



## NOVA LEGISLATURA

# Coligação e PS fazem jogos de (im) paciência

Presidente do PS protesta que Passos tarda a apresentar o novo executivo e programa, que a maioria de esquerda no Parlamento promete chumbar. Esquerda e direita tentam moldar o tempo aos seus interesses

Paulo Pena

As negociações entre o PS e os dois partidos à sua esquerda, PCP e BE, prosseguem, discretamente, entre as equipas de negociadores, no Parlamento. Ainda não há um documento final, assinado pelos três partidos, mas existe uma plataforma comum que permite a António Costa contar com a aprovação do Orçamento para 2016. Muito centrada na política de rendimentos, a negociação permite, também, criar condições para que os próximos orçamentos obtenham o voto favorável da maioria dos deputados. “Impedir que as medidas de austeridade incidam sobre salários e pensões” é, para simplificar, o objectivo desse acordo.

Mas a iniciativa, agora, está do lado da coligação PSD/CDS-PP. É Pedro Passos Coelho que tem de formar Governo, apresentá-lo ao Presidente da República e, de seguida, mostrar o seu programa no Parlamento. Aí, como já foi assumido por PS, PCP e BE, será muito provavelmente rejeitado. O que implica a demissão do primeiro-ministro.

Isso ajuda a explicar este “jogo de paciência” que Passos e Costa estão a jogar e a ausência de novidades, quer de um lado quer do outro. O actual primeiro-ministro indigitado dá

sinais de não querer acelerar o processo de formação do seu Governo. Passos prefere manter a pressão sobre o PS, deixando que as notícias e os comentários sobre as linhas gerais do acordo da esquerda desgastem o seu adversário – por não haver ainda nenhum acordo oficial e por serem divulgadas medidas que podem implicar aumento da despesa –, em vez de sujeitar o seu próprio programa



**A afirmação do presidente do PS denota, de forma muito nítida, ambição de poder, sede de poder, fome de poder**

Paulo Portas  
líder do CDS-PP



a um chumbo quase garantido pela maioria de esquerda no Parlamento.

António Costa, por seu lado, tem repetido que não quer que aconteça a este acordo com os partidos de esquerda o que aconteceu ao seu programa eleitoral para as legislativas de 4 de Outubro: estar no centro das críticas. Para o PS, o momento certo para apresentar o eventual acordo que está a negociar com Jerónimo de Sousa e Catarina Martins é depois de ser conhecido o programa do Governo de Passos Coelho.

## “Demora” incompreensível

E exaspera-se por esse processo parecer não avançar. Numa nota ontem enviada à agência Lusa, o presidente do PS, Carlos César, considera incompreensível “a demora” do primeiro-ministro indigitado Passos Coelho em “apresentar a composição do Governo para tomar posse e apresurar a apreciação do programa do Governo. Temos que passar adiante”, enfatiza Carlos César, que, amanhã, deverá ser eleito pelos outros deputados socialistas para suceder a Ferro Rodrigues nas funções de líder parlamentar socialista.

O presidente do PS considera que, na actual conjuntura, o país “não pode perder tanto tempo e não deve ficar com um Governo que não governa e que só quer concluir uns quantos negócios à pressa, e consolidar por toda a parte e



## Lei dá ao PSD a presidência do conselho de administração do Parlamento

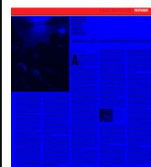
Os representantes dos partidos no conselho de administração da Assembleia da República vão ser eleitos amanhã, mas o PSD assegura, por lei, a presidência deste órgão, por ter o maior grupo parlamentar.

Depois de ter perdido a presidência da Assembleia da República para o socialista Eduardo Ferro Rodrigues, o PSD conseguirá assegurar a presidência do conselho de administração, o órgão de consulta e de gestão do Parlamento. A lei orgânica da Assembleia da República e o regulamento interno estabelecem que o conselho de administração é presidido por um deputado do “maior grupo parlamentar”, que é o PSD, com 89 deputados (seguido pelo PS, com 86). A situação é diferente da da eleição do presidente da Assembleia da República que tem de ser garantida pela maioria absoluta de votos (no mínimo, 116 deputados).

O conselho de administração, ao qual compete, por exemplo,

definir as orientações orçamentais da assembleia, é composto por um deputado de cada bancada — PSD, CDS, PS, PCP, BE e Verdes (o PAN tem apenas um deputado e não constitui grupo parlamentar) — e um representante dos funcionários (que já foi eleito pelos trabalhadores), além do secretário-geral do Parlamento. Na legislatura que terminou, a presidência foi exercida pelo social-democrata Couto dos Santos. Amanhã, os deputados, reunidos em plenário, dispõem de um boletim de voto com os nomes do presidente e dos restantes representantes das bancadas parlamentares, por ordem decrescente de representatividade, propostos para integrar o conselho de administração. A eleição é feita por voto secreto no hemiciclo. O mesmo procedimento será feito para os restantes membros da mesa, vice-presidentes (quatro) e secretários. Os nomes propostos só deverão ser revelados hoje.

**Sofia Rodrigues**



**César defende que Cavaco já devia ter instado a coligação a apresentar o Governo: "Para uns efeitos, o Presidente da República fala a mais e, para outros, a menos", critica**

## Impasse político acentua incerteza orçamental

Sérgio Aníbal

**A**inda nem se sabe se o défice público fica abaixo de 3% este ano, mas a incerteza orçamental já está centrada naquilo que irá acontecer em 2016, especialmente nos primeiros meses.

Com Pedro Passos Coelho encarregado de formar um Governo que pode cair assim que o programa for apresentado no Parlamento, já é certo que 2016 irá iniciar-se sem que um novo Orçamento do Estado seja aprovado. Mas as certezas ficam por aqui. Não se sabe por quanto tempo irá viver o país sem orçamento e subsistem as dúvidas em relação às medidas do Orçamento de 2015 que vão continuar a ser aplicadas a partir de 1 de Janeiro. Perante isto, fazer previsões em relação ao défice público, que o Governo queria que fosse de 1,8%, é tarefa, no mínimo, arriscada.

A primeira dúvida é o impacto de uma execução orçamental feita em regime de duodécimos. O que isto significa é que, iniciando-se 2016 sem orçamento, cada um dos serviços do Estado fica apenas autorizado a gastar durante um mês o valor correspondente ao orçamento anual do ano anterior dividido por 12. Isto, só por si, não significa que haja uma derrapagem orçamental. Olhando para o Programa de Estabilidade apresentado pelo Governo, a despesa pública projectada para 2016 num cenário de redução do défice para 1,8% até seria, em termos nominais, superior em cerca de 400 milhões de euros ao valor de 2015. Deste modo, tal como aconteceu no passado, limitar os gastos ao valor do ano anterior até poderia representar uma contenção da despesa. O problema coloca-se sobretudo no corte da despesa e no reforço da receita, aplicados em 2015 e que agora não é certo que continuassem, num regime de duodécimos.

Não havendo novo orçamento, o que acontece é a prorrogação da lei do OE do ano anterior. Mas a aplicação não acontece com todas as medidas. De fora ficam, de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental, aquelas que apenas vigoriariam no ano a que diz respeito o orçamento.

Podem estar em causa várias medidas. Em primeiro, os cortes salariais na função pública. Estes não constam do OE, tendo sido postos em prática através de uma lei autónoma que afirma que vigoram "no ano 2014 a partir da data da entrada em vigor da presente lei e no ano seguinte", não havendo referência a 2016. A diferença entre aquilo que o Governo previa de despesa e um cenário de desaparecimento dos cortes é de 459 milhões de euros. Depois há a sobretaxa do IRS, prevista no OE, sem que seja feita referência explícita a 2016. Neste caso, a diferença entre o cenário de reversão progressiva do Governo e o da anulação da medida é de uma redução da receita de 570 milhões de euros. Ameaçado está ainda o congelamento do montante da actualização do valor nominal das pensões, que tem vindo a ser renovado sucessivamente em cada novo orçamento. O impacto neste caso é de 400 milhões de euros.

Há ainda outras medidas de menor dimensão, como a Contribuição Extraordinária de Solidariedade, em que se coloca a dúvida sobre a continuação da vigência. As opiniões



As opiniões dividem-se, mas um orçamento em duodécimos pode levar o défice de 2016 para os 3,2%

dividem-se em relação ao que pode acontecer a todas estas medidas, quando se chegar a 2016. O ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, Luís Marques Guedes, referiu-se recentemente a esta matéria, reconhecendo que o princípio da prorrogação das medidas do OE tem excepções, mas afirmando que esse "não é necessariamente o caso da sobretaxa".

Guilherme Waldemar de Oliveira Martins, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa que coordenou o grupo de trabalho para a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, defendeu no *Jornal de Negócios* que medidas como a sobretaxa ou o congelamento das pensões devem ser consideradas como excepção. "Todas as medidas destinadas a vigorar apenas

num determinado ano económico, que têm natureza transitória, caducam". Nuno Cunha Rodrigues, outro professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, tem menos certezas. "É uma questão de interpretação da lei e ambas as leituras fazem sentido", diz, antecipando que aquilo que pode vir a acontecer é "o Governo fazer a sua interpretação da lei e, depois, no limite, a questão será decidida pelo Tribunal Constitucional".

No caso de anulação de todas estas medidas, o impacto orçamental imediato pode ser significativo, dependendo do número de meses em que o país venha a viver sem novo Orçamento e dos efeitos indirectos positivos que se possam estimar por causa do aumento do rendimento disponível dos portugueses. De acordo com as projecções do Conselho das Finanças Públicas, num cenário de políticas inalteradas, sem novas medidas nem as medidas de 2015 como o corte salarial, a sobretaxa, o congelamento das pensões e a CES, o aumento da despesa pública face a este ano seria em 2016 de 2595 milhões de euros, o que contribuiria para que o défice ficasse em 3,2%.

E um Governo de gestão não poderia fazer nada em relação a isso? Também aqui não há muitas certezas, mas parece existir um certo espaço de manobra. "Um Governo em gestão não é um Governo paralisado. É um Governo limitado, mas tem também alguns poderes orçamentais", afirma Nuno Cunha Rodrigues. O professor de Direito assinala que, num cenário em que é preciso executar mais despesa do que aquela que está prevista no Orçamento, poderia ser possível a um executivo desse tipo avançar com alterações orçamentais. Não poderiam ser medidas novas, tinham de ser medidas que caíssem dentro do objectivo de cumprir a lei do orçamento que tinha sido prorrogada.

E depois, há sempre a possibilidade de o Parlamento, por proposta de uma força partidária, aprovar novas medidas com impacto na despesa e na receita. Marques Guedes fez questão de assinalar este facto, afirmando que a Assembleia da República "tem iniciativa legislativa em todos os domínios fiscais com impacto orçamental".

à socapa centenas de nomeações para controlo partidário futuro da administração" – uma acusação refutada por Marques Guedes, ministro da Presidência, que garantiu que o Governo não teve "qualquer tipo de intervenção e responsabilidade" na nomeação de cargos intermédios na administração pública que resultam, sobretudo, de concursos públicos realizados no primeiro semestre.

Carlos César também apontou o dedo ao silêncio do Presidente da República, Cavaco Silva, em relação ao que (não) se está a passar. "Nem se compreende que o Presidente da República o permita", lê-se. "Para uns efeitos, o Presidente da República fala a mais e, para outros, a menos. Assim não", acrescenta.

A iniciativa de Carlos César foi logo criticada pelo líder do CDS-PP, Paulo Portas, que acusou o presidente do PS de revelar "sede de poder". "O Presidente da República indigitou o dr. Pedro Passos Coelho, que eu saiba, na quinta-feira à noite da passada semana. Estamos, portanto, no segundo dia útil. Essa afirmação do presidente do PS denota, de forma muito nítida, ambição de poder, sede de poder, fome de poder. Estamos no segundo dia útil", afirmou Paulo Portas aos jornalistas, à margem de uma reunião com a UGT.

A escolha de Carlos César para líder parlamentar foi justificada por António Costa durante a reunião que

fez na semana passada, no Parlamento, com os novos deputados do PS, com a visão do secretário-geral sobre os próximos quatro anos. Costa explicou que via o líder parlamentar como o "n.º 2 do Governo" devido à "forte incidência parlamentar" que um eventual Governo por si liderado teria de ter. Nesse ambiente, concretizou Costa, o líder da bancada teria de ter uma "função completamente diferente" da dos mandatos anteriores, muito mais focado em negociações com as outras forças políticas representadas no Parlamento.

Do lado do PSD, o deputado social-democrata Luís Montenegro decidiu recandidatar-se à liderança do grupo parlamentar e já transmitiu essa decisão a Passos Coelho e aos deputados da sua bancada, que elegem hoje o líder.

Também num comunicado enviado à Lusa, Luís Montenegro escreve que, nos últimos dias, foi "instado por vários deputados a dar continuidade ao trabalho feito nos últimos quatro anos e meio", mantendo-se à frente da bancada do PSD neste "momento parlamentar mais complexo". "Reclamaremos de todos os grupos parlamentares o mesmo sentido de compromisso e abertura que imporemos a nós próprios e não calaremos a nossa voz na denúncia de qualquer ataque aos valores e princípios da democracia de Abril", garante.

com N.S.L. e Lusa

MIGUEL MANSO





# NOVA LEGISLATURA

## Governo de iniciativa presidencial é viável mas pouco operativo

Um executivo presidencial, embora viável, é considerado pouco operativo pelos constitucionalistas Jorge Reis Novais, Manuel Monteiro e Tiago Duarte. O crivo do hemiciclo de São Bento não garante a sobrevivência. Jorge Miranda admite tal solução, no limite.

Na história do constitucionalismo português, recordam os quatro peritos ouvidos pelo PÚBLICO, há um antes e depois: a linha de demarcação é a revisão constitucional de 1982. E esta ocorreu na sequência dos governos de iniciativa do então Presidente da República, general António Ramalho Eanes, sucessivamente liderados por Nobre da Costa, Mota Pinto e Maria de Lurdes Pintasilgo.

### Reis Novais Sem viabilidade

“Teoricamente é sempre possível, não há limites constitucionais e cabe à vontade do Presidente da República”, afirma Jorge Reis Novais, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, especialista de Direito Constitucional e antigo assessor de Jorge Sampaio em Belém, entre 1996 e 2006. “O problema é que, nas actuais circunstâncias, um Governo de iniciativa presidencial tem a mesma viabilidade de um executivo da coligação PSD e CDS-PP. Em princípio não passa na Assembleia da República devido à maioria [do PS, BE e PCP] que se está a formar”, destaca. “Em termos constitucionais, o Presidente pode fazê-lo como, em tempos, o fez o general Ramalho Eanes, mas a solução não tem viabilidade, não é operativa, porque só pode ser viável se o Parlamento quiser”, conclui.

### Jorge Miranda

#### Até Maio/Junho de 2016

“Se, porventura, não passar o novo executivo de Passos Coelho e se, eventualmente, o Governo António Costa não for constituído, a única possibilidade é um executivo

de iniciativa presidencial que terá de passar na Assembleia da República”, admite Jorge Miranda. O catedrático de Direito Constitucional nas faculdades da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica, deputado à Constituinte, recorda o recurso a executivos promovidos por Belém com as nomeações pelo general Eanes de Nobre da Costa, Mota Pinto e Lurdes Pintasilgo como primeiros-ministros. “Depois da revisão constitucional de 1982, qualquer Governo tem de passar pela Assembleia da República, é no limite das possibilidades”, reconhece Jorge Miranda. A este propósito, recorda que tal solução aconteceu em Itália com o gabinete liderado por Mário Draghi sob o impulso do Presidente Giorgio Napolitano e, mais recentemente, na Grécia, até às últimas eleições, com o executivo de Alexis Tsipras.

“Tendo em conta a falta de maioria absoluta, o Presidente em fim de mandato e uma eleição presidencial em Janeiro, o Governo de iniciativa presidencial duraria alguns meses, até às novas eleições, em Maio/Junho de 2016”, antevê. “Poderia ser uma via de contornar a crispação, seria um executivo com base de independentes, de pessoas sem compromissos muito marcados com os partidos, com distanciamento das tricas partidárias, com o objectivo de aprovar o Orçamento e dar resposta a exigências da União Europeia, como a crise dos refugiados”, termina.

### Tiago Duarte

#### Fórmula deixou de existir

“Há que esclarecer que nunca na Constituição estava inscrita a norma de um Governo de iniciativa presidencial, mas até à revisão de 1982 os governos respondiam perante e a Assembleia da República e o Presidente”, refere Tiago Duarte, professor de Direito Constitucional da Universidade Nova de Lisboa. “Os executivos de iniciativa presidencial ocorreram em cenários muito



específicos, quando não havia maioria”, assinala: “A partir do momento em que os governos não têm de ter o apoio político do Presidente, esta fórmula deixa de existir.” “Qualquer executivo tem de apresentar o seu programa no Parlamento, pelo que, nas actuais circunstâncias, em termos políticos tal solução deixou de ter viabilidade”, sentença.

### Manuel Monteiro

#### Vantagem do presidencialismo

“Embora constitucionalmente seja possível [executivo de iniciativa presidencial], a revisão de 1982 diminuiu consideravelmente o papel político do Presidente, como os partidos então quiseram, tendo em conta o que se passou com o general Ramalho Eanes”, recorda Manuel Monteiro, constitucionalista e antigo líder do Partido Popular. “Pelo que um Governo de iniciativa presidencial está esvaziado de conteúdo face à nova realidade constitucional”, sublinha.

“De qualquer forma, o Governo tem de ter aprovado o seu programa no Parlamento, o executivo pode ser de gestão mas o Parlamento não está em gestão, mas sim em plenitude de funções”, refere. “Independentemente da legítima questão sobre a ética do comportamento e da prática política, o sistema de governo em Portugal permite um Governo de maioria parlamentar que não corresponda aos partidos que ficaram à frente no acto eleito eleitoral; assim, não há nenhum impedimento para um executivo com maioria de esquerda”, analisa. “O sistema de governo foi montado na base de uma lógica de transversalidade de interesses, de alternância entre os mesmos como até agora”, prossegue. “Esta situação tem o mérito de, 40 anos depois, fazer compreender aos portugueses o sistema de governo que têm, criado com o pressuposto de quem perde deixa governar, razão pela qual prefiro um sistema presidencialista”, conclui. **Nuno Ribeiro**

## PAN insiste em levar o fim dos canis de abate ao Parlamento

É a primeira iniciativa que toma como deputado eleito pelo Pessoas-Animais-Natureza (PAN). Ontem, pouco depois das 9h, André Silva assinou na Assembleia da República (AR) um requerimento para que a Iniciativa Legislativa de Cidadãos (ILC) pelo fim dos canis de abate, que já tinha dado entrada na anterior legislatura, seja recuperada e discutida.

A ILC tinha já sido avançada pelo PAN na passada legislatura, recolhendo 43 mil assinaturas. Mas não chegou a ser discutida e, como não transita de uma legislatura para outra, é necessário entregar um requerimento para que volte a dar entrada na AR. A ILC permite que um grupo de cidadãos apresente projectos de lei, subscritos por um mínimo de 35 mil pessoas. Enquanto deputado, André Silva já não precisava deste instrumento legal, mas decidiu fazê-lo para que as pessoas que recolheram as assinaturas, e as que assinaram, sintam que o seu trabalho não foi em vão.

No documento, defende-se a proibição do “abate indiscriminado de animais pelas câmaras”; uma “política de controlo das populações de animais errantes” que inclua a esterilização e encaminhamento para adopção; e a instituição de “condições adicionais para a criação e venda de animais de companhia”, proibindo a venda nas lojas de animais e impondo condições “especialmente exigentes para a criação”.

O deputado do PAN continua ainda sem tomar posição sobre as negociações entre o PS, PCP e BE, nem diz como votará as anunciadas moções de rejeição ao programa de Governo da coligação de direita. Esses assuntos estarão hoje em discussão na comissão política permanente do partido. Esta semana decorrerão também reuniões entre o PS e o PAN. Embora ache que o Presidente da República deve indagar o líder que considere ter mais condições para dar estabilidade governativa ao país, André Silva não tem dúvidas de que o discurso de Cavaco Silva podia ter sido “menos crispado” e polarizador. **M.J.L.**

## Impasse político reforça incerteza orçamental

Passos dá sinal de não querer acelerar processo de formação de Governo. Presidente do PS, que hoje será eleito líder da bancada, critica “a demora” **p2a4**

---