

OS PODERES DO PRESIDENTE DA REPUBLICA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ACTUAL

Antonio VITORINO

SUMARIO: I. *O modelo do texto originario da Constituição.* II. *As alterações ao modelo de sistema de governo introduzidas pela revisão constitucional de 1982.* III. *A pratica constitucional observada entre 76 e 88.* IV. *A dinamica futura do sistema de governo português actual.*

I. O MODELO DO TEXTO ORIGINARIO DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição portuguesa actual foi elaborada no conturbado processo opolítico de 1975/76 e entrou em vigor a vinte e cinco de Abril de 1976. O seu texto, no essencial, decorre dos trabalhos da Assembleia Constituinte eleita em 25 de Abril de 1975, com base em dois tipos de contributos essenciais:

— por um lado os projectos de Constituição apresentados pelos partidos políticos com representação na Assembleia Constituinte;¹

— por outro lado as duas Plataformas de Acordo Constitucional, celebradas entre o Movimento das Forças Armadas e os partidos políticos com assento na Assembleia Constituinte.²

Da convergência destes dois tipos de influências resultou um texto constitucional onde alguns autores identificam dois tipos de fundamentos legitimadores: por um lado a legitimidade decorrente do sufrágio universal, traduzida na representatividade parlamentar das diferentes forças partidárias (legitimidade democrática), e por outro a decorrente da participação no exercicio do poder político por parte do M.F.A., em virtude do especial significado histórico da acção das

¹ Apresentaram projectos de Constituição o Partido Socialista, o Partido Popular Democrático, o Partido Comunista Português, o Centro Democrático Social, o Movimento Democrático Português e a União Democrática Popular.

² A Primeira Plataforma data de 13 de Abril de 1975 e a Segunda de 26 de Fevereiro de 1976, posterior aos acontecimentos de 25 de Novembro de 1975, e que substituiu a Primeira.

Forças Armadas (ou de um núcleo delas) no golpe militar que derrubou o regime do Estado Novo (legitimidade revolucionária).³

A Segunda Plataforma de Acordo Constitucional viria a ter um efeito decisivo na conformação da organização do poder político consagrada na Constituição portuguesa de 1976, quer no que concerne ao equilíbrio de poderes entre os diferentes órgãos de soberania, quer no que diz respeito às formas de participação e associação das Forças Armadas ao exercício do poder político.

A solução encontrada pelo legislador constituinte resultou de um compromisso interpartidário e do acatamento dos elementos fundamentais da segunda Plataforma de Acordo Constitucional.

A necessidade de obter o voto favorável de mais de um partido para aprovação das normas da Constituição⁴ levou à consagração de um modelo constitucional de repartição de poderes que contemplasse as principais preocupações (e expectativas) dos dois maiores partidos (o Partido Socialista e o então Partido Popular Democrático, hoje Partido Social Democrata) e acolhesse também a simpatia daqueles de menor expressão (o Partido Comunista e o Centro Democrático Social), que pretendiam ver consagradas algumas garantias das minorias políticas.

O modelo consagrado em 1976 poderia ser considerado como um sistema de governo semipresidencial sob vigilância do M.F.A., ou, pelo menos, com uma relevante componente militar condicionadora dos demais centros do poder político, traduzida na existência de um órgão de soberania denominado Conselho da Revolução.⁵

Com efeito, a maioria da doutrina inclinou-se desde sempre no sentido de identificar o sistema de governo português⁶ como um sis-

³ Sobre a influência da legitimidade democrática e da legitimidade revolucionária ver Miranda, Jorge, *A Constituição de 1976. Formação, estrutura e princípios fundamentais*, Lisboa, 1978, p. 17 e seguintes e Moreira, Vital, e Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª ed., Coimbra, 1948, 1º volume, pp. 14 e ss.

⁴ O maior partido, o P.S., dispunha apenas de uma maioria relativa de deputados na Assembleia Constituinte.

⁵ Nos termos do art. 143º da Constituição o Conselho da Revolução era composto por: Presidente da República; Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e Vice-Chefe quando existisse; Chefes dos Estados-Maiores dos três ramos das Forças Armadas; Primeiro-Ministro, quando fosse militar; Catorze oficiais, sendo oito do Exército, três da Força Aérea e três da Armada, designados pelos respectivos ramos das Forças Armadas.

⁶ Considerando-se neste trabalho como noção de sistema de governo (e seguindo Rebelo de Sousa, Marcello, *O sistema de governo português. Antes e depois da revisão constitucional*, Lisboa, 1984, pág. 12 "a forma a que obedece a estruturação

tema semipresidencial⁷ realçando elementos característicos do sistema parlamentar (formação do governo em função dos resultados eleitorais e consequentemente da concreta composição partidária do Parlamento, dependência do Governo em termos de confiança política da vontade do Parlamento e existência de uma diarquia no exercício do tradicionalmente denominado Poder Executivo entre o Presidente da República e o Primeiro Ministro) e elementos característicos do sistema presidencial (eleição do Presidente da República por sufrágio universal e directo, responsabilidade política do Governo perante o P.R. e concessão ao Presidente de amplos poderes, em especial o direito de veto suspensivo de actos legislativos do Parlamento e do Governo com fundamento em discordância política).⁸

Acresciam ainda outros relevantes poderes atribuídos pela Constituição ao P.R., em especial o seu posicionamento no sistema de fiscalização da constitucionalidade⁹ e o poder de dissolução do Parlamento, este sujeito, contudo, a alguns condicionamentos.¹⁰

A versão originária da Constituição caracterizava o estatuto presidencial em duas vertentes fundamentais: uma referente à forma de designação do P.R. e às características do seu mandato, outra referente ao complexo de poderes conferidos ao P.R.

Quanto à primeira, os aspectos fundamentais eram os seguintes:

— as candidaturas à Presidência deveriam ser subscritas por cidadãos eleitores (entre sete mil e quinhentos e quinze mil) como

dos órgãos do poder político soberano do Estado, envolvendo o elenco desses órgãos, a sua composição, o processo de designação e o estatuto dos respectivos titulares, a sua competência em geral e a sua interrelação funcional em particular, o modo de funcionamento e as formas de controlo da sua actuação.”

⁷ Sobre as posições doutrinárias veja-se: Marcello Rebelo de Sousa, “O sistema de governo português” cit., Miranda, Jorge, *A posição constitucional do Primeiro Ministro*, Lisboa, 1984; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1986; Gonçalves Pereira, André, *O semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984; Naldais, António, António Vitorino e Vitalino Canas, *Constituição da República Portuguesa. Texto e comentários à Lei Constitucional nº 1/82*, Lisboa, 1983; e Morais J., I., F. Almeida e R.L. Pinto, *O sistema de governo semipresidencial - o caso português*, Lisboa, 1984.

⁸ Cfr. Rebelo de Sousa, Marcello, *op. cit.*, pp. 12 e 13.

⁹ Situado em três níveis fundamentais: o direito do P.R. requerer a fiscalização preventiva ou sucessiva abstracta da constitucionalidades de actos legislativos; a presidência do Conselho da Revolução, órgão com competência para apreciar (e declarar) a inconstitucionalidade (coadjuvado por uma comissão, de natureza emi-tucionalidade dos diplomas que o Conselho da Revolução considerasse inconstitu-cionais em sede de fiscalização preventiva.

¹⁰ O mais relevante dos quais era, sem dúvida, a necessidade de o P.R. obter parecer favorável do Conselho da Revolução para a prática do acto de dissolução.

corolário da preocupação de sublinhar a posição suprapartidária do P.R. e de independência enquanto representante da comunidade nacional, tendo por base um compromisso político estabelecido directamente com o eleitorado;

— a legitimidade democrática directa do P.R. decorrente da eleição por sufrágio directo e universal dos cidadãos eleitores residentes no território nacional,¹¹ segundo um sistema maioritário a duas voltas (sendo eleito na primeira o candidato que tivesse obtido mais de metade dos votos validamente expressos e, caso contrário, realizando-se uma segunda volta entre os dois candidatos mais votados na primeira, sendo eleito o que tivesse obtido mais votos);

— a preocupação de dissociar no tempo a eleição do P.R. e as eleições para a Assembleia da República (sessenta dias de intervalo no mínimo) por forma a tornar clara e diferenciação entre a dinâmica político-partidária das eleições parlamentares e a dinâmica politicamente personalizada da eleição presidencial;

— a definição de um mandato presidencial de cinco anos, superior em um ano ao mandato dos deputados à A.R., contribuindo-se

¹¹ A eleição do Presidente da República por sufrágio directo não era a tradição da primeira República democrática (1910-1926), consagrando a Constituição republicana de 1911 o sufrágio indirecto na eleição do Chefe do Estado. O regime do Estado Novo viria a introduzir a regra do sufrágio directo (primeiro até com manifesta intenção plebiscitária do próprio regime - a eleição do primeiro Presidente da Ditadura realizou-se em 1928, antes mesmo da realização do plebiscito que viria a aprovar a Constituição do Estado Novo em 1933), substituindo-a em 1959, por via de revisão constitucional, pela eleição indirecta. Esta alteração foi em boa parte consequência da contestação ao regime desencadeada pela oposição democrática em 1958 em torno da candidatura à Presidência da República do General Humberto Delgado. Pode-se dizer que em certa medida a adesão ao sufrágio universal e directo do novo regime pós-Abril de 1974 recolhe o sentido da luta política da oposição democrática dos últimos quinze anos, por oposição às regras impostas pelo salazarismo após 1959, mas sem que esa adesão significasse o abandono do forte pendor parlamentar que havia caracterizado a Primeira República e os principais dirigentes da oposição (excepto feita aos comunistas) que se reivindicavam de herdeiros dessa primeira experiência democrática. Aliás, os projectos de Constituição são todos eles de forte pendor parlamentar, enquanto a eleição do Presidente por sufrágio universal se filia nas Plataformas de Acordo Constitucional. A eleição directa corresponderia assim a uma preocupação de racionalizar a vertente parlamentar do sistema de governo, a cujos excessos se atribuía a ruína da Primeira República e o advento da Ditadura. A aceitação pelo M.F.A. da regra da eleição directa teria, segundo outros autores (*cf.* Gonçalves Pereira, André, *op. cit.*, p. 22, interpretação diversa: a Constituição conteria uma "cláusula não escrita" de reserva da Presidência da República para um militar, donde o sufrágio universal seria a forma de legitimar pelo topo da hierarquia do Estado a forma de intervenção dos militares na vida política do País após 1974.

deste modo também para uma certa dissociação das dinâmicas políticas subjacentes à designação dos titulares de cada um dos órgãos de soberania e estabelecendo-se como limite à reelegibilidade dos Presidentes o desempenho do cargo por um máximo de dois mandatos consecutivos.

Quanto à segunda componente, os poderes conferidos ao P.R. poderiam ser classificados nas seguintes categorias:

— poderes de conformação política, os que a Constituição ela própria prevê que sejam praticados pelo Presidente pessoalmente e envolvendo na prática dos respectivos actos apenas a sua responsabilidade e empenhamento próprios e que relevam em termos de condicionamento do funcionamento do sistema político no seu conjunto;

— poderes “de crise” do P.R., isto é, poderes que o Presidente é chamado a exercer em situações-limite do normal funcionamento das instituições;

— poderes de controlo, referentes à forma de actuação dos demais órgãos do poder político, no âmbito da esfera de competências constitucionalmente conferida ao P.R.;

— finalmente, poderes de integração funcional do P.R., no quadro das competências conferidas pela Constituição.

Analisemos de per si cada uma destas componentes do que designamos por complexo de poderes do P.R.

No que se refere ao que designamos por poderes de conformação política do P.R. cumpre no essencial destacar:

— o poder de escolha do Primeiro Ministro, mediante consulta (não vinculativa) ao Conselho da Revolução e aos partidos políticos com representação parlamentar, tendo em linha de conta os resultados eleitorais (e consequentemente a apreciação das probabilidades de subsistência da sua escolha em face da concreta composição do Parlamento). O poder de escolha do Primeiro Ministro revestia-se ainda de maior relevo uma vez que a Constituição não exigia a aprovação parlamentar expressa do programa do governo, contendo-se com a mera não-rejeição, o que abria a porta à formação de governos minoritários, de base partidária ou até sem base partidária mas disfrutando da confiança política do P.R. e sem hostilização da maioria absoluta dos deputados em termos expressos;

— o poder de exoneração do Primeiro Ministro, acarretando, por esse facto, a demissão do Governo, em virtude da perda de confiança do Presidente da República no Governo, ainda que este

continuasse a disfrutar de apoio parlamentar, até mesmo maioritário. O poder de exoneração do Primeiro Ministro era assim um poder livre, coincidente ou não com a decisão de dissolver o Parlamento, assim se exprimindo uma das bases da chamada dupla responsabilidade política do Governo: perante a A.R. e perante o P.R. Sem esse duplo apoio o Governo podia considerar-se em certa medida ameaçado: ora pela vertente parlamentar (votação da censura ou rejeição da confiança), ora pela vertente presidencial (exoneração livre do Primeiro Ministro pelo P.R. com fundamento em discordância política);

— o poder de dissolução do Parlamento, que não era um poder livre mas condicionado quer por circunstancias previstas na própria Constituição¹² quer pela necessidade de previamente à dissolução o P.R. obter o parecer favorável do Conselho da Revolução. Este parecer era vinculativo a título negativo: isto é, o P.R. não poderia dissolver a A. R. sem o parecer favorável do Conselho da Revolução, mas mesmo que este Conselho lho desse, o Presidente não estava obrigado a dissolver; poderia fazê-lo ou não, conforme livremente entendesse;

— de entre os poderes de conformação política ainda poderíamos considerar o poder de suspensão ou de dissolução dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (governos e assembleias regionais dos Açores e da Madeira), o Conselho da Revolução e a Assembleia da República (a título não vinculativo).

Quanto ao que denominamos “poderes de crise” do P.R., eles indiciavam uma forma de intervenção presidencial tributária de uma concepção de poder moderador e de garante do normal funcionamento das instituições que o legislador constituinte equacionou em estrita articulação com a natureza suprapartidária da figura do Presidente da República.¹³ No essencial estes poderes diziam respeito à intervenção do P.R. na declaração do estado de sítio e do

¹² A Constituição previa que o Parlamento não podia ser dissolvido em virtude da rejeição do programa do governo (salvo no caso de três rejeições consecutivas) e deveria ser obrigatoriamente dissolvido quando tivesse recusado a confiança ou votado a censura ao Governo determinando, por isso, a terceira substituição consecutiva do Governo.

¹³ E por maioria de razão para os que defendem a tese da “clausula não escrita” de reserva da Presidência da República para um militar (recorde-se, a propósito que o Presidente era também e por inerência Comandante Supremo das Forças Armadas).

estado de emergência e na declaração da guerra e na celebração da paz.¹⁴

Por seu turno os poderes de controlo do P.R. revestiam-se de significativo relevo e peso político na versão originária da Constituição consistindo, no essencial, no poder de o P.R. controlar, sob o ponto de vista formal e sob o ponto de vista material, a produção legislativa do Parlamento e do Governo. Poder este expresso através de duas vias fundamentais: por um lado a do controlo de constitucionalidade, cuja iniciativa cabia ao R.P. em sede preventiva (e aqui só a ele) e em sede sucessiva e, no caso de o Conselho da Revolução se pronunciar pela inconstitucionalidade em fiscalização preventiva o P.R. deveria exercer o veto por inconstitucionalidade; por outro lado a do veto político, com natureza suspensiva em relação aos diplomas da A.R., traduzida num controlo quanto à oportunidade e ao mérito político dos actos legislativos.¹⁵

O veto por inconstitucionalidade em consequência da fiscalização preventiva poderia ser ultrapassado, no caso dos diplomas da A.R., por confirmação por maioria de dois terços dos deputados, revestindo natureza absoluta no caso dos diplomas legislativos do Governo.¹⁶ O veto político dos diplomas governamentais era, também ele, insusceptível de ser ultrapassado pelo Governo, mas já quanto aos da A.R., a regra era a da possibilidade de confirmação votada pela maioria absoluta dos deputados (e em alguns casos por maioria qualificada de dois terços,¹⁷ não podendo, em tais circunstâncias o P.R. recusar a promulgação.¹⁸

Finalmente o P.R. dispunha ainda, nos termos da redacção primitiva da Constituição, de um conjunto de poderes que se poderiam

¹⁴ O P.R. decretava o estado de sítio ou o estado de emergência, mediante autorização do Conselho da Revolução e declarava a guerra e celebrava a paz, também mediante autorização do Conselho da Revolução.

¹⁵ Cfr. a propósito, Salema, Margarida, *O Direito de Veto na Constituição de 1976*, Braga, 1980, p. 20 e ss.

¹⁶ Mesmo neste caso, o da confirmação por dois terços do diploma considerado inconstitucional e, por isso, vetado pelo P.R., não se podia falar de uma obrigação de promulgação: o P.R. poderia promulgar ou não o diploma confirmado, consoante o entendesse.

¹⁷ Caso dos limites entre os sectores de propriedade pública, privada e cooperativa, relações externas, organização da defesa nacional e regulamentação dos actos eleitorais previstos na Constituição.

¹⁸ Anote-se, contudo, que a Constituição não previa qualquer mecanismo supletivo ou sancionatório no caso de o P.R. continuar a recusar a promulgação, mesmo em caso de confirmação parlamentar pela maioria constitucionalmente requerida.

enquadrar na vertente da sua função representativa e integradora do regular funcionamento do sistema político-institucional, quer no plano interno quer no plano internacional. Neste quadro cumpre destacar:

— o direito de convocação extraordinária da A. R. para o tratamento das questões que entendesse dever colocar-lhe;

— o direito de dirigir mensagens à Assembleia da República;

— o direito de presidir ao Conselho de Ministros, embora apenas quando a Primeiro Ministro lho solicitasse;¹⁹

— o poder de nomeação dos titulares de alguns órgãos do Estado, quer por decisão própria (um dos membros da Comissão Constitucional e o presidente da comissão consultivas para os assuntos das regiões autónomas), quer sob proposta do Governo (nomeação e exoneração do presidente do Tribunal de Contas, do Procurador-Geral da República e dos representantes do Estado nas regiões autónomas);

— o exercício do cargo de Comandante Supremo das Forças Armadas;

— o direito geral de pronúncia sobre todas as questões graves para a vida da República, ouvido o Conselho da Revolução;

— o direito de conceder indultos e comutar penas;

— o poder de nomeação de embaixadores e enviados extraordinários, sob proposta do Governo, e de acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros;

— o poder de ratificar os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados.

II. AS ALTERAÇÕES AO MODELO DE SISTEMA DE GOVERNO INTRODUZIDAS PELA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1982

O legislador constituinte de 1976 teve clara noção do circunstancialismo histórico que presidiu à elaboração da Constituição e das sequelas que daí advinham para a permanência e estabilidade da própria Lei Fundamental do País. A Segunda Plataforma Constitucional celebrada entre o M.F.A. e os partidos políticos previa a consagração constitu-

¹⁹ Tornava-se claro que a diarquia no denominado "Poder Executivo" se saldava por uma nítida prevalência do Primeiro-Ministro no âmbito de ação do Governo.

cional do Conselho da Revolução²⁰ numa óptica transitória, tendente a vigorar durante um período de tempo desdinhado a garantir a plena consolidação das instituições democráticas representativas. A versão originária da Constituição consagrava, por seu turno, um mecanismo de revisão da própria Constituição distinguindo entre a primeira revisão e as revisões subsequentes. Estas poderiam realizar-se de cinco em cinco anos, aquela poderia ter lugar logo no início da segunda Legislatura, quatro anos após a aprovação do texto da Constituição.

Com efeito, com o início da segunda Legislatura, em Novembro de 1980, iniciou-se o processo da primeira revisão da Constituição, com a entrega de cinco projectos subscritos pelos deputados dos partidos com representação parlamentar.²¹

Desde a entrega dos próprios projectos ficou claro que os partidos que representavam cerca de oitenta por cento do eleitorado tinham-se proposto como objectivo central da primeira revisão proceder à eliminação do Conselho da Revolução e consequentemente a redefinição do equilíbrio de poderes entre os diferentes órgãos do poder político. Recorde-se, a propósito, que a extinção do Conselho da Revolução mereceu o apoio explícito do então Presidente da República e dos próprios militares que integravam à data aquele órgão político-militar.

No essencial a extinção do Conselho da Revolução traduziu-se numa operação com uma dupla finalidade: por um lado tratou-se de distribuir pelos demais órgãos de soberania poderes até aí atribuídos ao Conselho da Revolução (designadamente ao Presidente da República, à Assembleia da República e ao Governo) e por outro criaram-se dois novos órgãos políticos herdeiros de competências específicas do Conselho da Revolução (o Conselho de Estado como órgão de consulta do Presidente da República²² e o Tribunal Cons-

²⁰ O Conselho da Revolução, nos termos do art. 142º da Constituição usufruiu de competências: como órgão de consulta do P.R. e garante do regular funcionamento das instituições democráticas; como garante do cumprimento da Constituição e da fidelidade ao espírito da Revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974 (em especial enquanto órgão de fiscalização da constitucionalidade); como órgão político e legislativo em matéria militar (órgão de governo das Forças Armadas).

²¹ Apresentaram projectos de revisão a Aliança Democrática (coligação integrando o P.S.D., o C.D.S. e o P.P.M.), a Frente Republicana e Socialista (integrando o P.S., a U.E.D.S., e a A.S.D.I.) o P.C.P., o M.D.P., o M.D.P. e a U.D.P.

²² Registe-se, contudo, que nem mesmo como órgão de consulta o Conselho de Estado herdou qualquer dos poderes do Conselho da Revolução que condicionavam

titucional como órgão jurisdicionalizado de fiscalização da constitucionalidade).

Concretizando um pouco mais, podemos identificar na revisão de 1982 uma preocupação central de manter a matriz originária de natureza semipresidencial do sistema de governo, o que conduziu em alguns casos ao reforço da componente presidencial do sistema e noturos casos ao reforço da componente parlamentar.

A doutrina portuguesa²³ sublinha a propósito como elementos mais relevantes do reforço do estatuto constitucional do Presidente da República:

— a nova definição do estatuto constitucional do Presidente;²⁴
 — o alargamento do poder de dissolução da Assembleia da República,²⁵

— o alargamento das matérias em que o veto político do Presidente é um veto qualificado, só ultrapassável por confirmação por dois terços dos deputados;²⁶

— a atribuição ao Presidente do poder de nomeação de cinco membros do Conselho de Estado e de dois vogais do Conselho Superior da Magistratura,²⁷ bem como, embora sob proposta do Governo, o poder de nomeação do Chefe do Estado-Maioir General das Forças Armadas, do respectivo Vice-Chefe e dos Chefes dos três ramos das Forças Armadas;²⁸

— finalmente a Constituição revista passava a consagrar um dever de informação do Primeiro-Ministro ao Presidente da República sobre

decisões do Presidente da República, já que os pareceres que emite têm natureza meramente consultiva e não vinculam o P.R.

²³ Cfr. Rebelo de Sousa, Marcello, *op. cit.*, p. 38 e ss.; Nadais, António António Vitorino e Vitalino Canas, *op. cit.*, p. 141 e ss., e Gonçalves Pereira, André, *op. cit.*, p. 53 e ss.

²⁴ O P.R. passa a ser encarado como garante da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições 'democráticas' (art. 123º).

²⁵ A decisão do P.R. deixa de estar sujeita a qualquer parecer prévio obrigatório (o parecer do Conselho de Estado não é vinculativo) e a revisão eliminou da Constituição os casos de dissolução obrigatória.

²⁶ São acrescentados aos elenco os casos da lei que define o regime do estado de sítio e do estado de emergência, as bases gerais da organização e funcionamento das Forças Armadas e a lei de organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.

²⁷ Cujas composição é constitucionalizada em 1982.

²⁸ A que acresce ainda a competência para presidir ao Conselho Superior de Defesa Nacional, órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas.

os assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País.²⁹

Mas a revisão de 1982, embora tenha consagrado os elementos a que acabamos de aludir e que podem ser considerados como visando reforçar o estatuto político-constitucional do Presidente da República, procedeu paralelamente a modificações de claro e inequívoco sinal contrário, isto é, modificações destinadas a sublinhar a vertente parlamentar do sistema de governo. Esta preocupação do legislador da revisão pode ser assinalada em três vertentes fundamentais, a saber, a da definição do estatuto do Presidente da República, a do reforço das competências da Assembleia da República e do seu estatuto político-constitucional geral e a da reformulação da articulação Presidente Assembleia/Governo no que concerne à formação e subsistência dos governos.

Quanto ao estatuto do Presidente da República, podem considerar-se como elementos relevantes da sua redefinição tendo em linha uma certa preocupação de reforçar a componentes parlamentar do sistema de governo:

- o alargamento dos limites à reeleição do P.R.;³⁰
- uma mais clara dissociação entre as eleições parlamentares e as eleições presidenciais;³¹
- a redefinição do regime de autorização da A.R. em caso de ausência do P.R. do território nacional;³²

²⁹ A introdução deste dever de informação visava, no essencial, conferir um conteúdo concreto, no plano das competências do Primeiro-Ministro, ao novo tipo de relacionamento entre o Governo e o P.R., a que adiante nos referiremos com detalhe (designadamente em virtude da eliminação no art. 193º da referência à responsabilidade política do Governo perante o P.R.)

³⁰ Além dos elementos atrás já referidos, como, por exemplo, as regras quanto à apresentação de candidaturas e às características do próprio mandato (em termos de duração e de limites à reeleição) o art. 126º consignava ainda dois outros aspectos fundamentais: o P.R. não se poderia recandidatar caso renunciasse ao mandato (independentemente o momento em que renunciasse) nem no quinquénio subsequente à renúncia. Quanto ao primeiro aspecto, a versão originária apenas a impossibilidade de recandidatura caso a renúncia se verificasse nos trinta dias subsequentes às eleições para a A.R. e mesmo assim apenas no caso de estas derivarem de dissolução do Parlamento e não do termo normal da Legislatura. Quanto ao segundo, a versão originária da Constituição era omissa quanto à proibição no quinquénio subsequente (pelo que a revisão o adituo aparentemente para evitar o aparecimento de "candidaturas meramente intercalares").

³¹ Alargando de sessenta para noventa dias o prazo de separação obrigatória entre os dois tipos de actos eleitorais (art. 128º).

³² Na versão originária o P.R. carecia de autorização do Conselho da Revolução e da Assembleia da República, caso esta estivesse em funcionamento. Caso contrário, bastava a autorização do Conselho da Revolução. Com a extinção deste, a

— a atribuição à A.R. da competência de desencadear o processo de responsabilização do P.R. por crimes praticados por este no exercício das suas funções;³³

— a transferência do Conselho da Revolução para a Assembleia da República da competência de autorizar o Presidente da República a declarar a guerra ou a celebrar a paz, sempre sob proposta do Governo e de autorizar o P.R. a declarar o estado de sítio ou o estado de emergência ouvido o Governo;³⁴

— a reformulação das condições de exercício do veto político em relação aos diplomas da A.R. e do Governo enviados para promulgação formulação em termos restritivos da margem de manobra do P.R. visando a expressa interdição do recurso ao veto de volso;³⁵

— finalmente a redefinição do estatuto do Presidente da República interino;³⁶

A Assembleia da República viu também o seu estatuto político-constitucional reforçado pelo aditamento de novas competências ou pela ampliação de competências pré-existentes, de que destacaremos:

autorização da A.R. é sempre obrigatória e, caso não se encontre em funcionamento, a autorização competirá à sua Comissão Permanente.

³³ Antes da revisão esta competência pertencia ao Conselho da Revolução.

³⁴ A declaração da guerra e a celebração da paz é um caso típico em que uma função anteriormente conferida ao Conselho da Revolução é repartida por dois órgãos de soberania: o Governo (quanto à iniciativa e enquanto órgão de governo das Forças Armadas e de condução da política geral do País - interna e externa) e a Assembleia da República (quanto à autorização propriamente dita). Mas a decisão final caberá ao Presidente, enquanto garante da independência nacional e da unidade do Estado. Quanto à declaração do estado de sítio e do estado de emergência, a anterior autorização do Conselho da Revolução foi substituída por uma autorização da Assembleia da República e uma mera audição do Governo (sem carácter vinculativo). Donde parece poder-se concluir que a iniciativa pode provir tanto do P.R., como da A.R., como do Governo, embora a decisão final caiba ao Presidente. A A.R. compete ainda apreciar a aplicação da declaração do estado de sítio e do estado de emergência (art. 165º, alínea b).

³⁵ A proibição do *pocket veto* resulta da fixação de prazos vinculativos do Presidente, dentro dos quais deverá promulgar ou vetar os diplomas enviados pela A.R. e pelo Governo. Chegou a ser encarada a possibilidade de estabelecer mecanismos substitutivos do Presidente em caso de incumprimento da obrigação constitucional de promulgar ou vetar os diplomas no prazo previsto (promulgação a cargo do Presidente da A.R., por exemplo). Do texto da Constituição resultam apenas sanções de ordem política.

³⁶ O estatuto do P.R. interino foi reformulado em termos que consideramos simultaneamente mais restritivos e mais ampliativos. *Cfr.* Nadais, António, António Vitorino e Vitalino Canas, *op. cit.*, p. 138.

— o alargamento das competências referentes à designação de titulares de outros órgãos políticos ou previstos na Constituição;³⁷

— a clarificação da esfera de competências da Assembleia da República, designadamente de natureza legislativa, distinguindo (e ampliando) as matérias de reserva absoluta de competência legislativa (por natureza indelegáveis) e as de reserva meramente relativa (susceptíveis de serem objecto de autorizações legislativas conferidas ao Governo) e ainda o alargamento das competências parlamentares em matéria orçamental;³⁸

— a atribuição à A.R. da competência para decidir sobre a suspensão de membros do Governo em caso de procedimento criminal;³⁹

— o reforço do estatuto do Parlamento ao consagrar a subsistência do mandato dos Deputados e da competência da Comissão Permanente durante o período de dissolução e até à primeira reunião da A.R. depois das eleições,⁴⁰ bem como ao acolher a proibição de dissolução da A.R. nos seis meses posteriores à sua eleição e no último semestre do mandato do P.R.;⁴¹

— a concessão a um décimo dos Deputados à Assembleia da República do poder de requererem ao Tribunal Constitucional a apre-

³⁷ Dez juizes do Tribunal Constitucional, o Provedor de Justiça, o Presidente do Conselho Nacional do Plano, sete vogais do Conselho Superior de Magistratura e onze membros do Conselho de Comunicação Social, todos eleitos por maioria de dois terços dos deputados presentes.

³⁸ A revisão de 82 pôs termo ao sistema dualista de aprovação do Orçamento constante do texto originário (lei parlamentar das grandes linhas do Orçamento e decreto-lei do governo de aprovação do Orçamento propriamente dito) e consagrou um novo sistema, de raiz monista, em que é à Assembleia que compete aprovar o próprio Orçamento.

³⁹ O mecanismo de suspensão de membros do Governo estava previsto na versão originária da Constituição (art. 199º) embora não se definisse a quem competia a decisão.

⁴⁰ Tratou-se de constitucionalizar uma solução já anteriormente encontrada ao nível da lei comum para garantir, em todas as suas implicações, o princípio da continuidade e permanência da instituição parlamentar.

⁴¹ A proibição de dissolução tem razões distintas em cada um dos casos: no primeiro pretende-se garantir uma certa estabilidade do Parlamento recém-eleito, estando este, digamos assim, protegido face ao poder de dissolução do Presidente durante um período considerado como probatório da capacidade de uma determinada composição parlamentar viabilizar a formação de um governo estável; no segundo caso pretende-se impedir o P.R. de usar uma dissolução do Parlamento por ele provocada (e livremente decidida) como "teste eleitoral" preparatório de uma sua eventual recandidatura.

ciação da constitucionalidade de quaisquer normas em sede de fiscalização sucessiva abstracta.⁴²

Em termos de sistema de governo, contudo, a principal alteração operada pela primeira revisão constitucional diz respeito à redefinição do regime jurídico-constitucional de formação e de subsistência dos governos. Neste capítulo, as alterações fundamentais cifram-se sobretudo nos dois aspectos seguintes:

— a alteração da qualificação constitucional do tipo de relacionamento do Governo com o Presidente da República (e subseqüentemente com a Assembleia da República);

— a modificação do papel dos mecanismos da confiança e da censura quanto à formação e subsistência dos governos.⁴³

O primeiro aspecto é de longe o mais relevante, uma vez que o legislador da revisão suprimiu no art. 193º o qualificativo “política” na caracterização da responsabilidade do Governo perante o Presidente da República ao mesmo tempo que mantinha, no art. 194º, embora com adaptações, a referência às responsabilidades *política* do Governo perante a Assembleia da República.

Analisemos a situação com maior detalhe.

O art. 193º da redacção originária da Constituição dizia que “O Governo é politicamente responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República”. Após a revisão o art. 193º passou apenas a dizer que “O Governo é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República”.

Em paralelo, o art. 194º inicial dspuha que “O Primeiro-Ministro é responsável politicamente perante o Presidente da República e, no âmbito da responsabilidade governamental, perante a Assembleia da República” e após a revisão de 1982 passou a dispor que “O Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente da República e, no âmbito da responsabilidade *política* do Governo, perante a Assembleia da República”.

⁴² Apreciação da constitucionalidade de normas jurídicas e já não de diplomas, em função da reconstrução do sistema de fiscalização da constitucionalidade coeva da substituição do Conselho da Revolução pelo Tribunal Constitucional operada pela primeira revisão constitucional.

⁴³ A que se poderia acrescentar ainda a introdução tímida de um quadro qualificativo dos poderes dos denominados “governos de gestão” (isto é, os governos demitidos e ainda não substituídos ou os governos cujos membros já foram empossados pelo P.R. mas ainda não viram o seu programa apreciado pela A.R.). Esses governos, nos termos do nº 5 do art. 189º, devem limitar-se à prática dos actos estritamente necessários paassegurar a gestão dos negócios públicos. *Cfr.* a este propósito, Freitas do Amaral, Diego, *Os governos de gestão*, Lisboa, 1985.

O significado desta alteração suscitou diferentes interpretações na própria Assembleia da República e entre os deputados que a votaram favoravelmente,⁴⁴ bem como entre a doutrina portuguesa.

No essencial exprimiram-se três posições:

a) a dos que defendiam que a primeira revisão não introduziu alterações significativas no sistema semipresidencial;⁴⁵

b) a dos que viam na alteração produzida uma verdadeira e própria modificação da natureza semipresidencial do sistema de governo, no sentido de se ter tornado num sistema parlamentar racionalizado;⁴⁶

c) a dos que, embora reconhecendo que a revisão produziu uma real diminuição dos poderes do Presidente da República, consideravam que tal facto, por si só, não implicava qualquer modificação da natureza semipresidencial do sistema de governo.⁴⁷

Continuamos a ser desta última opinião.

Com efeito, parece inegável que foi intenção do legislador da revisão enfraquecer o vínculo relacional do Governo com o Presidente da República e, por contraponto, tornar mais clara e decisiva até a dependência do Governo perante a Assembleia da República.

Desde logo por força da alteração já referida dos artigos 193º e 194º da Constituição, a que não se pode deixar de reconhecer uma

⁴⁴ Cfr. Nadais, António, António Vitorino e Vitalino Canas, *op. cit.*, p. 223 e ss., Rebelo de Sousa, Marcello, *op. cit.*, p. 45 e ss., e Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 579 e ss.

⁴⁵ Cfr. Salgado Matos, Luis, "Significado e consequências da eleição do Presidente por sufrágio universal - o caso português", in *Análise Social*, 1983, vol. XIX, p. 241 e ss., o qual admite mesmo que se registre um certo aumento dos poderes do Presidente da República, e Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 580 e ss., que considera que a responsabilidade do Governo perante o P.R., embora redefinida na revisão, é ainda uma responsabilidades política institucional e das alterações introduzidas pela primeira revisão conclui que "depois da lei de revisão (...) parece-me até que a diminuição dos poderes do P.R. se adapta melhor a uma categoria mais elástica como é a der egime misto parlamentar-presidencial do que a uma categoria que, apesar de tudo, põe ênfase nos poderes presidenciais (semipresidencialismo)".

Os deputados do Partido Socialista pretenderam mesmo interpretar a alteração como consistindo na substituição de uma relação de responsabilidade política do Governo perante o P.R. por uma relação de responsabilidade institucional que seria mais ampla e até, nesse sentido, pressuporia um aumento dos poderes do Presidente da República (cfr. intervenção do Deputado Almeida Santos no *Diário da Assembleia da República*, I Série, núm. 123, p. 5159). No mesmo sentido veja-se Moraes, J.M.F. Almeida e R.L. Pinto, *Constituição da República Portuguesa anotada e comentada*, Lisboa, 1983, pp. 373 a 380.

⁴⁶ Cfr. Gonçalves Pereira, André, *op. cit.*, p. 53 e ss.

⁴⁷ Cfr. Rebelo de Sousa, Marcello, *op. cit.*, p. 52, e Nadais, António, António Vitorino e Vitalino Canas, *op. cit.*, p. 223 e ss. Veja-se também a nossa intervenção no *Diário da Assembleia Constituinte*, I série, núm. 123, p. 5157.

clara intenção de colocar em desequilíbrio relativo a relação, triangular Presidente/Assembleia/Governo, robustecendo a relação Governo/Assembleia em detrimento da relação Governo/Presidente da República.

O Governo é formado tendo em linha de conta os resultados eleitorais e naturalmente as suas possibilidades de subsistência parlamentar, já que a escolha do Primeiro-Ministro e dos membros do Governo só permite ao executivo submeter à apreciação do Parlamento o respectivo programa de governo, o qual pode ser rejeitado quer pela aprovação de uma moção de rejeição⁴⁸ quer pela recusa de um voto de confiança.⁴⁹ Até à rejeição ou à não-rejeição do programa do governo, o executivo apenas pode praticar os acts estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos (art. 189, nº 5), o que significa que o Governo, embora já empossado pelo Presidente da República, não dispõe da plenitude dos seus poderes enquanto não ultrapassar com êxito o “exame” parlamentar a que tem que se submeter. A nomeação presidencial e a posse dos membros do Governo, embora relevante,⁵⁰ não chega por si só para conferir ao Governo a legitimidade democrática necessária à assumpção da plenitude das competências constitucionalmente conferidas ao executivo.

A este circunstancialismo presente no momento da formação do governo importa agora associar as condições constitucionalmente consagradas e que presidem à sua subsistência. O art. 198º da Constituição também veio esclarecer o sentido das alterações já sinaladas nos artigos 193º e 194º

A versão originária do art. 198º da Constituição estipulava que implicavam a demissão do Governo: a rejeição do seu programa; a não aprovação de uma moção de confiança; a provação de duas moções de censura com, pelos menos, trinta dias de intervalo, por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. A este

⁴⁸ Nos termos do art. 195º, núm. 4, a rejeição do programa do governo exige a maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

⁴⁹ A revisão de 82 também introduziu como novidade a possibilidade de o Governo, até ao encerramento do debate do programa, submeter à apreciação da Câmara um voto de confiança (cuja aprovação depende apenas da maioria simples dos deputados).

⁵⁰ E particularmente relevante no caso de no Parlamento não existir nenh uma maioria clara, como adiante veremos quando nos referirmos aos governos minoritários.

artigo acrescia, para o fim que agora nos ocupa, o mecanismo consagrado na alínea f) do art. 136º da redacção originária da Constituição que previa que competia ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos, “nomear e exonerar o Primeiro Ministro, nos termos do art. 190º”.

Face a este panorama tornava-se claro que a subsistência do Governo dependia, em termos de responsabilidade política, das duas componentes do sistema de governo, da presidencial e da parlamentar:

— dependia da confiança política do Parlamento, que poderia perder se visse rejeitada uma moção de confiança ou aprovadas duas moções de censura, separadas entre si no mínimo de trinta dias;

— e dependia da confiança política do Presidente da República que livremente poderia exonerar o Primeiro-Ministro, com fundamento em discordâncias políticas quanto à orientação da política governamental.

O art. 198º introduzido na revisão de 1982, além de clarificar alguns aspectos colaterais do regime de demissão do Governo,⁵¹ veio tornar claro que a Constituição estabelecia uma distinção entre a demissão por iniciativa e decisão parlamentar e a demissão por iniciativa e decisão presidencial.

A demissão parlamentar poderia resultar da rejeição do programa do governo, da não aprovação de uma moção de confiança ou da aprovação de uma moção de censura.

A demissão por intervenção presidencial (art. 198º, nº 2) só poderia ocorrer quando tal se mostrasse necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas.

A alteração do art. 198º tem um sentido inequívoco: por um lado facilita a demissão do Governo em sede parlamentar, substituindo o mecanismo das duas moções de censura por uma só e por outro define em termos restritivos o poder de demissão do Governo pelo Presidente da República.⁵²

⁵¹ A nova redacção pretendeu também esclarecer algumas dúvidas de interpretação e omissões da versão originária. Assim tornou claro que o início da nova Legislação e a aceitação, pelo P.R., do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro também implicavam a demissão do Governo, tal como a morte ou a impossibilidade física duradoura do chefe do executivo.

⁵² É a fórmula intencionalmente restritiva da letra do preceito: “O Presidente da República só pode demitir o Governo quando tal se torne *necessário* para assegurar o *regular* funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado” (sublinhados nossos).

Da conjugação destes preceitos ressalta a intenção de sublinhar que após a revisão não mais subsiste a dupla responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República. O Governo continua a ser responsável perante ambos os órgãos de soberania, mas em planos, com conteúdos e comportando distintas consequências.

O Governo é responsável politicamente perante a A.R. e responsável no plano político-institucional perante o Presidente da República. Para subsistir, o Governo carece da confiança política da A.R., da existência de uma relação fiduciária entre o Parlamento e o Executivo, que se traduza numa convergência efectiva de vontades políticas ou, pelo menos, numa ausência de hostilização ou conflitualidade entre a acção política do Governo e a orientação política do Parlamento.⁶³

O Governo não carece da confiança presidencial, nem no momento da sua formação,⁶⁴ nem nas vicissitudes que presidem à sua subsistência. E sobretudo não pode ser demitido livremente pelo P.R. por razões de discordância política, mas apenas por razões atinentes à garantia do regular funcionamento das instituições democráticas.

Neste sentido o P.R., perdeu poderes de intervenção na actividade política quotidiana e viu a sua posição institucional realçada em termos aparentemente mais conformes à natureza de uma função moderadora e arbitral para que aponta a definição do estatuto constitucional do Presidente da República constante do art. 123º da Constituição introduzido também pela revisão de 1982: "O Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funciona-

⁶³ Quando falamos em não hostilização estamos a pensar no caso dos governos minoritários que dependem do Parlamento em termos negativos (subsistem enquanto por ele forem tolerados, enquanto não se formar uma maioria que os derrube votando-lhes a censura ou recusando-lhes expressamente a confiança que eventualmente tenham solicitado).

⁶⁴ Embora ao P.R. caiba a escolha do Primeiro-Ministro. Mas essa escolha depende essencialmente dos resultados eleitorais e do grau de probabilidade de o Primeiro-Ministro escolhido vir a contar com o apoio, ou pelo menos a tolerância do Parlamento. A possibilidade de formação de governos minoritários (em face da inexistência de maioria parlamentar), até mesmo a possibilidade alternativa de mais do que uma solução de governo minoritário, reforçam o significado político da escolha do Presidente da República, mas não exigem a este qualquer tipo de confiança política em sentido estrito no governo em formação.

mento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas”.⁵⁵

A responsabilidade do Governo perante o P.R. tem indubitavelmente natureza política mas está conformada por uma acentuada vertente institucional, de relação eminentemente institucional entre órgãos de soberania,⁵⁶ de responsabilidade institucional em sentido lato,⁵⁷ para a qual convergem diversos mecanismos jurídico-constitucionais⁵⁸ e cuja efectivação pode mesmo culminar por um acto de demissão do Governo, num acto que ponha termo à subsistência do executivo teleologicamente condicionado pelo próprio texto constitucional, praticado pelo P.R. em condições de excepcionalidade, de verdadeira e própria “crise institucional”.⁵⁹

Feita esta caracterização, importa concluir quanto à questão da natureza semipresidencial do sistema de governo na Constituição portuguesa actual.

E sabida a divergência doutrinária quanto à qualificação do núcleo essencial de características de um sistema semipresidencial. A dificuldade de obter um consenso na determinação desse núcleo definatório tem levado alguns autores inclusive a negarem a existência de um verdadeiro e próprio “sistema de governo semipresidencial” por ausência de homogeneidade dos exemplos concretos apontados como integrando esta categoria classificativa dos sistemas de governo. No essencial têm sido fornecidos cinco critérios:

⁵⁵ Sobre a revivescência desta concepção no pós-Guerra veja-se, Miranda, Jorge, *O Chefe do Estado*, Coimbra, 1970, pp. 11 e 12

⁵⁶ Como afirma Marcello Rebelo de Sousa, *op. cit.*, p. 51 “decorre dos imperativos de equilíbrio entre os diversos órgãos de soberania na vivência dos mecanismos de divisão de poderes e não pode, portanto, ser confundida com a responsabilidade política propriamente dita, que envolve uma relação política efectiva entre os órgãos de soberania implicados”.

⁵⁷ *Cfr.* Rescigno, “La responsabilita politica des Presidente della Repubblica, La prassi recente” in *Studi parlamentare e di politica costituzionale*, Milano, 1980, p. 49 e ss.

⁵⁸ E o caso, entre outros, do dever de informação do Primeiro-Ministro ao Presidente da República (art. 204º, núm. 1, alínea c) e do direito de veto político (absoluto) em relação aos diplomas do Governo que o P.R. tenha que promulgar ou assinar.

⁵⁹ *Cfr.* Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 580 que escreve a este propósito: “O P.R. só pode demitir o governo em situações de crise e, no caso de o demitir sem observância teleológica heterónoma das normas constitucionais (“assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas”), o acto de demissão está viciado por desvio de poder”.

Registe-se, contudo, que o juiz dos fins prosseguidos pelo Presidente num dado acto de demissão é o próprio Presidente, já á que a Constituição não consagra nenhum mecanismo de fiscalização da constitucionalidade dos actos políticos. Mas

- a) eleição do Presidente da República por sufrágio directo e universal;
- b) responsabilidade política do Governo perante o Chefe do Estado e o Parlamento;
- c) poder de livre dissolução do Parlamento;
- d) poderes não meramente nominais do Presidente da República;
- e) possibilidade de o Presidente da República controlar a actividade governativa.

Qualquer um destes cinco critérios pode ser encontrado no sistema de governo português actual, precisado que foi o entendimento da distinta natureza da responsabilidade do Governo perante o Presidente da República e perante o Parlamento.

Com efeito o P.R. é eleito por sufrágio universal, directo e secreto o Governo é perante ele responsável no âmbito de uma responsabilidade política-institucional e politicamente responsável perante a Assembleia da República, o poder de dissolução do Parlamento de que o P.R. dispõe é livre, salvo escassas limitações temporais, o P.R. possui relevantes poderes de conformação política (decorrentes do seu posicionamento enquanto garante da unidade do Estado, da independência nacional e do regular funcionamento das instituições democráticas, isto é, enquanto detentor de uma verdadeira função moderadora ou arbitral, particularmente relevante em momentos de crise política) e detem na sua esfera de competência mecanismos que lhe permitem exercer um controlo efectivo sobre a actividade governativa (desde logo o veto político e o posicionamento face ao sistema de fiscalização da constitucionalidade).

Neste contexto podemos dizer que o sistema de governo português, embora objecto de um certo reequilíbrio de poderes entre

torna-se evidente que a decisão de demitir o Governo invocando uma situação de "crise institucional", com base no nº 2 do art. 198º, virá a ser confrontada com a reacção imediata da instância parlamentar quando da ou das tentativas subsequentes que o P.R. terá de empreender para formar novo governo com base no mesmo Parlamento. Diversamente, se o Presidente demitir o Governo nos termos do art. 198º, núm. 2 e subsequentemente dissolver o Parlamento, tal significará que o governo demitido permanecerá em funções até que o novo Parlamento eleito gere um novo executivo; só que o governo demitido, nesta conjuntura, estará confinado à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos (actos de que o P.R. também é juiz, quer através do veto político, quer através do poder de desencadear a fiscalização preventiva da constitucionalidade dos diplomas do Governo). Neste caso (demissão seguida de dissolução) será o próprio eleitorado o juiz último da actuação do P.R., consoante reforce ou debilite a posição eleitoral do partido ou coligação de partidos que apoiasse o governo demitido.

órgãos de soberania no decurso da primeira revisão constitucional, mantem a sua natureza semipresidencial própria, decorrente da eleição do Presidente da República por sufrágio directo e universal e da manutenção pelo Presidente de um relevante complexo de poderes compaginável com o significado da eleição directa, entre eles e muito em especial o poder de livre dissolução da Assembleia da República, de par com a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento.

O modelo assim definido, em termos conceptuais, pretende ser um modelo de tendencial equilíbrio entre a componente parlamentar e a componente presidencial.⁶⁰ Como é característico dos sistemas de governo semipresidenciais⁶¹ o modelo contido nas normas constitucionais, em termos de articulação dos seus diferentes elementos constitutivos, depende essencialmente da prática constitucional concretamente verificada, variando assim em cada momento a identificação ou da prevalência do seu pendor presidencial ou do seu pendor parlamentar da realidade política, da específica conformação do sistema partidário e das formas de comportamento dos principais protagonistas políticos.⁶²

E da concreta relevância da prática política observada em Portugal desde a entrada em vigor da Constituição de 1976 que de seguida nos iremos ocupar.

⁶⁰ Rebelo de Sousa, Marcello, *op. cit.*, p. 54 refere-se-lhe nestes termos: "O sistema de governo é pois o semipresidencial com tendencial equilíbrio entre as suas componentes, e tanto pode evoluir para um maior pendor presidencial como para um crescente pendor parlamentar."

⁶¹ Poder-se-ia dizer que a sua grande flexibilidade em termos de elementos constitutivos é simultaneamente a sua grande virtude e o seu apontado grande defeito (levando por isso alguns a contestarem mesmo a sua existência como modelo classificativo dos sistemas de governo).

⁶² Recorde-se a este propósito o exemplo francês, onde a um período de coabitação (um Presidente eleito pelas faixas mais à esquerda do eleitorado e um governo apoiado numa maioria parlamentar de centro-direita) se sucede um período de complexo equilíbrio de poderes entre um Presidente eleito de novo pelo eleitorado de esquerda e um governo emergente de uma maioria relativa no Parlamento com o mesmo posicionamento do Presidente, mas um e outro condicionados pela existência de uma "maioria negativa" formada pela forças de direita a pelos comunistas, estes últimos bastante críticos da abertura ao centro político levada a cabo por Mitterrand e Rocard.

III. A PRÁTICA CONSTITUCIONAL OBSERVADA ENTRE 1976 E 1988

Nos doze anos de regime democrático-constitucional entre 1976 e 1988 Portugal conheceu, ao abrigo do novo texto constitucional, onze governos. Dez deles viram o seu programa apoiado ou apenas tolerado pela Assembleia da República e um só defrontou-se com a rejeição parlamentar do programa. Cinco dos onze executivos foram governos minoritários, e dos restantes seis, cinco tiveram por base coligações maioritárias e um apenas (o actual) disfrutava do apoio de um só partido maioritário na Assembleia da República.

E o seguinte o quadro dos governos do período 76/88:

De Julho de 76 a Dezembro de 77: 1º governo constitucional (Mário Soares): governo minoritário (Partido Socialista).

De Dezembro de 77 a Julho de 78: 2º governo constitucional (Mário Soares): coligação maioritária (Partido Socialista e Partido do Centro Democrático e Social).

De Julho de 78 a Agosto de 78: 3º governo constitucional (Nobre da Costa): governo minoritário de iniciativa presidencial (programa re-eitado pela A.R.).

De Agosto de 78 a Agosto de 79: 4º governo constitucional (Mota Pinto): governo minoritário de iniciativa presidencial.

De Setembro de 79 a Janeiro de 80: 5º governo constitucional (Maria de Lurdes Pintasilgo): governo minoritário de iniciativa presidencial.

De Janeiro de 80 a Dezembro de 80: 6º governo constitucional (Sá Carneiro): coligação maioritária da Aliança Democrática (Partido Social Democrata/Partido do Centro Democrático Social e Partido Popular Monárquico).

De Janeiro de 81 a Setembro de 81: 7º governo constitucional (Pinto Balsemão): coligação maioritária da Aliança Democrática (PSD/CDS/PPM).

De Setembro de 81 a Abril de 83: 8º governo constitucional (Pinto Balsemão): coligação maioritária da Aliança Democrática (PSD/CDS/PPM).

De Abril de 83 a Outubro de 85: 9º governo constitucional (Mário Soares): coligação maioritária (Partido Socialista/Partido Social

Democrata - denominada "bloco central").

De Outubro de 85 a Julho de 87: 10º governo constitucional (Cavaco Silva); governo minoritário (Partido Social Democrata).

De Agosto de 87 até ao momento presente: 11º governo constitucional (Cavaco Silva); governo maioritário monocolor (Partido Social Democrata).

O quadro traçado permite-nos sublinhar que entre Julho de 76 e Julho de 88, estiveram em funções governos minoritários durante 56 meses e governos maioritários (regra geral de coligação) durante 88 meses.

Os governos minoritários tiveram uma base partidária durante 38 meses (1º governo do P.S. - 17 meses e 10º governo do P.S.D. - 21 meses) e foram de iniciativa e apoio presidencial (3º, 4º e 5º governos) durante 18 meses.⁶³ Os governos maioritários tiveram sempre base partidária, mas podem distinguir-se entre

— governos de coligação pré-electoral: é o caso dos governos da A.D. (6º, 7º e 8º governos) que estiveram em funções durante 38 meses;

— governos de coligação pós-eleitoral: é o caso do governo P.S./C.D.S. (2º governo) e do governo P.S./P.S.D. (9º governo) que estiveram em funções durante 38 meses;

— governos maioritários de um só partido, caso do actual (11º governo), que iniciou funções em Julho de 87 e previsivelmente se manterá em funções pelo período da Legislatura (até Julho de 1991).

Tendo em linha de conta estes dados podemos dizer que o sistema político-constitucional português se caracterizou durante estes escassos doze anos de existência pelos seguintes traços fundamentais:

— é um sistema caracterizado pela instabilidade governativa,⁶⁴ em que os governos duraram em média 13 meses cada um;

— é um sistema que consente com relativa frequência a formação de governos minoritários (cerca de 38% do tempo total);

⁶³ Embora neste caso também e sempre tolerados pela A.R., quer quanto à apreciação do respectivo programa (excepção feita ao já assinalado caso do 3º governo) quer quanto à sua actividade legislativa normal

⁶⁴ Embora aparentemente a situação actual (maioria de um só partido) indicie uma reacção de sentido contrário, tudo dependendo de saber se a maioria de um só partido é um fenómeno meramente pontual ou um novo dado estrutural que o eleitorado tenha introduzido no jogo político.

— é um sistema onde as coligações maioritárias pressupõem em regra a participação de dois partidos com peso relevante,⁶⁵ equilibrando-se o espaço de tempo em que exerceram funções governos que tinham por base coligações pré-eleitorais e os que disfrutavam do apoio de coligações pós-eleitorais (38 meses em cada um dos casos);

— é finalmente um sistema que, a atentar nos últimos resultados eleitorais, contem em si as potencialidades de uma grande maleabilidade eleitoral, atendendo à evolução dos resultados obtidos pelos cinco maiores partidos entre 1983 e 1987.⁶⁶

A análise da experiência de funcionamento do sistema de governo nestes doze anos não ficaria completa se não nos detivessemos na apreciação, numa perspectiva dinâmica, no relacionamento entre o Governo e o Presidente da República ou, melhor dizendo, nas formas de relacionamento entre o Parlamento enquanto sede de formação dos governos e o Presidente da República.

Desde a entrada em vigor da Constituição, Portugal conheceu dois Presidentes da República eleitos: o general António Ramalho Eanes durante dois mandatos (entre Junho de 76 e Janeiro de 81 e entre esta data e Março de 86) e o actual, Mário Soares, eleito em Fevereiro de 86 e que concluirá o seu primeiro mandato em 1991.

A primeira eleição de Ramalho Eanes em 1976 foi apoiada pelo bloco de forças políticas que haviam protagonizado a resistência à estratégica comunista em Portugal, quer no plano civil quer no plano militar. Sob o ponto de vista partidário, o apoio à candidatura de Eanes foi assumido pelo P.S., pelo P.S.D. e pelo C.D.S., congregando em torno do general-candidato cerca de 60% dos votos o que lhe garantiu a eleição à primeira volta.⁶⁷ Quando da reeleição, em Dezembro de 1980, o quadro dos apoios partidários a Eanes foi substancialmente alterado: o P.S.D. e o C.D.S., já coligados na

⁶⁵ O P.S.D. e o C.D.S. nas coligações A.D. e o P.S. e o P.S.D. no denominado "bloco central".

⁶⁶	P.S.	P.S.D.	P.C.P.	C.D.S.	P.R.D.
1983	38%	27 %	17%	12 %	*%
1985	20	29	15	10	18
1987	23	50,5	12	4.5	5

* O P.R.D. s o foi criado em 1985.

⁶⁷ Contudo, o grau de desvio dos votos dos partidos apoiantes de Eanes e do próprio candidato foi significativo: Eanes apenas conseguiu congregat cerca de 76% da soma dos votos do P.S., do P.S.D. e do C.D.S.

Aliança Democrática, apresentarem um candidato próprio.⁶⁸ assumindo com tal decisão uma lógica de contestação aberta à recandidatura do Presidente em exercício, e o P.S. dividiu-se internamente, embora a direcção do partido tenha apoiado a recandidatura de Eanes.⁶⁹ O P.C.P., por seu turno apresentou um candidato próprio que desistiu à boca das urnas em favor de Eanes, permitindo-lhe uma vitória e a reeleição à primeira volta com cerca de 55% dos votos expressos. Do primeiro para o segundo mandato Eanes havia logrado mudar parte substancial do seu eleitorado, mantendo em ambos os casos uma maioria apesar de tudo confortável de apoio.

O significado político da actuação do P.R. entre 76 e 86 não se esgota, contudo, na diferente natureza político-partidária da sua base eleitoral. Relevam ainda para esta análise por um lado o posicionamento do P.R. face ao sistema partidário (que em boa parte explica a própria mudança de eleitorado do primeiro para o segundo mandato) e por outro lado a alteração do enquadramento constitucional do estatuto presidencial após a primeira revisão.

Quanto ao primeiro aspecto, o que importa reter é que até pela circunstancia de o P.R. ter alterado a sua base eleitoral do primeiro para o segundo mandato, a prática política concretamente observada pelo P.R. no exercício das suas funções revelou sempre uma certa tensão face aos partidos e distanciou-se progressivamente da lógica política que havia presidido à sua eleição e foi-se afirmando cada vez mais como motor de uma estratégia autónoma e própria do P.R., de intervenção no sistema partidário e de conformação da própria actuação dos diferentes partidos. Esta lógica de intervenção política do P.R. viria a culminar no claro apadrinhamento pelo Presidente em exercício da formação de um novo partido político (o Partido Renovador Democrático - P.R.D.) que se reclamava como o "braço partidário" do legado político do general Eanes enquanto Presidente da República, designadamente num momento em que o P.R. se encontrava constitucionalmente impedido de se candidatar a um terceiro mandato consecutivo.

⁶⁸ O general Antonio Soares Carneiro.

⁶⁹ Contudo o então Secretário-Geral do P.S. e actual Presidente da República, Mário Soares, auto-suspendeu-se do exercício das suas funções partidárias por discordar do apoio do Partido à recandidatura de Eanes e nessa base empreendeu uma batalha interna ao Partido que viria a culminar no IV Congresso, em Maio de 1981, com a derrota dos sectores da direcção que haviam estado mais perto da recandidatura de Eanes, tendo então formado uma nova direcção em clara contestação às orientações políticas do Presidente reeleito.

Vejamos, contudo, as fases de evolução da forma de funcionamento do sistema de governo à luz da redacção originária da Constituição (entre 76 e 82).

No plano “de jure constituto”, já o vimos, a Constituição na sua versão originária, pressupunha um sistema de governo dotado das seguintes características fundamentais:

a) um Presidente da República exterior ao sistema partidário, independente e supra-partes,⁷⁰ quer pela natureza das candidaturas à Presidência,⁷¹ quer pelas especiais funções do P.R. no plano militar,⁷² quer pela diferenciação de duração dos mandatos do P.R. e dos Deputados à A.R.;⁷³

b) um sistema pluripartidário, assente num modelo eleitoral que afirmava a clara prevalência da vertente da representação sobre a vertente da eficácia da formação de governos com base em maiorias parlamentares, o que conduzia à dispersão partidária: a consagração do sistema de representação proporcional segundo o método de Hondt, a proibição do estabelecimento de cláusulas-barreira, a consagração do princípio da proporcionalidade na distribuição dos mandatos pelos círculos;

⁷⁰ Para já não falar do entendimento de que deveria ser um militar, como refere Rebelo de Sousa, Marcello, *A coabitação política em Portugal*, Lisboa, 1987, p. 18: “Em nossa opinião, nela (versão originária da Constituição) existe subjacente a visão segundo a qual o chefe do Estado (e simultaneamente Presidente do Conselho da Revolução) é um militar e por isso não pode nem deve confluir especialmente com nenhuma maioria parlamentar.”

⁷¹ Não oriundas do sistema partidário mas sim propostas por cidadãos eleitores.

⁷² Como Presidente do Conselho da Revolução e em função das competências deste, expressas na agrantia da fidelidade ao espírito da revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974 e na função de auto-governo das Forças Armadas. Marcello Rebelo de Sousa equaciona a questão nos seguintes termos: “O Presidente da República aparece como um militar legitimado pelo sufrágio directo e universal, aos olhos das Forças Armadas; e, ao mesmo tempo, invocando a liderança da hierarquia militar, independente do Parlamento e do Governo, perante o universo civil.” (*Op. cit.*, p. 19). Por isso a base da primeira eleição de Eanes havia sido a dos partidos e sectores militares que se opuseram durante o processo revolucionário ao Partido Comunista e aos sectores militares que a este eram afectos. Por isso também os objectivos políticos da primeira candidatura de Eanes eram claros: normalizar a situação interna às Forças Armadas, designadamente repondo o seu funcionamento na dependência da cadeia hierárquica e segundo os cânones da disciplina castrense, e em paralelo criação das condições políticas que pusessem termo aos excessos verificados, no plano da sociedade civil, durante o período revolucionário.

⁷³ Cinco anos para o Presidente da República e quatro para os Deputados, o que permite a formação de dinâmicas eleitorais não coincidentes com maior facilidade.

c) intimamente ligada com o sistema eleitoral, a conformação do sistema partidário à data da elaboração da Constituição foi decisiva na definição do modelo constitucional quanto às condições de formação e de subsistência dos governos;⁷⁴ é particularmente evidente a preocupação da redacção originária da Constituição em possibilitar a formação de governos minoritários ou governos de mera maioria relativa, não só por os considerar como legítimos mas também por os procurar proteger a diversos títulos. De entre estes destaquem-se:

— o regime de responsabilidade política do Governo perante o P. R. (a ausência de uma maioria parlamentar seria compensada pelo apoio do P.R. ao governo minoritário em funções, conferindo-lhe por esta via maior estabilidade, ao fazer o Governo em certa medida também beneficiário da legitimidade eleitoral —por definição maioritária— do Presidente da República);

— o regime de apreciação do programa de governo pela Assembleia da República, dispensando uma investidura parlamentar formal e permitindo que se formassem governos minoritários com alguma facilidade, uma vez que a renêição do programa de governo exigia o voto favorável da maioria dos deputados em efectividade de funções,⁷⁵ permitia resolver a questão da governabilidade num sistema de dispersão partidária, sem sacrificio do valor da representatividade, assegurado pelo sistema eleitoral proporcional.

Este é o modelo da verão originária da Constituição ao abrigo do qual se vão desenvolver dois tipos fundamentais de experiências políticas até 1982:

— governos minoritários, com o apoio e o empenhamento político do Presidente da República;

— governos maioritários, com a base de sustentação essencialmente assente no Parlamento.

Os governos minoritários desta fase subdividem-se, contudo, em dois modelos distintos:

⁷⁴ A Assembleia Constituinte era composta por quatro grandes partidos (P.S., P.S.D., P.C.P. e C.D.S.), nenhum deles dispondo da maioria absoluta dos mandatos (nem dela tendo ficado próximo - o maior Partido, o P.S., havia obtido cerca de 38% dos votos e 117 mandatos em 256) configurando-se assim uma situação típica das que Maurice Duverger designaria por "sistema pluripartidário sem partido dominante".

⁷⁵ A Constituição consente que se formem governos que tenham mais votos contra do que a favor no momento de apreciação do programa do governo, desde que os votos contrários sejam inferiores à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

— o primeiro governo minoritário é de base partidária (P.S.) disfruta à partida do apoio do Presidente da República e resulta de eleições, pelo que depende essencialmente do Parlamento: é a fase da aprovação das grandes reformas legislativas complementares da entrada em vigor da Constituição e tendentes a limitar os excessos do antecedente período revolucionário;

— os restantes três governos minoritários desta época, por contraponto, são governos de iniciativa e apoio presidencial, tolerados pelo Parlamento (o 4º e o 5º) mas sem solidez nem estabilidade: a sua formação resulta essencialmente do facto de o sistema partidário não conseguir forjar os entendimentos inter-partidários que satisfizessem a exigência do Chefe do Estado de apenas aceitar a formação de um governo que tivesse por base uma maioria parlamentar “estável e coerente”.⁷⁶

Os governos maioritários, por por senterno, são de uma dupla natureza;

O governo P.S./C.D.S. (2º governo) assenta num acordo de incidência parlamentar entre socialistas e democratas-cristãos, uma modalidade de coligação pós-eleitoral mitigada,⁷⁷ forjado na sequência da queda do 1º governo minoritário em virtude da recusa de um voto de confiança solicitado pelo Governo ao Parlamento,⁷⁸ face à exigência que o Presidente da República passara a formular de formação de uma “maioria estável e coerente”⁷⁹ e face à necessidade

⁷⁶ Os bloqueamentos do sistema partidário, em especial do relacionamento entre o P.S. e o P.S.D. e a vontade do Presidente da República em não recorrer à dissolução do Parlamento explicam a formação de governos de iniciativa presidencial até ao momento em que a dissolução se tornou inevitável no Verão de 79 e as eleições intercalares de 2 de Dezembro de 1980 conferiram à coligação pré-eleitoral A. D. a maioria absoluta dos deputados.

⁷⁷ Um acordo “contra natura”, como se lhe referiram os seus críticos da época num e noutro dos partidos coligados.

⁷⁸ Pela votação convergente da direita parlamentar (P.S.D. e C.D.S.) e dos comunistas (P.C.P.).

⁷⁹ A exigência formulada pelo Presidente da República de uma maioria “estável e coerente”, além de constituir um relevante afloramento da componente presidencial da dupla responsabilidade política do Governo, exprime também em termos políticos uma clara ofensiva do P.R. face ao sistema partidário: legitimado pelo sufrágio universal, carecido de uma base de apoio partidária, colocado perante uma situação de crise do sistema partidário pelo esgotamento da fórmula de governo minoritário do maior partido parlamentar, o P.R. lança-se à procura da sua própria base de apoio no sistema de partidos, através de governos de iniciativa presidencial, agitando mesmo o espectro de formar um partido presidencial e procurando acima de tudo afirmar a prevalência da componente presidencial sobre a componente parlamentar do sistema de governo.

sentida pelo próprio governo de chegar a um acordo político alargado tendo em vista a celebração de um programa de estabilização financeira com o Fundo Monetário Internacional;⁸⁰

— os governos da Aliança Democrática,⁸¹ coligação pré-eleitoral vencedora das eleições intercalares de Dezembro de 79 e das eleições legislativas de Outubro de 1980.

Que conclusões se podem tirar da concreta prática constitucional desenvolvida neste período?

Em primeiro lugar que se trata de um período de 84 meses (entre a entrada em vigor da Constituição em Julho de 76 e a vigência da revisão constitucional em Outubro de 82) durante o qual em 35 meses exerceram funções governos minoritários⁸² e em 39 meses governos maioritários, no caso destes últimos sem qualquer convergência ou confluência política com o Presidente da República.

Com efeito, o 2º governo (P.E./C.D.S.) formou-se como resposta do sistema de partidos às apetências do P.R. de reforçar a componente presidencial e foi a implícita retirada de confiança do P.R.⁸³ que o projectou em crise irreversível.⁸⁴ Durante os escassos meses em que exerceu funções viveu-se a primeira situação de verdadeira "coabitação política"⁸⁵ com prevalência da componente parlamentar (em virtude da maioria absoluta de que P.S. e C.D.S. dispunham em conjunto na A.R.), em que a maioria parlamentar não decorreu da

A formação do governo P.S./C.D.S., de curta duração (7 meses) foi um paliativo do sistema partidário a uma dinâmica já de si imparável, que culminará de facto com os governos de iniciativa presidencial e que só o eleitorado poderá acabar por dirimir o conflito latente através do sufrágio (e mesmo assim não totalmente, na medida em que em 5 de Outubro de 1980 confirma a maioria parlamentar e de governo de base partidária da A.D. e a 7 de Dezembro do mesmo ano reconduz como P.R. o general Eanes).

⁸⁰ Que viria a ser de facto concretizado pelo governo P.S./C.D.S.

⁸² Dezassete meses de base partidária e dezoito meses de iniciativa presidencial.

⁸¹ PSD/CDS/PPM.

⁸³ No seu discurso perante a Assembleia da República no decurso das comemorações do 25 de Abril de 1977.

⁸⁴ Consumada pelo abandono dos ministros do C.D.S. e pela exoneração do Primeiro-Ministro Mário Soares pelo Presidente da República contra a sua vontade expressa, na medida em que o então chefe do governo pretendia que o seu executivo fosse derrubado no Parlamento e não por um acto do Presidente da República.

⁸⁵ E certo que P.S. e C.D.S. tinham estado ambos na base da eleição do Presidente, mas a respectiva prática política era cada vez mais divergente da acção do P.R., daí falarmos de coabitação decorrente de lógicas políticas distintas entre a acção do Chefe do Estado e o comportamento político da maioria parlamentar. Sobre o conceito de coabitação *cfr.* Duverger, Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, 1986, e Rebelo de Sousa, Marcello, *A coabitação política em Portugal*, *cit.*

expressão popular nas urnas mas sim de um arranjo de base partidária obtido na Assembleia da República.

Os governos maioritários da A.D. formaram-se também todos eles com base em lógicas políticas contrárias à orientação do P.R. O 6º governo, emergente de eleições intercalares, surgiu como resposta do sistema de partidos, sufragada pelo eleitorado, às experiências de governos de iniciativa presidencial e os 7º e 8º governos formaram-se com base nas eleições de Outubro de 1980, assentes numa lógica política, e desta feita também eleitoral, contrária à lógica política e também eleitoral recentemente afirmada em torno do Presidente reeleito em Dezembro de 80.

Em qualquer destes casos há situações típicas de coabitação,⁸⁶ com prevalência da componente parlamentar, sem que, contudo, a maioria parlamentar consiga, nas eleições presidenciais de Dezembro de 1980, impor o seu candidato, mesmo depois de ter acabado de sair reforçada do sufrágio para as eleições legislativas escassos dois meses antes. O eleitorado gorara assim a hipótese de uma confluência política entre o Presidente da República e a maioria parlamentar em finais de 1980 de forma expressa, uma vez que o candidato derrotado fizera toda a sua campanha em torno do apelo à constituição de uma tal situação de confluência política (a tese “uma maioria, um governo, um Presidente”).

O texto originário da Constituição permitiu, pois, que ombreassem situações de coabitação e situações de governos minoritários em termos tendencialmente equivalentes. Contudo, se o texto da Constituição parecia ele próprio pretender, à luz da conjuntura então vigente, propiciar e proteger situações de governos minoritários reforçados pelo apoio presidencial, em virtude do princípio da dupla responsabilidade, gerando assim situações de confluência política prática entre uma maioritaria relativa no Parlamento e o Presidente da República, a verdade dos factos mostrou tal confluência impraticável⁸⁷ e acabou por dar prevalência à componente parlamentar durante a maior parte do tempo, quer no 1º governo minoritário, quer nos governos de coligação, gerando em todos estes casos situações de coabitação.

⁸⁶ Exceptuada a fase final do 8º governo constitucional. *Cfr.* a propósito, Rebelo de Sousa, Marcello, *op. cit.*, pp. 24 e 25.

⁸⁷ Apenas a detectamos na fase inicial do governo minoritário do P.S. e, claro está, nos governos de iniciativa presidencial.

Vejamos de seguida em que medida é que as alterações introduzidas no sistema de governo pela primeira revisão constitucional levaram ou não à modificação da prática política concretamente observada entre 1982 e o momento presente.

Desde Setembro de 82 até Julho do corrente ano estiveram em funções três governos maioritários⁸⁸ e um governo minoritário, respectivamente durante 49 e 21 meses.

Os governos maioritários em funções resultaram de coligações pré-eleitorais (o 8º governo, da A.D., entre Setembro de 82-data da entrada em vigor da revisão, embora já anteriormente estivesse em funções- e Abril de 83), de coligações pós-eleitorais (o 9º governo, P.S./P.S.D. entre Abril de 83 e Outubro de 85) e directamente da expressão da vontade popular que conferiu a maioria, não só dos mandatos mas também dos próprios sufrágios, a um só partido (o 11º governo, monocolor do P.S.D.) Em todos os casos se tornou evidente a prevalência da componente parlamentar sobre a componente presidencial. Mas em todos os casos também vivem-se situações de coabitação, como adiante sublinharemos com maior detalhe.

O governo minoritário do P.S.D. (o 10º governo, entre Outubro de 85 e Julho de 87) é formado na sequência das eleições legislativas de 6 de Outubro de 85, onde o principal aspecto inovatório é da introdução de uma significativa alteração no próprio xadrez partidário: o tradicional sistema de quatro partidos acima dos 10% (P.S., P.S.D., P.C.P. e C.D.S.) é substituído inesperadamente por um sistema de cinco partidos em que a diferença entre o 2º e o 3º maiores partidos se cifra em escassos dois pontos percentuais.⁸⁹ O aparecimento do P.R.D. (com 18% dos votos), reclamando-se do legado político do então ainda Presidente da República, general Ramalho Eanes, é o primeiro indício da grande mobilidade de uma faixa muito significativa do eleitorado português, operando uma transferência de

⁸⁸ Embora a fase final do 8º governo, entre Dezembro de 82 e Abril de 83 seja uma fase de crise acelerada da maioria da A.D. e de dissolução a prazo do próprio Parlamento: o Primeiro-Ministro Balsemão apresentara a demissão, aceite pelo Presidente em Janeiro de 83, o qual anunciou a sua intenção de proceder à dissolução do Parlamento e convocar eleições para 25 de Abril de 83.

⁸⁹ Os resultados eleitorais de 85 foram os seguintes:

PSD—29%
PS—20%
PRD—18%
PCP—15%
CDS—10%

cerca de 40% do eleitorado tradicional do até aí maior (o P.S.) para a nova formação partidária. Os 21 meses de governo minoritário então formado são, ainda, de coabitação com prevalência da componente parlamentar (durante cinco meses da fase final do segundo mandato do general Eanes e nos primeiros dezasseis meses do mandato do Presidente entretanto eleito, Mário Soares).

A experiência do 8º e 9º governos é também ela de coabitação, em que maiorias parlamentares distintas entre si se degladiaram com o Presidente da República numa nova conjuntura institucional: a decorrente da limitação da vertente presidencial operada pela revisão de 82.

No essencial, a revisão sublinhou o maior distanciamento do P.R. em relação à governação, desta forma contribuindo para desdramatizar as situações de não confluência verificadas tão frequentemente ao abrigo da redacção originária da Constituição. Mas simultaneamente tornou mais claro que o reforço da componente presidencial, à luz do novo modelo constitucional, em termos práticos não poderia obter-se com base no mero jogo político de relacionamento institucional do Presidente como Parlamento ou com o Governo, como até então, nem pela via dos governos de iniciativa presidencial (ilegitimados em boa parte pela revisão), mas apenas e somente pela via de uma intervenção mais decidida do Presidente da República no próprio sistema de partidos, retirando o benefício de nesta vertente a revisão nada ter alterado.⁹⁰ A consequência deste entendimento foi, de facto, a formalização do que há muito tempo era brandido como uma ameaça potencial, a criação do “partido do Presidente”, o P.R.D.

O avolumar deste tipo de tensões políticas entre o Presidente e os partidos tradicionalmente existentes⁹¹ viria a culminar nos acontecimentos políticos da segunda metade de 1985. Nessa altura o P.R., na sequência da rotura da coligação entre o P.S. e o P.S.D., impossibilitado de se recandidatar nas eleições que teriam lugar no final desse ano e já claramente empenhado no lançamento do partido

⁹⁰ Nem o sistema eleitoral proporcional, que favorece a dispersão partidária e reforça a credibilidade de constituição de novos partidos, nem as condições de formação de governos sem apoio parlamentar maioritário.

⁹¹ A excepção do P.C.P. que sempre manteve uma assinalável prudência na forma de apreciação dos actos do Presidente, mesmo quando estes não lhe agradavam politicamente, a que decerto não terá sido alheio o facto de Eanes ser um militar e do o P.C.P. ter uma atitude de grande descrição nas questões atinentes à instituição militar.

presidencial, dissolve o Parlamento,⁹² convocando as eleições legislativas para Outubro de 85 e as presidenciais para Janeiro de 86.

Os resultados das primeiras conferem ao P.S.D. uma maioria relativa, na base da qual se forma um governo minoritário monocolor. Mas serão os resultados das presidenciais que irão permitir clarificar (ou não) a complexa situação emergente das eleições legislativas.

No horizonte destas eleições permiçam-se quatro candidatos credíveis: dois deles surgem perfilhando entendimentos dos poderes presidenciais claramente filiados no sentido da revisão de 82 e as suas próprias candidaturas exprimem o facto de se considerar esgotado o modelo de um militar na presidência (ou até de uma personalidade independente) e apontam para a apresentação de candidaturas oriundas do sistema partidário: são as candidaturas de Freitas do Amaral, ex-líder do C.D.S. nos tempos da coligação A.D., apoiado pelo partido do governo(o P.S.D. e pelo seu Primeiro Ministro Cavaco Silva) e pelo C.D.S. e de Mário Soares, Secretário-Geral do P.S. e apenas por este partido apoiado.

Por contraponto, as duas outras candidaturas são em boa parte ainda tributárias da lógica de um Presidente exterior ao sistema partidário, de preferência independente em termos de filiação: são as candidaturas de Salgado Zenha, apoiado pelo Presidente cessante e pelo partido presidencial, o P.R.D. e ainda pelo P.C.P.⁹³ e a de Maria de Lurdes Pintasilgo, sem qualquer apoio partidário declarado.

A eleição decide-se apenas à segunda volta ⁹⁴ entre Mário Soares e Freitas do Amaral, ganhando o primeiro pela escassa margem de cinquenta e um/quarenta e nove por cento.

Pela segunda vez o eleitorado tinha tido a possibilidade de provocar uma situação de confluência política entre o Presidente da República e a maioria governamental, ainda que a maioria do PSD fosse uma mera maioria relativa, mas efectivamente não o decidiu.

A diferenciação de lógica política e eleitoral entre Presidente da República e maioria parlamentar, operada por dois actos eleitorais

⁹² Pela terceira vez no decurso dos seus dois mandatos.

⁹³ Cujo candidato viria a desistir à boca das urnas de novo em favor de Salgado Zenha, como era claro desde o início da campanha eleitoral, embora desta vez sem o sucesso de 1980.

⁹⁴ Os resultados da primeira volta foram:

Freitas do Amaral:	48%
Mário Soares:	25%
Salgado Zenha:	21%
M ³ Lurdes Pintasilgo:	5%

separados entre si no tempo por escassos três meses, mostra-nos que a confluência política não tem sido um valor com aceitação maioritária na sociedade portuguesa e que, pelo contrário, à luz do sistema de governo actual o eleitorado tem preferido intervir no equilíbrio de poderes entre os órgãos de soberania, propiciando situações de coabitação ou de governos minoritários em detrimento da convergência Presidente/Maioria parlamentar/Governo.

Tanto é assim que aparentemente as eleições de 85 e de 86 (legislativas e presidenciais respectivamente), realizadas já ao abrigo da Constituição revista, não provocaram soluções substancialmente distintas dos actos eleitorais de 1980 (em Outubro desse ano as legislativas e em Dezembro as presidenciais), levando à afirmação de situações de coabitação ou de governos minoritários respectivamente durante 49 meses e durante 21 meses até ao momento presente.

Contudo, a panorâmica que acabamos de traçar tem que ser entendida com algumas reservas.

Desde logo em função do papel do próprio Presidente da República. A candidatura do actual Presidente foi toda ela dirigida à assumpção plena do legado da revisão de 82 quanto à afirmação da vocação moderadora e arbitral do Presidente da República no quadro de funcionamento do sistema político, concepção essa bem expressa quando da crise de 87⁹⁵ e da subsequente dissolução do Parlamento. Em todos os actos do Presidente da República detecta-se uma preocupação de fazer a apologia da coabitação (atentos os resultados ainda recentes do voto popular para a A.R.), demonstrando que ela não era incompatível com a eficácia governativa, nem com o bom entendimento entre os titulares dos órgãos de soberania directamente envolvidos, procurando através da sua actuação concreta criar uma convivência sem atritos nem crispações e até em alguns casos visando proteger o governo minoritário face aos ímpetos de oposição maioritária no Parlamento.⁹⁶

⁹⁵ O P.R.D. apresentou uma moção de censura que viria a ser aprovada pelos votos favoráveis dos proponentes, do P.S. e do P.C.P., provocando a queda do 10º governo constitucional (gabinete minoritário do P.S.D.). Os partidos censurantes, embora dispoendo de maioria no Parlamento, não foram capazes de formar um governo alternativo (solução que, aliás, não contava manifestamente com a simpatia do Presidente da República) e o Presidente optou por dissolver o Parlamento, tal como pretendia o Primeiro-Ministro demitido. Nas eleições subsequentes o P.S. D. viria a obter pela primeira vez na nossa história política a maioria absoluta dos sufrágios.

⁹⁶ Veja-se o caso do veto por razões políticas da Lei da Rádio, aprovada pelos partidos da oposição contra a vontade do governo.

Do lado da maioria parlamentar, quer durante a fase do governo minoritário, quer durante o período inicial da experiência de maioria parlamentar de um só partido, a conduta do Governo (e da sua liderança) tem também procurado afirmar as virtualidades de uma coabitação descrispada assente num certo discurso que encontra o seu fundamento no princípio da solidariedade político-institucional devida pelo Presidente ao Governo. Resta saber se este posicionamento mútuo assenta de facto em leituras consolidadas do sistema político e das realidades impostas pela coabitação expressamente determinada pelo sufrágio popular ou se apenas corresponde a um período inicial de observação mútua que pode vir a evoluir para formas de confronto típicas do relacionamento do anterior Presidente da República com as sucessivas e distintas maiorias parlamentares, quer nos termos da redacção originária, quer da Constituição revista.

De todas as maneiras, é inequívoca a prevalência da componente parlamentar no funcionamento do sistema de governo desde 1982 até hoje, tal como foi expressamente pretendido pelo legislador da revisão constitucional.

IV. A DINÂMICA FUTURA DO SISTEMA DE GOVERNO PORTUGUÊS ACTUAL

Poderão conviver sem atritos um Presidente eleito por cinco anos por 51% dos portugueses e um governo, apoiado numa maioria parlamentar instalada por quatro anos pelo voto de 50,5% dos portugueses sabendo que o partido da maioria havia apoiado um outro candidato presidencial e que o partido de que o Presidente da República é oriundo está na oposição, reduzido a um modesto "score" de 23%?

Dito de outro modo: conseguirá sobreviver esta coabitação entre dois "pólos fortes", isto é, entre um Presidente muito possivelmente interessado em ser reeleito em 1991^{96a} e um governo assente numa maioria monocolor indubitavelmente homogénea e coerente?⁹⁷

^{96a} Com ou sem mudança do eleitorado, essa é a questão, à luz da experiência do anterior Presidente da República e até das recentes eleições presidenciais francesas.

⁹⁷ Situação inédita, na medida em que no passado as maiorias parlamentares sempre se basearam em coligações inter-partidárias e por isso também mais vulneráveis na própria relação de conflitualidade com o Presidente da República.

No plano dos normativos constitucionais somos de opinião que não há alterações relevantes que pudessem ser introduzidas no sistema de governo neste momento que pudessem responder a esta questão por antecipação ou dirimir eventuais conflitos emergentes da experiência de coabitação existente em Portugal desde 1987.⁹⁸

Todo dependerá pois e mais uma vez da concreta prática política adoptada pelos principais protagonistas e em especial da forma como evoluir o sistema partidário e como se sedimentar a já atrás assinalada elevada flexibilidade eleitoral demonstrada neste últimos anos.

Se considerarmos que a existência de uma maioria de um só partido é um dado perdurável na vida política portuguesa, susceptível de ser conservada pelo partido que actualmente a detem ou ao alcance do seu competidor mais directo em termos de alternância democrática, a prevalência da componente parlamentar do sistema de governo poderá consolidar-se e permitir que se desenvolvam em toda a sua extensão os efeitos benéficos da existência de uma situação duradoura de estabilidade governativa. Nessa conjuntura, o papel do Presidente da República será cada vez mais o de um árbitro e moderador, impedindo aqui e ali algumas tentações perpetuadoras dos

⁹⁸ Registe-se que, à excepção do P.R.D., nenhum partido propõe alterações de relevo no modelo do sistema de governo nos projectos neste momento em debate na Assembleia da República no decurso do segundo processo de revisão constitucional.

A proposta do P.R.D. consiste no essencial no retorno ao sistema da dupla responsabilidade política do Governo tal como se encontrava consagrado na redacção originária da Constituição e tal como foi interpretado pelo general Eanes durante os dez anos em que exerceu as funções de Presidente da República.

Há quem veja na proposta do Partido Socialista de introdução da moção de censura construtiva um debilitamento adicional da vertente presidencial, senão mesmo a alteração da natureza do sistema de governo português no sentido de um parlamentarismo racionalizado. Em face do que atrás deixamos expresso, entendemos que essas críticas não têm razão de ser. Mesmo com a introdução do mecanismo da moção de censura construtiva (cuja relevância se exprime sobretudo nas circunstâncias já de si excepcionais de formação de governos minoritários), embora os poderes do Presidente da República de escolha do Primeiro-Ministro sofram uma ligeira redução, o sistema de governo continuaria a ser semipresidencial: a eleição por sufrágio directo do Presidente da República continuaria a justificar-se plenamente face aos relevantes poderes presidenciais (veto político, fiscalização da constitucionalidade), em especial o poder de dissolução do Parlamento.

Naturalmente que a alteração do sistema eleitoral, no sentido da adopção do princípio maioritário (a uma ou duas voltas) e as subsequentes modificações do sistema partidário se repercutiriam na resposta a esta questão. Mas a verdade é que não só nenhuma força política preconiza tal tipo de alteração do sistema eleitoral como, a fazê-lo, sempre se teria que confrontar com o facto de o princípio do sistema proporcional na designação dos titulares de cargos políticos constituir limite material ao poder de revisão (art. 290º da Constituição).

detentores do poder,⁹⁹ mas assumindo uma atitude de coabitador colaborante, ainda que sem partilhar forçosamente boa parte das orientações políticas da maioria governamental.

Contudo, se a tendência do sistema partidário for a de entrar de novo em crise, ou no mínimo apresentar sintomas de novos bloqueamentos, quer pelo acentuar da dispersão partidária,¹⁰⁰ quer pelo anquilosamento de uma sempre salutar alternância democrática¹⁰¹ quer pela reinstalação da instabilidade governativa¹⁰² então é previsível que a vertente presidencial do sistema de governo venha a ganhar nova relevância em domínios e situações onde será difícil saber se ainda estamos perante manifestações de um poder vocacionalmente arbitral e moderador, ou se, pelo contrário, a sempre existente força expansiva da função presidencial (que lhe é conferida em especial pelo sufrágio directo personalizado) já estará em concreto a suprir activamente as insuficiências da componente parlamentar do próprio sistema de governo.

Para a evolução do concreto funcionamento do sistema de governo será particularmente relevante apreciar o comportamento do eleito-rado no período 1990/91 onde, pela primeira vez, a relativa contiguidade de eleições parlamentares e presidenciais decorre da precedência das presidenciais em relação às legislativas, ao contrário das situações verificadas em 1980 e em 1985/86, em que as legislativas sempre antecederam as presidenciais.

Em qualquer dos casos, o modelo de semipresidencialismo que a Constituição portuguesa acolhe apresenta a flexibilidade necessária e suficiente para garantir a estabilidade e a identidade do regime democrático português mesmo em situações limite de crise político-partidária.

O que não é de somenos importância, recordemo-lo, para quem só recuperou o seu curso democrático há escassos doze anos após um interregno de quase meio século.

⁹⁹ A tão decantada "tentação mexicana" de que os dois maiores partidos portugueses já parece terem tido ou ainda alimentam.

¹⁰⁰ Sempre possível caso o Partido Comunista trave a sua queda descendente e o P.R.D. e o C.D.S. recuperem das suas abruptas quedas eleitorais de 1987.

¹⁰¹ Para o que poderia utilmente contribuir a introdução do mecanismo da moção de censura construtiva. *Cfr.* a este respeito Vitorino, António, *A Revisão Constitucional e a Moção de Censura Construtiva*, Lisboa, 1988, p. 79 e ss.

¹⁰² Seja pela vulnerabilidade de governos minoritários face a "maiorias negativas" no Parlamento, seja pela formação de coligações de governo incoerentes e falhas de coesão interna.

SIGLAS UTILIZADAS

- P.R. —PRESIDENTE DA REPÚBLICA
- A.R. —ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (Parlamento português, monocamaral)
- C.R. —CONSELHO DA REVOLUÇÃO
- A.D. —ALIANÇA DEMOCRÁTICA (coligação formada pelo PSD, CDS e PPM)
- F.R.S. —FRENTE REPUBLICANA E SOCIALISTA (coligação formada pelo PS, ASDI e UEDS)
- P.P.D. /P.S.D.—PARTIDO POPULAR DEMOCRÁTICO/PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA (designações do mesmo partido, a primeira entre 1974 e 1976 e a segunda desde então até ao momento presente)
- P.S. —PARTIDO SOCIALISTA
- P.C.P. —PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
- C.D.S. —CENTRO DEMOCRÁTICO E SOCIAL
- A.S.D.I.—ACÇÃO SOCIAL-DEMOCRATA INDEPENDENTE
- U.E.D.S.—UNIÃO DA ESQUERDA PARA A DEMOCRACIA SOCIALISTA
- P.R.D. —PARTIDO RENOVADOR DEMOCRÁTICO
- P.P.M. —PARTIDO POPULAR MONÁRQUICO
- M.D.P. —MOVIMIENTO DEMOCRÁTICO PORTUGUÊS
- U.D.P. —UNIÃO DEMOCRÁTICA POPULAR