

# Parte III da Constituição da República: Semipresidencialismo “on probation”?

Carlos Blanco de Morais

## 1. A arquitectura do poder político na Constituição em vigor: um sistema semipresidencialista

Na elaboração de um juízo estimativo sobre o que deve subsistir na “*Organização do Poder Político*” do Estado será indispensável ter como ponto de partida o modelo arquitectónico do mesmo poder, ou seja, o sistema político de governo.

O sistema português incorpora *quatro traços estruturais do semipresidencialismo*, a saber:

- i) *Eleição do Presidente por sufrágio universal*, como instrumento de reforço da sua legitimidade política;
- ii) *Diarquia institucional entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro*, a qual acentua que o Presidente não chefia directa e formalmente o poder Executivo;
- iii) *Dupla responsabilidade do Governo, perante o Presidente da República* (responsabilidade institucional) e *perante a Assembleia da República* (responsabilidade política);
- iv) *Livre de dissolução do Parlamento pelo Presidente da República*, a qual se afigura como a mais decisiva competência “moderadora” do Chefe de Estado.

Importa agora definir qual o tipo de semipresidencialismo que vigora.

Para além da importância que releva do acervo dos *poderes presidenciais* (como é o caso da dissolução parlamentar, do veto político, da fiscalização preventiva da constitucionalidade e da “magistratura de influências”), *o factor mais determinante para definir o pendor do sistema radica na maioria absoluta ou relativa que sustenta o Governo no Parlamento e na relação entre a mesma e a maioria presidencial*. Essa relação poderá ser de **confluência** (identidade política entre as duas maiorias) ou de **coabitação** (distonía entre elas).

As *maiorias parlamentares absolutas* (monopartidárias ou em coligações homogéneas) em cenário de *coabitação* apagam o protagonismo do Parlamento (cuja bancada maioritária fica submetida à liderança do Primeiro-Ministro) e reduzem

a iniciativa política do Presidente, embora acentuem os seus poderes de controlo (veto e fiscalização). O sistema semipresidencial assume, neste caso, pendor *governativo ou primo-ministerial* (cfr. Cavaco Silva de 1987 a 1995, de José Sócrates de 2005 a 2009 e de Durão Barroso de 2002 a 2004).

Já um *governo minoritário em regime de coabitação* acentua um maior pendor *parlamentar* do sistema, tal como passou a suceder no ciclo iniciado em 2009. Este pendor parlamentar também existe em versão *atenuada* (com maior equilíbrio Parlamento/ Governo) em cenários de *confluência* com executivos quase-maioritários (Guterres entre 1996-2002).

*Se houver confluência entre o Presidente e a maioria parlamentar absoluta* o sistema pode reforçar o pendor *presidencial* no caso de o Presidente ter um perfil de liderança carismática e interventiva e de o Primeiro-Ministro ser alguém da sua confiança (cenário que nunca ocorreu em Portugal até 2010). Mas se essa *conjunção subjectiva* entre os dois pólos da *diarquia* não ocorrer, despontará o risco de uma tensão institucional se os mesmos disputarem a liderança da mesma maioria política (cfr. nos anos setenta o duelo Giscard / Chirac). Contudo, caso o Presidente se resuma a uma actividade “notarial” ou a uma função discreta de moderação, o pendor do semipresidencialismo será *governativo* (cfr. período de 2005/2006 na relação de confluência Sampaio/Sócrates).

*O sistema semipresidencial português assume, deste modo, uma geometria variável.*

## **2. Opções de conservação e mudança da organização do poder político em sede de revisão constitucional**

### **2.1. O sistema semipresidencialista posto à prova no ciclo político iniciado em 2011**

A entronização de um Chefe de Estado com legitimidade representativa própria, estatuto supra-partidário e poderes arbitrais e moderadores conta, ainda, *com uma larga maioria de adeptos*, recolhendo alguma tradição no constitucionalismo português. Cumpre, todavia, assinalar a posição dos que defendem a evolução do sistema para um *parlamentarismo racionalizado*, que atenua o papel do Presidente e do Parlamento e reforça a autonomia do Governo. Considera essa sensibilidade que o próprio semipresidencialismo de matriz francesa *não foi concebido para cenários de coabitação* e que esta, em Portugal, gerou uma exacerbada conflitualidade entre Presidente e Governo, servindo a função moderadora como arma política do Chefe de Estado para debilitar a maioria governante.

Assim, a coabitação tumultuosa entre Eanes e diferentes maiorias parlamentares trouxe no bojo a criação do PRD, um partido “eanista” que configurou um projecto de poder. A coabitação Mário Soares / Cavaco Silva (1986/1995) envolveu uma estratégia do então Presidente para entorpecer reformas e debilitar o Governo de forma a beneficiar o regresso ao poder do PS, ameaçando a dissolução parlamentar,

liderando convenções oposicionistas (*Portugal Que Futuro?*) e estimulando protestos de rua anti-governamentais através do “direito à indignação”. Também a coabitação Jorge Sampaio / Santana Lopes (2004) foi turbulenta, tendo o Presidente dissolvido o Parlamento depois de colocar um Governo apoiado por uma maioria parlamentar absoluta “sob tutela”. E mesmo a coabitação Cavaco Silva / José Sócrates, embora não tenha envolvido por parte do Presidente nenhuma das condutas análogas às dos seus antecessores, passou a ser algo tensa depois de 2008.

Por contraposição, *em quadros de confluência*, o exercício dos poderes presidenciais foi marcado pela escassa relevância do Presidente que se resumiu a funções “notariais” (ciclo Sampaio / Guterres e Sampaio/Sócrates), que libertaram a acção política dos Governos.

*Em face desta dialéctica, o futuro do semipresidencialismo jogar-se-á no ciclo político iniciado em 2011 e concluído em 2015*, no qual os poderes arbitral e moderador do Presidente serão postos à prova no contexto de uma inédita crise económico-financeira.

*Alguns cenários políticos poderiam militar em favor da conservação do sistema.* Seria o caso daqueles que envolvessem uma maior intervenção do Presidente, em cooperação com o Governo, da qual resultasse a viabilização de políticas públicas eficazes e indispensáveis para uma reforma financeira, administrativa e social do Estado, sem quadros arrastados de conflitualidade com a maioria governativa como os que ocorreram entre 1991 e 1995. Seria, também, o cenário de uma presidência escrutinadora, mas discreta, que não conflituasse com a acção de um Governo maioritário.

Pelo contrário, quer cenários de uma presidência puramente “notarial”, quer a irrupção de quadros de conflito institucional prolongado e insolúvel em tempo de grave crise poderão dar força, por volta de 2015, aos que alvitram uma mudança na *governance* política do Estado, caso se demonstre, respectivamente, que o poder moderador do Presidente é irrelevante, ou antes um factor permanente de atrito com o Executivo, em prejuízo da governabilidade. Semelhante mudança poderia passar por uma parlamentarização racionalizadora do mesmo sistema, através da eleição do Presidente pelo Parlamento, da limitação dos seus poderes de dissolução parlamentar e de demissão do Governo e da atenuação do seu poder de veto.

Será por tudo isto que o desempenho do mandato presidencial nos próximos cinco anos será determinante para a subsistência ou mudança dos pilares do sistema político.

## **2.2. Opções de mudança no sistema político a considerar em próxima revisão constitucional ordinária**

### **2.2.1. Uma questão prévia: a subsistência da revisão constitucional iniciada em 2010**

Atenta a composição do Parlamento eleito em 2009, a revisão constitucional iniciada em 2010 não parece reunir consensos objectivos que permitam alterar os

pilares do sistema político e muitas das normas obsoletas da Constituição Económica e Social.

Neste sentido, ou não haverá revisão constitucional (o que seria desejável, já que diferiria o reinício do processo para um futuro não distante onde a geografia parlamentar possa ser diferente) ou a revisão limitar-se-á a ajustes espúrios em matéria regional e de Justiça e bloqueará a hipótese de uma revisão de fundo para os próximos cinco anos. Daí que as linhas de mudança que propomos se reportem a uma revisão constitucional nascitura, marcada uma composição parlamentar diferente da actual.

### *2.2.2. Principais linhas de força*

#### **A. O reforço de condições mínimas para a formação de governos maioritários**

A ineptidão de um governo minoritário poder enfrentar o impacto de uma profunda crise que afecta a solvabilidade financeira do Estado e o seu modelo social exige alterações que favoreçam executivos maioritários estáveis, como as que se passa a mencionar.

##### **a) Possibilidade de o Presidente poder dissolver a Assembleia da República excepto nos três últimos meses do seu mandato.**

A inibição colocada ao Presidente para dissolver o Parlamento nos últimos seis meses do seu mandato constituiu um factor de grave bloqueio do sistema, já que, se a crise orçamental de 2010 tivesse tido um desfecho negativo, o Presidente não teria podido antecipar eleições em caso de demissão do Governo e de impossibilidade de formação de outro Executivo alternativo. O Presidente deve, assim, poder dissolver, excepto nos três últimos meses do seu mandato que coincidem com o tempo imediatamente anterior e posterior à eleição presidencial.

##### **b) Criação de condições para a formação de maiorias absolutas monopartidárias**

Um agravamento na qualidade técnica e política dos deputados poderia acentuar-se caso viesse a ser introduzido um sistema eleitoral misto com uma componente de círculos uninominais, o qual favoreceria o ingresso de caciques locais dos partidos, de caudilhos regionais e de notabilidades autóctones ligados ao futebol. Por outro lado o sistema alemão, de onde foi retirado esse paradigma, falhou no seu desiderato de evitar a dispersão de votos, encontrando-se hoje representados seis partidos no Bundestag.

Sustentamos, assim, que o número mínimo de deputados seja reduzido para cento e cinquenta e um e que a menção aos círculos uninominais seja retirada, mantendo-se o sistema da média mais alta de Hondt, complementado por uma lei eleitoral que subdivida os maiores círculos eleitorais, como os de Lisboa e do Porto, em círculos menores, de forma a concentrar a representação nas grandes formações partidárias, favorecendo governos maioritários.

## **B. Revalorização e agilização da democracia referendária**

Existe uma tendência para uma certa asfixia do sistema político através de uma democracia representativa excessivamente tributária de directórios partidários, ganhando o processo de decisão com a revalorização do referendo.

O art.º 115.º da CRP bloqueia o carácter vinculativo dos referendos nacionais (pois em nenhum dos realizados até ao ano de 2010 votou mais de metade dos eleitores) e permite a desvalorização da iniciativa popular, já que todas as “propostas” referendárias oriundas dos cidadãos (75 000 assinaturas) foram rejeitadas pela Assembleia da República.

Sugere-se que os cidadãos possam propor directamente ao Presidente da República a convocação de um referendo. E propugna-se que este seja vinculativo se for votado por 35% dos eleitores, recusando-se os projectos de revisão de 2010 que permitem, por absurdo, que o resultado seja obrigatório mesmo que vote apenas 1% do eleitorado.

## **C. Reforço do estatuto de independência das entidades reguladoras da Economia**

Impõe-se por termo à governamentalização das entidades reguladoras da economia traduzida na faculdade de o Executivo as criar por decreto-lei e de as crismar como “independentes”, apesar de deter o exclusivo da nomeação dos seus titulares e de as sujeitar à sua tutela.

A regulação económica exige uma alta taxa de neutralidade dos supervisores que devem possuir um estatuto de independência substancial, e não apenas semântica. Os titulares dos seus órgãos executivos deverão, pois, ser indigitados pelo Governo e nomeados pelo Presidente da República, volvido um processo de audição em comissão especializada a funcionar junto do Parlamento e composta por deputados e juízes do Tribunal de Contas.

Como pressupostos da sua independência deve garantir-se a irresponsabilidade política e a inamovibilidade dos titulares, salvo por razões ligadas a violação grave dos respectivos deveres legais, carecendo a sua destituição de prévia proposta do Governo e decisão favorável do Presidente da República, ouvida a referida comissão especializada.

### *2.2.3. Precisoões pontuais nos poderes de alguns órgãos de soberania*

#### **A. Presidente da República**

##### **a) Forças Armadas**

Encontrando-se quase obsoleto o instituto da *declaração de guerra* (acto da competência presidencial) parece não fazer sentido que a liberdade para decidir sobre o envolvimento de contingentes das forças armadas em teatros de operações no estrangeiro se encontre integralmente governamentalizada. Sustenta-se, assim,

que qualquer decisão do Governo sobre esse mesmo envolvimento seja autorizada (ou confirmada *ex post* em caso de especial urgência) pelo Chefe de Estado, como comandante supremo das Forças Armadas

#### **b) Actos presidenciais**

Sugere-se a supressão do inútil instituto “notarial” da referenda ministerial e a consagração explícita, por razões lógicas, do “veto qualificado” do n.º 3 do art.º 136.º para as leis aprovadas por dois terços dos deputados.

### **B. Assembleia da República**

#### **i) Reforço dos poderes de fiscalização**

A Assembleia da República deve ser reforçada como órgão fiscalizador no tocante à formação das políticas europeias do Governo, à execução Orçamental e ao controlo das contas do Estado e demais entes públicos.

#### **ii) Limitação do exercício da competência legislativa na concretização das leis de bases**

O Parlamento, sempre que disponha da competência para aprovar leis de bases ou leis-quadro, deve limitar o seu poder legislativo à edição das normas de princípio dessas bases e abster-se de as desenvolver, devendo essa função concretizadora ser cometida apenas ao Governo e às Assembleias Legislativas Regionais. Isto, sem prejuízo da subsistência da competência de apreciação parlamentar dos decretos-leis de desenvolvimento.

#### **iii) Eleição de juízes do Tribunal Constitucional**

Tendo em vista o reforço da independência dos membros do Tribunal Constitucional, entende-se que o número dos juízes conselheiros eleitos pela Assembleia da República deveria ser reduzido de dez para sete, sendo a competência para a designação dos três outros que presentemente elege cometida a um Conselho Superior de Justiça, resultante da fusão dos conselhos superiores das magistraturas judiciais.

## Bibliografia Elementar

- ARAÚJO, António de-Tsamaras, C. “Os poderes Presidenciais nas Constituições Grega e Portuguesa – O Direito”, 2000-III-IV.
- CANAS, Vitalino “Sistema Semi-Presidencial” – “Dicionário Jurídico da Administração Pública”, 1.º Supl., 1998.
- CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, “Os poderes do Presidente da República”, Coimbra, 1991.
- FRAIN, Maritheresa “Relações entre o Primeiro-Ministro e o Presidente em Portugal”. *Análise Social* XXX, 1995
- FREIRE, André- Pinto Costa, “O Poder Presidencial em Portugal”, Lisboa, 2010.
- MIRANDA, Jorge, “A Experiência portuguesa de sistema semipresidencial”, “Direito e Cidadania”, I-1997.
- MORAIS, Carlos Blanco de, “Le Metamorfosi del Semipresidenzialismo Portoghese”, AAVV, Semiprezidenzialismi, Padova, 1997
- NOVAIS, Jorge Reis, “Semipresidencialismo”, Coimbra, Vol. I, 2007
- PEREIRA, André Gonçalves, “O Semipresidencialismo em Portugal”, Lisboa, 1984.
- OTERO, Paulo, “Direito Constitucional Português”, II, Coimbra, 2010
- SARTORI, Gionanni, “Ingenieria Costituzionale Comparata”, Bologna, 1998.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, “O Sistema de Governo Português”, Lisboa, 1992.

**Carlos Blanco de Morais** Professor Associado com agregação da Faculdade de Direito de Lisboa, onde rege as disciplinas de Direito Constitucional e Direito Internacional Público. Exerce desde 2006 o Cargo de Consultor para os Assuntos Jurídico-Constitucionais da Presidência da República, desenvolvendo ainda actividades de jurisconsulto. Desempenhou entre 1993 e 2006 funções de Consultor-Principal da Presidência do Conselho de Ministros e exerceu, ainda, o cargo de vogal do Conselho Superior da Magistratura eleito pela Assembleia da República e Administrador não Executivo da Portugal Telecom SGPS.

Este artigo é parte integrante de  
*A Constituição Revista, um e-book da Fundação Francisco Manuel dos Santos*

Título: A Constituição Revista  
Conselho Editorial: José A Tavares  
Miguel Poiares Maduro  
Nuno Garoupa  
Pedro Magalhães  
Revisão: Beatriz Luiz Gomes  
Design: Inês Sena  
Produção: Guidesign  
ISBN: 978-989-8424-28-0

As opiniões expressas neste e-book são da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. A autorização para reprodução total ou parcial do texto deve ser solicitada aos autores e editor.

© Fundação Francisco Manuel dos Santos  
Abril 2011



Rua Tierno Galvan, Torre 3, 9.º J  
1070-274 Lisboa  
Portugal  
Telefone: 21 381 84 47  
[ffms@ffms.pt](mailto:ffms@ffms.pt)  
[www.ffms.pt](http://www.ffms.pt)