



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
Direção Regional da Administração Pública

Circular n.º 1/DRAP/2024

Assunto: Atos de Gestão do Governo Regional na sequência de demissão

O XIV Governo Regional acha-se na situação de demitido, por força do Decreto do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira n.º 1-A/2024, de 5 de fevereiro, decorrente do pedido de exoneração apresentado pelo Presidente do Governo Regional.

Nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 62.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (doravante, referido como Estatuto), aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho, a apresentação, pelo Presidente do Governo Regional, do pedido de exoneração implica a demissão do Governo Regional, sendo que, nos termos do n.º 2 do referido art.º 62.º, os membros do Governo Regional cessante permanecem em funções até à posse do novo governo.

Quando um Governo Regional se encontre na situação de demitido, como é o caso do XIV Governo Regional, tem este de limitar-se à prática dos atos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos da Região, nos termos do art.º 63.º do Estatuto.

Com relevância para o presente parecer, a redação do artigo 63.º do Estatuto é, em tudo, idêntica à redação do n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, que prescreve:

«Artigo 186.º

Início e cessação de funções

1 – (...).

2 – (...).

3 – (...).

4 – (...).

5 – Antes 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.**» (negrito nosso).





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
Direção Regional da Administração Pública

Desta disposição, interessa destacar o disposto no n.º 5, na parte em que determina que: «...*após a sua demissão, o Governo limitar-se-á à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos.*».

Também com relevância para o presente parecer importa aqui referir que o sistema político regional se baseia, essencialmente, num sistema de confiança parlamentar, na medida em que o n.º 1 do art.º 6.º do Estatuto define serem órgãos de governo próprio da Região a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional, e este, nos termos do art.º 58.º, é politicamente responsável perante a Assembleia Legislativa Regional. Já o Governo da República, nos termos do art.º 190.º da Constituição, é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República.

O tema do presente parecer, como já se deixou antever, é a delimitação das competências do Governo de gestão, na sequência da sua demissão, pelo que chamamos à colação o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 2627, de 3/06/2005, o qual acompanharemos de perto (doravante, referido como parecer da PGR).

Um Governo de gestão, sem base presidencial ou parlamentar de confiança, conforme defende o Prof. Dr. Jorge Miranda, antes da introdução do n.º 5 na revisão de 1982 ao então artigo 189.º da Constituição, agora correspondente ao atual artigo 186.º, «*não pode adotar diretrizes ou providências que correspondam a uma nova definição política do país*», sem que, todavia, isso implique confiná-lo à mera função administrativa (in Jorge Miranda, “A Competência do Governo na Constituição de 1976”, Estudos sobre a Constituição, 3.º volume, Livraria Petrony, 1979, pp. 650-651), mais afirmando que «*[a] priori, nada impede, com efeito, que o Governo pratique actos da função política ou da função legislativa (-) e o princípio da continuidade do Estado, designadamente na ordem internacional, poderá mesmo exigí-lo. Não é a natureza jurídica das competências que conta, é o alcance político dos actos em concreto (...) atentas as necessidades do país*» (in obra citada); no caso, e adaptando à nossa realidade regional, deve ler-se atentas as necessidades da Região.

No mesmo quadro legislativo, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (in Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, Limitada, 1978, p. 370), mais restritivamente, afirmavam sobre esta matéria que, e transcreve-se: «*O Governo demitido que se mantém transitariamente em funções está sujeito a verdadeiros limites jurídicos implícitos quanto à sua competência. Os membros*





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
Direção Regional da Administração Pública

do Governo demitido devem limitar-se a despachar os negócios correntes e a praticar actos de administração ordinária.».

Já para o Prof. Dr. Freitas do Amaral, os «Governos demitidos», os «Governos sem programa apreciado» e os «Governos demissionários» constituem modalidades do designado «Governo de gestão», definido como o «Governo Constitucional sujeito a um regime jurídico especial, e designadamente a uma substancial limitação de competência, em virtude da sua demissão ou da falta de apreciação parlamentar do seu programa.» (in *Governos de Gestão*, 2.^a edição revista e atualizada, Principia, Publicações Universitárias e Científicas, 2002, p. 12.).

Para o mesmo Autor, os Governos demitidos correspondem aos «Governos que foram objeto de um ato formal de demissão praticado pelo Presidente da República» (in obra citada, pág. 13). Ressalve-se que, no que diz respeito à realidade regional, o ato formal de demissão foi praticado pelo Sr. Representante da República, em virtude da apresentação do pedido de exoneração do Sr. Presidente do Governo Regional.

Face ao disposto no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, que, como referimos supra, é idêntico ao artigo 63.º do Estatuto, o ilustre Professor Catedrático, tomando por base o critério das funções do Estado, conclui que «os Governos de gestão devem poder praticar todos os atos compreendidos na função administrativa, exceção feita aos chamados atos de alta administração ou de administração extraordinária, que só serão legítimos em caso de urgência.» (in *Governos de Gestão*, *cit.*, p. 33.).

No enquadramento da competência dos Governos de gestão, este Autor distingue os atos absolutamente proibidos, os atos genericamente permitidos e os atos relativamente proibidos (cfr. obra citada, págs. 34-35).

Nos atos absolutamente proibidos têm cabimento vários tipos de atos, seja qual for a função do Estado em que se integrem: (i) os atos de execução do programa do Governo; (ii) os atos contraditórios com os fundamentos da demissão; (iii) os atos que traduzam uma inovação política fundamental ou comportem uma limitação significativa da liberdade de decisão do Governo seguinte; (iv) os atos de utilização de autorizações legislativas; (v) de um modo geral, todos os atos que não possam ser qualificados, em face da Constituição (ou do Estatuto, acrescentamos nós), como «atos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos».





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
Direção Regional da Administração Pública

Nos atos genericamente permitidos incluem-se os atos da função administrativa, com exceção dos atos de alta administração ou de administração extraordinária.

Nos atos relativamente proibidos integram-se os atos em princípio proibidos, mas que, a título excecional, e em determinadas condições, devem ser considerados permitidos: (i) os atos de alta administração, ou de administração extraordinária; (ii) os atos políticos e legislativos em geral que não sejam absolutamente proibidos.

Quanto aos atos relativamente proibidos, o saudoso Professor considera que a sua prática por um Governo de gestão está legitimada, desde que se verifiquem as seguintes condições: (i) a necessidade do ato a praticar; (ii) a urgência da sua prática; (iii) a fundamentação expressa daquela necessidade e desta urgência (idis, *ibidem*, pág. 37).

Nestes termos, observe-se as considerações do parecer da PGR, que se transcreve:

«Como ponderam ANTÓNIO DUARTE SILVA e MIGUEL LOBO ANTUNES, «a determinação da competência do Governo de gestão ficou-se por uma fórmula simultaneamente maleável (pode praticar os actos de todas as funções) e condicionada por um duplo limite (a sua competência está limitada pela estrita necessidade, por um lado, e pela gestão dos negócios públicos, por outro)».

Por sua vez, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA afirmam que o conceito de estrita necessidade «é suficientemente enfático para exigir uma definição bastante exigente», apontando para esse efeito dois índices: «(a) importância significativa dos interesses em causa, em tais termos que a omissão do acto afectasse de forma relevante a gestão dos negócios públicos; (b) inadiabilidade, ou seja, impossibilidade de, sem grave prejuízo, deixar a resolução do assunto para o novo Governo (...)».

Para FREITAS DO AMARAL, como vimos, «o conceito da necessidade estrita corresponde à noção de urgência – a qual no contexto, deve ser definida como a necessidade instantânea de praticar um certo acto, em termos de o seu adiamento para data ulterior comprometer gravemente a realização do interesse público».

Debruçando-se sobre a estrita necessidade do acto a praticar, o Tribunal Constitucional tem feito corresponder tal conceito essencialmente aos de inadiabilidade ou urgência: «perante certa situação dos negócios públicos, o Governo terá naquela altura de dar um acto de resposta».

A doutrina acentua ainda que, para os efeitos do n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, não basta a invocação abstracta de uma qualquer urgência teórica, exigindo-se «uma urgência concreta e datada,





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
Direção Regional da Administração Pública

isto é, assente na demonstração de que, em função da presumível duração da crise, não é possível, sem prejuízo grave para o interesse público, esperar pela data provável da plena operacionalidade do Governo», o que pressupõe a fundamentação expressa da necessidade do acto e da urgência da sua prática.

Vigora, assim, no ordenamento constitucional português o princípio da limitação da competência do Governo demitido.» (in parecer da PGR citado, disponível em www.dgsi.pt/pgrp).

Do que até agora se expôs, parece-nos, pois, resultar que um Governo demitido deve, em regra, abster-se de atuar e só pode praticar validamente atos cujo adiamento possa prejudicar gravemente o interesse público.

Assim, em primeiro lugar, a urgência pressuposta no n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, e que se derrama igualmente no art.º 63.º do Estatuto, é um conceito jurídico, e não empírico: não se trata de aceitar qualquer ato que implique desenvolvimento económico ou semelhante, em nome do interesse público da Região, é um ato urgente; trata-se, sim, de, em termos jurídicos, acorrer a uma necessidade iminente, imediata, ou de reconhecer uma urgência especial, qualificada, que apenas compreende os atos que não podem de todo em todo, sem prejuízo grave para o interesse público, esperar pelo início de funções do novo Governo (e como defende JORGE MIRANDA, in obra citada, aqui não são indiferentes tanto o «horizonte de vida» do Governo de gestão, como a proximidade da entrada em funções do novo Governo).

Em segundo lugar, a urgência tem de se encontrar objetivamente fundamentada no respetivo processo ou procedimento.

Por seu lado, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 65/2002, proferido no âmbito do Processo n.º 58/02, a 8 de fevereiro de 2002 deliberou que, e transcreve-se:

“10. Já por mais de uma vez o Tribunal Constitucional se pronunciou no sentido de que da definição constitucional do âmbito dos poderes de um Governo demitido não resulta nenhuma limitação em função da natureza dos actos admissíveis, frisando que o critério decisivo para o efeito é antes o da estrita necessidade da sua prática.

(...)

É certo que o n.º 5 do (actual) artigo 186º utiliza o termo gestão para definir a competência do governo demitido. E poderia pretender-se dar relevo decisivo à escolha desse termo, considerando que,





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
Direção Regional da Administração Pública

não obstante o sentido historicamente pretendido pelo legislador constitucional de 1982, a Constituição restringiria objectivamente tal competência à prática de actos de gestão corrente.

Não há, todavia, razões que levem à conclusão de que é com esse sentido restritivo que a expressão gestão dos negócios públicos (também utilizada, por exemplo, no n.º 2 do artigo 48.º da Constituição) deve valer.

Com efeito, tal interpretação conduziria ao resultado absurdo de que os actos de gestão corrente – no sentido de actos de administração ordinária, ou de actos de manutenção do funcionamento, ou de conservação, onde se não incluem actos de particular relevância, como a nomeação de um director-geral ou de um gestor público – só poderiam ser praticados quando fossem estritamente necessários. Uma limitação destas provocaria, seguramente, a paralisação da Administração Pública, inutilizando a obrigação constitucionalmente imposta ao governo demitido de se manter em funções até à sua substituição.

E também não é aceitável que se entendesse o preceito no sentido de que os “actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos” seriam, justamente, os actos de gestão corrente.”. (in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020065.html>; itálico e negrito nossos).

De todo o exposto, podemos, seguramente, concluir ser unânime na doutrina e na Jurisprudência que um Governo de gestão, acompanhando os ensinamentos do Professor Dr. Diogo Freitas do Amaral, e bem assim a Jurisprudência do Tribunal Constitucional, deve poder praticar todos os atos compreendidos na função administrativa, com exceção feita aos chamados atos de alta administração ou de administração extraordinária, que só serão legítimos em caso de urgência.

No enquadramento da competência dos Governos de gestão, há que distinguir os atos absolutamente proibidos, os atos genericamente permitidos e os atos relativamente proibidos.

Nos atos absolutamente proibidos têm cabimento vários tipos de atos, seja qual for a função em que se integrem: (i) os atos de execução do programa do Governo; (ii) os atos contraditórios com os fundamentos da demissão; (iii) os atos que traduzam uma inovação política fundamental ou comportem uma limitação significativa da liberdade de decisão do Governo seguinte; (iv) os atos de utilização de autorizações legislativas; (v) de um modo geral, todos os atos que não possam ser qualificados, em face





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
Direção Regional da Administração Pública

da Constituição ou do Estatuto, como atos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos.

Nos atos genericamente permitidos incluem-se os atos da função administrativa, com exceção dos atos de alta administração ou de administração extraordinária.

Nos atos relativamente proibidos integram-se os atos em princípio proibidos, mas que, a título excecional, e em determinadas condições, devem ser considerados permitidos: (i) os atos de alta administração, ou de administração extraordinária; (ii) os atos políticos e legislativos em geral que não sejam absolutamente proibidos.

Quanto aos atos relativamente proibidos, a sua prática por um Governo de gestão está legitimada, desde que se verifiquem as seguintes condições: (i) a necessidade do ato a praticar; (ii) a urgência da sua prática; (iii) a fundamentação expressa daquela necessidade e desta urgência.

Assim, a competência do Governo de gestão pode ser aferida por uma fórmula simultaneamente maleável (pode praticar os actos de todas as funções) e condicionada por um duplo limite: limitada pela estrita necessidade, por um lado, e pela gestão dos negócios públicos, por outro.

Conforme se retira da Jurisprudência constitucional, a estrita necessidade do ato a praticar corresponde essencialmente aos de inadiabilidade ou urgência, ou seja, *«perante certa situação dos negócios públicos, o Governo terá naquela altura de dar um acto de resposta»*.

No que ao critério da urgência diz respeito, para os efeitos do n.º 5 do artigo 186.º da Constituição, não basta a invocação abstrata de uma qualquer urgência teórica, exigindo-se, segundo a doutrina e a jurisprudência, *«uma urgência concreta e datada, isto é, assente na demonstração de que, em função da presumível duração da crise, não é possível, sem prejuízo grave para o interesse público, esperar pela data provável da plena operacionalidade do Governo»*, o que pressupõe a fundamentação expressa da necessidade do acto e da urgência da sua prática.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, e nos termos do acima explicitado, vigora no ordenamento constitucional português o princípio da limitação da competência do Governo demitido, ao qual o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira não é alheia, pelo que, sem prejuízo dos atos genericamente permitidos (atos da função administrativa) o Governo demitido deve, em regra, abster-se





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
Direção Regional da Administração Pública

de atuar e só pode praticar validamente atos cujo adiamento possa prejudicar gravemente o interesse público, isto é, praticar atos relativamente proibidos (os atos em princípio proibidos, mas que, a título excecional, e em determinadas condições, devem ser considerados permitidos, tais como os atos de alta administração ou de administração extraordinária), desde que sejam atos estritamente necessários, delimitados por critérios de inadiabilidade ou urgência, e que se refiram, expressamente, à gestão dos negócios públicos.

Nestes termos, não cabe, nesta sede, delimitar os atos previstos no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira que podem ou não ser praticados pelo Governo Regional em gestão, mas antes deve cada departamento do Governo Regional fundamentar, dentro dos limites explicitados ao longo deste parecer, através dos critérios de inadiabilidade ou urgência, e que tanjam à gestão dos negócios públicos, a prática desses mesmos atos.

Só mediante a apresentação de tal fundamentação objetiva da necessidade do ato a praticar e a urgência da sua prática, pode Sua Ex.cia, o Sr. Secretário Regional das Finanças proceder à emissão de parecer prévio favorável relativamente aos atos que desse parecer careçam, nos termos das normas orçamentais em vigor.

Direção Regional da Administração Pública, aos 20 de fevereiro de 2024.

O Diretor Regional,
Pedro Santos Gouveia

