). Em contrapartida, todos os decretos-leis do Governo — não os do Conselho da Revolução, nem os decretos regionais⁶ — salvo os publicados no exercício dessa competência reservada, ficam sujeitos a ratificação pela Assembléia da República (art. 172º), como órgão legislativo genérico ou por excelência.⁷ Tal é a principal diferença entre o regime atual e o da Constituição de 1933.⁸

A ratificação da Assembléia da República ficou ainda sujeita a legislação provisória que o Governo teve de fazer para harmonizar a estrutura, a competência e o funcionamento dos órgãos do município e da freguesia com o disposto na Constituição, bem como para estabelecer o regime das primeiras eleições dos órgãos dessas autarquias locais, por a publicação de tal legislação ter sido posterior à entrada em funcionamento do sistema constitucional de órgãos de soberania (arts. 303º e 294º). Mas, apesar de se tratar de uma derrogação à reserva

6. Mas na Assembléia Constituinte chegou a ser proposta a sujeição à sanção da Assembléia da República dos diplomas legislativos das regiões autónomas: v. *Diário*, nº 125, de 25 de Março de 1976, págs. 4.164 e 4.165.

7. Como se vê ainda da amplitude da reserva de competência absoluta e relativa da Assembléia (art. 164º, alínea b), c), f), g), h) e i), e 167º) e do regime do veto político e por inconstitucionalidade (arts. 139º e 278º).

8. O art. 172º teve por fonte os arts. 108º, nº 4, e 112º do projeto de Constituição do Partido Popular Democrático, que estabeleciam igualmente a sujeição à ratificação de todos os decretos-leis do Governo. Por sinal, no art. 111º do mesmo projeto, estabelecia-se outra modalidade de ratificação: a dos decretos-leis do Conselho da Revolução em matéria de exclusiva competência da Câmara dos Deputados, publicados em caso de urgência e necessidade pública, cominando-se a caducidade para a hipótese de não ratificação (art. 111º).

Algo diferente era a configuração do instituto no único outro projeto que estabelecia a ratificação, o do Centro Democrático Social (arts. 88º, nº 6; 91º, nº 3, e 92º).

de competência do art. 167º, alíneas f e h),⁹ a ratificação não se apresentava aí com qualquer traço particular de confirmação ou sanção, correria “nos termos gerais” (art. 303º, nº 3).

Além da ratificação de decretos-leis, a Lei Fundamental atual prevê a ratificação pela Assembléia dos decretos do Presidente da República de declaração do estado de sítio ou do estado de emergência que exceda trinta dias, sob pena de caducidade no termo deste prazo (arts. 137º, nº 3, e 165º, alínea b). Enquanto que em todas as Constituições anteriores a suspensão de garantias pertencia às Câmaras¹⁰ e somente não estando elas ou não podendo estar reunidas um órgão do Poder Executivo a podia decretar — embora sem dependência de ratificação salvo na referida revisão de 1971¹¹ — na Constituição de 1976 a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência compete ao Presidente da República, autorizado pelo Conselho da Revolução (art. 145º, alínea c),¹¹ mas não poderá

Mas a redação do art. 172º foi dada após a 2ª Plataforma de Acordo Constitucional. O primeiro texto da 5ª Comissão da Assembléia Constituinte era mais circunscrito, pois excluía da ratificação os decretos-leis do Governo publicado fora do funcionamento efetivo do Parlamento (arts. 51º, alínea c), e 60º). E o progresso resultou, não dos Pactos diretamente (que não contemplavam a ratificação), mas da própria lógica da democracia representativa prevalecente no 2º Pacto. O que a 1ª Plataforma previa era — na linha da Lei nº 3/74, de 14 de Maio (art. 13º, nº 1, 2º) — a sanção pelo Conselho da Revolução de diplomas dimanados da Assembléia Legislativa e do Governo em certas matérias (D. 3.2, c, e 5.6.).

O art. 172º seria aprovado por unanimidade. V. *Diário*, nº 117, de 11 de Março de 1976. págs. 3.874-3.875.

9. E não de uma autorização legislativa *sui generis*: v. o nosso *O Direito Eleitoral na Constituição*, in *Estudos sobre a Constituição*, II, Lisboa, 1978, pág. 478, nota.

10. Constituição de 1822, art. 211º Carta, art. 145º, § 34º; Constituição de 1838, art. 32º; Constituição de 1911, art. 26º, nº 16º; Constituição de 1933, art. 91º, nº 8.

11. Carta, art. 145º, § 34º; Constituição de 1838, art. 32º, §§ 1º, 2º, 3º, 5º e 6º; Constituição de 1911, art. 26º, nº 16º, §§ 1º, 2º e 3º; Constituição de 1933, até 1971; citado art. 109; § 5º.

durar mais de trinta dias sem ratificação pela Assembléia da República.¹²

3. Não cabe no escopo destas páginas proceder a uma análise comparativa da ratificação existente ou que já existiu no Direito português com figuras afins que se encontram nos ordenamentos constitucionais doutros países.

Apesar disso, importa recordar que o chamado *bill* de indenidade tem origem no Direito britânico e que o exercício de funções legislativas por órgãos do Poder Executivo em certas condições de necessidade tem levado as Constituições de vários países, inspiradas numa mais radical separação de poderes do que a nossa, a conceber formas mais ou menos precisas de sanção, de confirmação ou de fiscalização desses atos pelos respectivos Parlamentos.

Segundo Dicey, os atos de indenidade, destinados a adotar providências que tomassem o lugar de providências ilegais ou a exonerar infratores das leis, baseavam-se no princípio da soberania do Parlamento: esta soberania compreendia o poder de legalizar a ilegalidade.¹³ Mas, como é óbvio, tal fundamentação dificilmente poderia ser aduzida para justificar a prática seguida na monarquia constitucional portuguesa.

Nítido caráter de convalidação oferece a conversão pelo Parlamento das providências provisórias, com força de lei que, em Itália, o Governo adota, em casos extraordinários de necessidade e urgência. Tais providências serão no próprio dia submetidas às Câmaras e estas serão imediatamente convocadas,

12. Fontes: o art. 7º, nº 12 da Lei nº 3/74, de 14 de Maio, a 1ª Plataforma de Acordo Constitucional (D.3.2, K)) e a 2ª Plataforma [2.3.d), 2.4. e 3.6, b].

13. Embora palpável a influência do texto de 1971, há diferenças entre um e outro texto. Naquele, a declaração do estado de sítio pelo Governo era "a título provisório"; no texto de 1976 a declaração por prazo não superior a trinta dias é para todos os efeitos definitiva. No texto de 1971, o estado de sítio declarado pelo Governo não poderia durar mais de noventa dias sem que o decreto-lei fosse ratificado, salvo se a reunião da Assembléia Nacional continuasse a ser absolutamente impossível; no texto de 1976 o estado de sítio ou de emergência cessa necessariamente no trigésimo dia, desde que não ocorra a ratificação.

mesmo se dissolvidas, para se reunirem dentro de cinco dias; a eficácia dos decretos-leis donde constarem cessará retroativamente se não forem convertidos em leis nos sessenta dias posteriores à sua publicação. As Câmaras podem regular, todavia, as relações jurídicas emergentes dos decretos não convertidos (art. 77º da Constituição de 1947).¹⁴

Análogo é o sistema da nova Constituição espanhola, a qual prevê a publicação de decretos-leis em caso de extraordinária e urgente necessidade, contendo disposições legislativas provisórias. Os decretos-leis deverão ser imediatamente submetidos ao Congresso, convocado, se não estiver reunido, no prazo de trinta dias após a sua publicação, e o Congresso deverá pronunciar-se expressamente dentro desse prazo, sobre a convalidação ou a revogação das disposições (art. 86º).

Ratificação - confirmação parece ser, por seu turno, o que se passa em França, onde, para execução do seu programa, o Governo pode solicitar ao Parlamento autorização para, mediante decretos-leis e durante um prazo limitado, tomar medidas que pertencem normalmente ao domínio da lei. Os decretos-leis caducarão se o projeto de lei de autorização não for apresentado ao Parlamento antes da data fixada pela lei de autorização (art. 38º da Constituição de 1958).

De certo modo, a meio entre a confirmação e a fiscalização vem a ser a modalidade consagrada na Constituição brasileira de 1967-1969. Aí o Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, poderá expedir decretos-leis sobre segurança nacional, finanças públicas e cargos públicos. O decreto-lei será submetido pelo Presidente ao Congresso que o aprovará ou rejeitará dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento não podendo emendá-lo. Se nesse prazo não houver deliberação, o texto será tido por aprovado. A rejeição não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência (art. 55º).

14. *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 10ª ed., Londres, 1959, reimpressão de 1965, págs. 49-50 e 232 e segs. Cfr. Luigi Rossi, *Il "bill d'indemnitá"*, in *Scritti vari di Diritto Pubblico*, V, Milão, 1939, págs. 257 e segs..

II

4. Como acaba de se ver, a ratificação surge no presente Direito constitucional português sob duas feições bem distintas com regimes outrossim diferenciados, ainda que conexas: é a ratificação pela Assembléia da República da declaração de estado de sítio ou de estado de emergência que exceda trinta dias (arts. 165º, alínea b), e (139º, nº 3) e é a ratificação pela mesma Assembléia dos decretos-leis do Governo, salvo os respeitantes à organização e ao funcionamento deste (arts. 165º, alínea c), e (172º).

Em primeiro lugar, a ratificação da declaração do estado de sítio ou de emergência por período superior a trinta dias é juridicamente necessária para que qualquer desses estados possa prolongar-se para além dos trinta dias (art. 137º, nº 3). Se ela não ocorrer, a declaração caducará no termo desse prazo (art. 165º, alínea b).

Pelo contrário, a ratificação de decretos-leis do Governo nunca é juridicamente necessária. Nenhum decreto-lei carece de ratificação para continuar em vigor; todos os decretos-leis lhe estão sujeitos, mas somente há lugar a ratificação, produzidos certos pressupostos constitucionais; a concessão de ratificação não afeta a situação do decreto-lei ratificando; o que modificará a situação jurídica preexistente será ou a recusa de ratificação, ou a ratificação com suspensão de execução¹⁵ ou a ratificação com emendas.

Em segundo lugar, o processo de ratificação do decreto de declaração do estado de sítio ou de emergência não depende de nenhum ato específico de iniciativa e vem a ser desencadeado obrigatoriamente — e até podia sê-lo automaticamente — em termos que, à falta de preceito constitucional, são regulados pelo Regimento da Assembléia da República (art. 174º).

Pelo contrário, o processo de ratificação de decretos-leis implica uma iniciativa a cargo de um determinado número de Deputados (mas nunca de um só Deputado, como pode ser

15. Cfr. Carlo Esposito, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, 1962, págs. 831 e segs.

em qualquer processo legislativo), iniciativa essa que só pode ser exercida em certo tempo. E o número de Deputados exigido e o número de reuniões plenárias do Parlamento até quando pode ser requerida a sujeição a ratificação variam consoante se trate de decretos-leis publicados durante o funcionamento ou de decretos-leis publicados fora desse funcionamento ou no uso de autorizações legislativas (art. 172, ns. 1 e 2).

Em terceiro lugar, a ratificação da declaração do estado de sítio ou de emergência, não obstante inserida entre as competências de fiscalização da Assembléia da República, traduz-se num ato sob a forma de lei (art. 169º, nº 2), como se compreende, porque tanto o decreto de declaração como a sua ratificação assumem conteúdo legislativo por se projetarem sobre direitos fundamentais. E, naturalmente, também — admitindo a sua possibilidade (por exemplo, quanto aos direitos, liberdades e garantias suspensos) — a ratificação com emendas do decreto de declaração. Já não a recusa de ratificação, equivalente a rejeição de um projeto ou proposta de lei, inútil por a não ratificação determinar caducidade e a Constituição não permitir à Assembléia deliberar sobre o estado de sítio ou de emergência de duração não superior a trinta dias.

Pelo contrário, quer a ratificação, quer a recusa de ratificação de decretos-leis tomam a forma de resolução (art. 169º, nº 4 e 174º, nº 4),^{16/17} publicada independentemente de promulgação e não dependente de *vacatio legis*.¹⁸ Nem conteúdo legislativo possui a recusa de ratificação, a qual, ao invés da revogação (art. 7º, nº 4 do Código Civil), determina repris-

16. O art. 172º, ao invés do art. 109º, § 3º da Constituição de 1933, não fala em suspensão da execução, mas esta deve admitir-se de harmonia com o princípio de que quem pode o mais pode o menos e está prevista no art. 185º, nº 2, do Regimento da Assembléia da República. Pois exemplos recentes de ratificação com suspensão acham-se nas resoluções ns. 42 e 150, 179, de 15 de fevereiro e de 17 de maio.

17. Na Constituição de 1933, a recusa tomava a forma de aviso (art. 109, § 3º).

18. Assim como a suspensão da execução do decreto-lei, no todo ou em parte (citado art. 185º, nº 2 do Regimento).

tinuação.¹⁹ Lei só existe se a Assembléia da República, concedendo a ratificação com emendas, vem a introduzir alterações ao decreto-lei (art. 172º, nº 3), mas nem por isso deixa de haver — e tem de ser publicada — a resolução de ratificação.

Dois elementos, contudo, apresentam de comum os dois institutos: a fixação do objeto do processo não pela Assembléia da República, mas pelo órgão que pratica o ato sujeito a ratificação, e a relativa disponibilidade desse ato e, portanto, do processo de ratificação por tal órgão; e a não produção retroativa de efeitos da deliberação parlamentar.

A ratificação, num caso e noutro, oferece-se ato de segundo grau, pois somente tem sentido enquanto permanece o ato a ela sujeito. Logo, se o Presidente da República revogar o decreto de declaração do estado de sítio ou do estado de emergência que deva durar mais de trinta dias antes de a Assembléia deliberar — depois é diferente — ou se o Governo revogar o decreto-lei, embora no decurso da sua apreciação, qualquer dos processos extinguir-se-á (arts. 177º e 186º do Regimento);²⁰ assim como, se o Governo modificar o decreto-lei, será sobre o decreto-lei modificado que continuará o processo de ratificação.

A Assembléia não dispõe sobre o estado de sítio ou o estado de emergência declarado, dispõe sobre se ele deve ou não prolongar-se a contar do trigésimo-primeiro dia; e não dispõe sobre o decreto-lei na fase anterior à sua decisão, dispõe sobre se o decreto-lei deve deixar de vigorar ou se deve continuar em vigor, como está ou com modificações.

5. Diversas vêm a ser as funções de um e outro instituto e o sentido dos tipos possíveis de atos em que desembocam os respectivos processos.

19. Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, pág. 347.

20. Assim, MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional Português Vigente — Sumários*, policopiados, Lisboa, 1971, pág. 77, nota; JORGE MIRANDA, *Ciência Política e Direito Constitucional*, policopiado, II, 1973, pág. 327; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pág. 347.

A ratificação da declaração de estado de sítio ou de emergência significa uma renovação e, mais do que isso, uma verdadeira assunção da própria declaração enquanto concebida para durar mais de trinta dias. De certo modo, a Constituição distingue duas espécies de declaração de estado de sítio ou de emergência consoante a sua extensão: para um período relativamente curto, ela compete ao Presidente da República, autorizado pelo Conselho da Revolução, sem interferência do Parlamento (que até poderia não estar em condições de deliberar a tempo em face dos circunstancialismos); mas para um período mais longo (e em que poderão mais gravemente ser afetados os direitos, liberdades e garantias), compete à Assembléia da República; e, ratificada a declaração, só ela e não o Presidente da República, a poderá modificar, suspender ou revogar para além do trigésimo-dia, porque tudo se passa como se houvesse uma nova declaração.

A não ratificação significa a rejeição da declaração nesta segunda modalidade, com a conseqüente cessação de efeitos da declaração anteriormente decretada ao expirar o prazo de trinta dias.

Já a ratificação de decretos-leis não vale autonomamente. É isto inequívoco quanto à chamada ratificação tácita, em que a Assembléia nenhuma vontade chega a manifestar e nem sequer exerce a competência de ratificação:²¹ e também o é quanto à ratificação sem emendas, em que a Assembléia, chamada a pronunciar-se sobre certo diploma, manifesta uma vontade sem conteúdo inovador na ordem jurídica e sem efeitos afora os que se reportam ao exercício das competências da mesma Assembléia; e nada impede o Governo de, a despeito da ratificação concedida, vir posteriormente revogar ou modificar o decreto-lei.

Os decretos-leis publicados pelo Governo não têm uma eficácia provisória, a qual só se transformaria em definitiva

21. No caso de revogação de decreto-lei, se ela ocorrer durante a apreciação na especialidade, poderá qualquer Deputado adotar o decreto-lei como projeto de lei (art. 186º, nº 2).

quando operasse a ratificação;²² nem são atos legislativos imperfeitos.²³ Estão, por certo, pendentes de condição; porém, não de condição suspensiva, e sim de condição resolutive. Não há uma situação de incerteza ou de incompleição que apenas acabe com a ratificação, tácita ou expressa,²⁴ mas uma situação de plena certeza e perfeição jurídica na qual pode sobrevir a não ratificação, que nunca é retroativa. O prazo para requerer a sujeição à ratificação é apenas o prazo para a opção, no caso de uma postura crítica ao decreto-lei, entre a utilização de dois processos constitucionais e regimentais para fazer cessar a sua vigência ou para o modificar, o processo legislativo e o processo de ratificação.

E isso é assim em virtude da distribuição das competências legislativas levada a cabo pela Constituição de 1976. Pois que, com todas as limitações conhecidas, o Governo não é órgão legislativo não autónomo²⁵ ou não primário,²⁶ quanto mais não seja porque tem competência legislativa vinda diretamente da Constituição. O Governo pode tomar decisões legislativas válidas e eficazes sem dependência de sanção da Assembléia;²⁷ por sua vez, esta pode, observados os requisitos do art. 172º, chamar a si a última palavra sobre a subsistência de tais decisões;

22. A impropriamente chamada ratificação tácita é, na realidade, uma ficção jurídica, construída sobre o silêncio da Assembléia (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, pág. 346).

23. Como sustenta RUI MACHETE, *Ratificação de decretos-leis organicamente inconstitucionais*, in *Estudos Sobre a Constituição*, I, Lisboa, 1977, pág. 284.

24. Como dizem J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, págs. 345 e 347.

25. A prática de não serem publicadas as resoluções de ratificação, mormente quando há ratificação com emendas, embora constitucionalmente incorreta, demonstra isso mesmo, sem que se justifique afirmar que prolonga a insegurança legislativa (contra, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pág. 347).

26. À face da Constituição de 1933, CRUCHO DE ALMEIDA, *Assembléia Nacional*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, I, pág. 492.

27. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1977, pág. 339.

e é apenas nesta medida que o Governo se diz órgão legislativo subordinado. Nisto consiste o instituto do prisma das relações entre o Governo e Parlamento.

Perante a massa de decretos-leis publicados pelo Governo para acorrer a todas as exigências da vida econômica, social e administrativa dos nossos dias, o que releva é a não ratificação, ou seja, a vontade direta da Assembléia de contrariar, de impedir a subsistência de certo e determinado decreto-lei, e não a ratificação, ou seja, a vontade de o deixar ficar como está, de o manter em vigor. E é através desse poder de veto resolutivo²⁸ — o mais das vezes a ser acionado pela oposição²⁹ — e não de um poder legislativo complementar do poder legislativo gerador do decreto-lei que a Câmara projeta específica ou mais vincadamente o seu papel — ao passo que na ratificação da declaração de estado de sítio ou de emergência tem de haver forçosamente, sob pena de caducidade, uma vontade insuperável e autônoma de prolongar ou não qualquer desses estados, de lhe conferir ou não certa duração.

Que não se trata tanto de assumir (ou de não assumir) o dispositivo do decreto-lei quanto de impedir (ou de não impedir) a sua conservação, que não se trata tanto de, aberto o processo se dar a ratificação quanto de ser possível verificar-se a sua recusa, resulta, simultânea e inversamente, das maiores exigências da iniciativa do processo de ratificação em confronto com as da iniciativa do processo legislativo e do caráter mais expedito e algo sumário da marcha do processo de ratificação em confronto com a marcha do processo legislativo. Tal regime não se compreende senão vendo o instituto dirigido para a conclusão negativa — não ratificar — e não

28. Sobre o conceito de sanção, v. o nosso *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, Lisboa, 1968, págs. 133 e 134, e autores citados.

29. Assim, já os nossos *Contributo...*, cit., pág. 143, nota, e *Decreto*, cit., pág. 26; MIGUEL GALVÃO TELES, *op. cit.*, págs. 33-34; e MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6ª ed., II, Lisboa, 1972, pág. 609, e *Manual de Direito Administrativo*, 9ª ed., II, Lisboa, 1972, pág. 1.179.

para a conclusão positiva — ratificar — pois para tudo ficar na mesma não se justificaria nem a prioridade da ratificação na fixação da ordem do dia da Assembléia (art. 67º, nº 5 do Regimento), nem a dispensa da fase de consulta ou exame em comissão (art. 182º, nº 1), nem a tramitação da discussão na especialidade (art. 185º), nem a não sujeição da resolução de não ratificação (bem como, todavia, da resolução de ratificação) a promulgação do Presidente da República (art. 169, nº 5 da Constituição), nem a expressa cominação da cessação de vigência do decreto-lei desde o dia da publicação da resolução no *Diário da República* (art. 172, nº 4).

Por seu turno, a ratificação com emendas apresenta-se como algo de misto. Se a sua concessão significa, à partida, o prevalecer de uma posição favorável ao decreto-lei na generalidade, não deixa de significar também uma intenção de consideração do seu conteúdo na especialidade para, eventualmente, numa segunda fase, lhe trazer modificações. De qualquer sorte, decisão legislativa só existe quanto às modificações adotadas ou rejeitadas ou, porventura, quanto à suspensão de execução do decreto ratificando, não quanto à ratificação em si.

6. Pode a ratificação (expressa, claro está) vir a ter algum efeito sobre a inconstitucionalidade orgânica de que esteja ferido, por violação da norma de reserva relativa do art. 167º da Lei Fundamental (não da norma da reserva absoluta do art. 164º), qualquer decreto-lei do Governo? O que acaba de ser dito e ainda outras considerações levam a supor que não.³⁰

A ratificação não tem que ver com uma fiscalização jurídica, tem que ver com uma fiscalização de mérito, de oportunidade, de conveniência política. O art. 165º separa bem a ratificação da vigilância pelo cumprimento da Constituição (art. 165º, alíneas a e d). E isso ainda é mais claro na Constituição atual do que na Constituição de 1933: ao passo

30. A iniciativa de sujeição de decretos-leis à ratificação pode ser uma forma de exercício do direito de oposição: *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, pág. 405.

que nesta, a Assembléa Nacional tinha o poder de declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral (art. 123º, parágrafo único, e, após a revisão constitucional de 1971, (art. 91º, nº 2 *in fine*)³¹ hoje faculdade análoga só pertence a um órgão específico de garantia da constitucionalidade — até à primeira revisão constitucional, o Conselho da Revolução (arts. 280º, nº 2 e 281º).

Por outro lado, a competência de qualquer órgão é sempre de interesse e ordem pública e, por conseguinte, sempre indisponível. A possibilidade de autorizações legislativas em certas matérias não significa que a Assembléa da República possa dispor da sua competência legislativa dela abrindo a mão, o que lhe permitiria *a posteriori*, por via de ratificação, obter um resultado perfeitamente semelhante. As autorizações legislativas têm de ser entendidas nos seus precisos termos constitucionais, como o pressuposto de um alargamento da competência primária dada ao Governo, e nunca como qualquer espécie de transferência de poderes.

Nem existe correspondência entre autorização legislativa — que toma a forma de lei (art. 169º, nº 2) e caduca com a exoneração do Governo, o termo da legislatura e a dissolução do Parlamento (art. 168º, nº 3) — e ratificação, já que, obser-

31. A favor da sanção, v. parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais de 21 de Dezembro de 1976. in *Diário da Assembléa da República*, 1ª sessão legislativa, suplemento ao nº 59, págs. 1.904 (9); e RUI MACHETE, *op. cit.*, *loc. cit.*, págs. 286 e segs. Contra: J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pág. 348; declaração de voto do vogal AMANCIO FERREIRA, in parecer nº 7/79, de 13 de março de 1979, da Comissão Constitucional (neste parecer, a Comissão não chegou propriamente a tomar posição sobre o assunto).

32. Mas mesmo à face da Constituição de 1933, considerávamos que nem por isso a ratificação poderia equivaler a convalidação de decretos-leis inconstitucionais (*Decreto*, *cit.*, pág. 42). Diversamente, JOSÉ ANTONIO VELOSO (*Natureza jurídica da Lei de Meios*, in *Scientia Juridica*, 1968, págs. 199-200) afirmava que ratificação verdadeira e própria seria apenas a de decretos-leis sobre matérias de exclusiva competência da Assembléa Nacional sem autorização legislativa, ficando depois as suas normas a vigorar com fundamento na competência desta, e não na do Governo.

vados os prazos do art. 172º, podem ser submetidos a ratificação decretos-leis publicados por um Governo anterior ou no domínio de uma anterior Câmara;³² e pode mesmo entender-se que, desencadeado o processo ratificativo na Assembléia velha, ele prossegue, sem necessidade de renovação da iniciativa — ao contrário do que sucede com a iniciativa legislativa (art. 170º, nº 4) — na Assembléia nova.

Mas decisiva contra a possibilidade de sanção de inconstitucionalidade orgânica por ratificação vem a ser a circunstância de a recusa da ratificação ter efeitos *ex nunc*, e não *ex tunc*. O decreto-lei não ratificado deixa de vigorar desde o dia de publicação da respectiva resolução (art. 172º, nº 4)³³ — o que implica uma total irrelevância da vontade política manifestada pelo Parlamento relativamente a esse decreto-lei no período da sua vigência. Ora, sendo assim, tão pouco poderia vir a ratificação a produzir efeitos sobre esse período, de modo a fazer desaparecer os vícios de que o decreto-lei estivesse, porventura, inquinado.

Tão pouco a ratificação equivale a confirmação, no sentido de tornar simplesmente insusceptível de arguição para o futuro a inconstitucionalidade orgânica. Como, ratificando, a Assembléia da República não assume, nem adota o decreto-lei, mas apenas não veda a sua subsistência, de tal ratificação não pode decorrer qualquer consequência quanto ao destino do decreto-lei.

E não se diga que na ratificação há, pelo menos, uma vontade política concordante com o conteúdo do decreto-lei por parte do órgão legislativo competente (a Assembléia da República), pelo que se não perceberia que se não considerasse o alcance útil dessa vontade. É indiscutível que há essa vontade política, mas uma vontade política diferente da vontade legislativa, uma vontade formada *a posteriori* perante situações criadas ou fatos consumados pelo decreto-lei e que a Assembléia, tudo ponderado, poderá não querer ou sentirá não poder

33. Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pág. 346.

quebrar; há uma vontade política, mas, por isso mesmo, uma vontade que não se ocupa, nem deixa de se ocupar, da situação em que juridicamente se encontre o decreto-lei; e uma vontade que não poderá precluir a intervenção do órgão de fiscalização da constitucionalidade ou afetar os direitos dos cidadãos em geral.

De resto, se se admitisse a sanção ou até a confirmação de decretos-leis organicamente inconstitucionais, poderia na prática ficar gravemente comprometida a norma do art. 167º da Lei Fundamental. O Governo poderia sentir-se livre de invadir a reserva de competência legislativa da Assembléia da República, contando com a posterior ratificação da maioria parlamentar que o apoiasse,³⁴ apesar de não poder evitar o risco político de um debate ou de uma multiplicidade de debates sobre os seus diplomas inconstitucionais provocados pela Oposição.

Isto vale igualmente para a lei emergente da ratificação com emendas. Porque, mesmo se então um processo legislativo verdadeiro e próprio se enxerta no processo de ratificação, certo é que se trata de um processo legislativo especial, reduzido ou centrado nas emendas propostas e não em todo o decreto-lei na especialidade. Ora, se quanto às emendas aprovadas, obviamente não poderá haver confirmação, tão pouco poderá ela dar-se quanto às disposições não alteradas (pelo menos, quanto àquelas não objeto de propostas de alteração), por não terem sido sequer objeto da decisão positiva da Assembléia da República.

Não se vê, portanto, como o fato de se chegar a uma lei com alterações ao decreto-lei possa trazer qualquer coisa de diverso relativamente à ratificação que antes se verifique. A única vontade legislativa que então se encontra é, não no sentido de manter ou assumir o decreto-lei, mas de o alterar. No resto, a situação é, *mutatis mutandis*, paralela à da chamada ratificação tácita: assim como não pode haver confirmação de decretos-leis nem sequer discutidos na Assembléia

34. Já, aliás, era assim na Constituição de 1933.

em processo de ratificação, também não pode haver confirmação de preceitos legais nem sequer discutidos na Assembléia na fase complementar da ratificação com emendas.

7. Se bem que menos complexos, alguns problemas coloca, por sua banda, a recusa de ratificação de decretos-leis.

A recusa de ratificação — ou a ratificação com emendas — impede a Assembléia da República de aprovar ulteriormente uma lei de conteúdo idêntico ao do primitivo decreto-lei? Não impede de modo algum, até porque só então a Assembléia exercerá competência legislativa. E nada obsta sequer a que tal lei venha a ser aprovada na mesma sessão legislativa, porquanto não terá havido antes um projeto ou uma proposta de lei rejeitado (para efeito do art. 170º, nº 3).

Em contrapartida, a recusa de ratificação — ou a ratificação com emendas — impede o Governo de republicar o decreto-lei. Tem de ser assim, para que se não frustre a intervenção da Assembléia e porque não bastaria, para defesa da sua competência fiscalizadora, a repetição de iniciativas de sujeição a ratificação.³⁵ O problema não é de mera responsabilidade política.

Algo duvidosos são, porém (exceto quanto aos decretos-leis publicados no uso de autorizações legislativas, visto que estes estão sujeitos às regras do art. 168º) o limite temporal dessa restrição da decisão legislativa do Governo e o vício de que estará eventualmente ferido o decreto-lei que o não respeite.

Seria descabido que o Governo ficasse, de uma vez para sempre, tolhido no poder de legislar sobre matérias versadas em decreto-lei de ratificação denegada pela Assembléia da República. Na falta de preceito expresso, parece razoável supor que a impossibilidade de renovação não deva ir além da sessão legislativa seguinte³⁶ — por analogia, remota embora, com

35. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pág. 348.

36. Neste sentido, MIGUEL GALVÃO TELES, *op. cit.*, pág. 34; JORGE MIRANDA, *Decreto*, cit., pág. 27-28; de algum modo. Deputado MARIO DE FIGUEIREDO, in *Diário das Sessões da Assembléia Nacional*, 1951, nº 106, pág. 999.

a possibilidade de renovação da iniciativa legislativa — ou, quando muito, do início da legislatura imediata³⁷ ou da primeira reunião da nova Assembléia eleita.

Se o Governo, entretanto, voltar a publicar o decreto-lei, poderá entender-se que ele estará inquinado de inconstitucionalidade orgânica, porque até àquele limite o Governo aparece com a sua competência legislativa diminuída na medida da resolução da Assembléia da República de não ratificação. Trata-se de um fenômeno de preclusão de competência que tem um paralelo, pelo menos, no que se verifica com os tratados que, não tendo de ser necessariamente aprovados pelo Parlamento, apesar disso lhe sejam submetidos pelo Governo (art. 164º, alínea j, *in fine*).³⁸

37. Assim já, *Decreto*, cit., pág. 28.

38. MIGUEL GALVAO TELES, *op. cit.*, pág. 34.