

Recebido: 03.04.2020
Aprovado: 07.06.2020

Universidade do Porto
Portugal

Volume 1, Número 2,
Ano 1
2020

ISSN 2184-7487
Registado na Biblioteca
Nacional de
Portugal

www.revistaibericadodireito.pt



A separação dos poderes em Portugal, em especial o semipresidencialismo

The Separation of Powers in Portugal, in particular semi-presidentialism

António Francisco de Sousa¹

Sumário: Introdução; I. O regime português de semipresidencialismo; 1. Separação e interdependência de poderes em geral; 1.1. O presidente da República; 1.1.1. Em geral; 1.3. Poderes do Presidente da República para a prática de atos próprios; 1.4. Poderes de Promulgação e veto; II. Interdependência entre Governo, Assembleia da República e Presidente da República; 2. Governo; 2.1. Em geral; 2.2. Responsabilidade do Governo; 2.3; Competência política do Governo; 2.4. Competência legislativa do Governo; 2.5; Competência administrativa do Governo; 2.6. Assembleia da República; III. Sistema de fiscalização da constitucionalidade em Portugal; 3.1. Em Geral; 3.2. Fiscalização concreta da constitucionalidade; IV. Marca caracterizadora dos mandatos presidenciais; V. Apreciação do semipresidencialismo português à luz do veto político do Presidente da República; Anexo I; Anexo II.

Resumo: O presente artigo reflete sobre o regime português de semipresidencialismo, abordando a separação e interdependência de poderes em geral, responsabilidades do governo, sistema de fiscalização da constitucionalidade em Portugal. Aborda também a fiscalização concreta da constitucionalidade e a marca caracterizadora dos mandatos presidenciais, bem como a apreciação do semipresidencialismo português à luz do veto político do Presidente da República.

Palavras-chave: semipresidencialismo; separação dos poderes; governo;

Abstract: This article reflects on the Portuguese regime of semi-presidentialism, addressing the separation and interdependence of powers in general, government responsibilities, the system for monitoring constitutionality in Portugal. It also addresses the concrete inspection of constitutionality and the hallmark of presidential mandates, as well as the appreciation of Portuguese semi-presidentialism in the light of the political veto of the President of the Republic.

Keywords: semi-presidentialism; separation of powers; government;

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

Introdução

MAURICE DUVERGER cunhou em 1970², pela primeira vez, a expressão semipresidencialismo, para significar um regime em que o presidente partilha o poder com o governo. DUVERGER qualificou a 5.^a República (francesa) (de 1958) de régime semi-présidentiel³. No entanto, uma parte significativa da doutrina considera que o primeiro regime semipresidencial foi instituído pela República de Weimar, que vigorou entre 1919 e 1933, na Alemanha. DUVERGER considerou o semipresidencialismo como um regime que se situa entre o presidencialismo e o parlamentarismo, caracterizado por um Presidente eleito pelo povo (legitimação democrática) com poderes significativos próprios e um governo responsável politicamente perante o parlamento. O autor deu diversos exemplos de regimes semipresidenciais, entre os quais se situavam a França e Portugal.

I. O regime constitucionalmente estabelecido

1. Separação e interdependência de poderes em geral

A Constituição portuguesa, de 2.4.1976, que entrou em vigor no dia 25.4.1976, segundo aniversário da Revolução dos Cravos de 1974, declara que “a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado, nomeadamente, na separação e interdependência de poderes” (art.º 2.º). E, mais especificamente, o art.º 111.º da Constituição, enquadrado no capítulo dos princípios gerais da organização do poder político (Parte III, Título I), que tem precisamente por epígrafe “separação e interdependência” declara que “os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição” (n.º 1) e que “nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei”. Por fim, a Constituição portuguesa estabelece a separação e a interdependência dos órgãos de soberania como um dos limites materiais de revisão da Constituição (art.º 288.º, al. j), da CRP).

Feito o enquadramento geral da separação e interdependência de poderes na Constituição portuguesa, analisaremos agora os termos em que a Constituição procedeu à distribuição dos poderes entre o Presidente da República, o Governo e o Parlamento (Assembleia da República)⁴.

1.1. O presidente da República

2 Institutions politiques et droit constitutionnel, 11.^a ed. Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, col. Thémis : manuels juridiques, économiques et politiques, 1970, (1re éd. 1955), 1 vol., p., 277.

3 In: Échec au Roi, 1978.

4 Para além destes três poderes, a Constituição também declara como órgão de soberania os tribunais (art.º 110.º).

1.2. Em geral

O presidente da república é uma figura central na organização política portuguesa pelos amplos poderes constitucionais de que dispõe, quer enquanto órgão de decisão, quer enquanto órgão de “moderação” (“poder moderador”).

Nos termos do art.º 120.º da CRP, “o Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas”. Com especial relevância para o tema que estamos a abordar, destaca-se aqui o poder e a função do presidente da república como garante do “regular funcionamento das instituições democráticas”.

O presidente da república toma posse perante a Assembleia da República (art.º 127.º, n.º 1). O seu mandato é de cinco anos (art.º 128.º, n.º 1) e não pode ser reeleito “durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo” (art.º 123.º, n.º 1). Por outro lado, o Presidente da República necessita do consentimento da Assembleia da República para se ausentar do território nacional, salvo nos casos de passagem em trânsito ou de viagem sem carácter oficial de duração não superior a cinco dias (art.º 129.º, n.ºs 1 e 2). O Presidente da República responde por crimes praticados no exercício das suas funções perante o Supremo Tribunal de Justiça (art.º 130.º, n.º 1). Se for condenado, é destituído do cargo e não pode ser reeleito. Por crimes estranhos ao exercício das suas funções, o Presidente da República responde “depois de findo o mandato perante os tribunais comuns” (art.º 130.º, n.º 4). Ele pode renunciar ao mandato mediante mensagem dirigida à Assembleia da República (art.º 131.º, n.º 1). Neste caso, a renúncia efetiva-se automaticamente com o conhecimento da mensagem pela Assembleia da República (art.º 131.º, n.º 2).

O Presidente da República dispõe de amplos poderes relativamente a outros órgãos de soberania (art.º 133.º), dos quais se destacam os seguintes:

- Marca, no respeito pela lei eleitoral, o dia das eleições do Presidente da República, dos Deputados à Assembleia da República, dos Deputados ao Parlamento Europeu e dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira (art.º 133.º, al. b), da CRP).

- Convoca extraordinariamente a Assembleia da República (art.º 133.º, al. c), da CRP);

- Dirige mensagens políticas à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas (art.º 133.º, al. d), da CRP);

- Dissolve a Assembleia da República, depois de ouvir os partidos nela representados e o Conselho de Estado, nos termos da CRP (art.º 172.º da CRP) (art.º 133.º, al. e), da CRP);

- Nomeia o Primeiro-Ministro, nos termos da CRP (art.º 187.º, n.º 1) (art.º 133.º, al. f), da CRP);

- Demite o Governo, nos termos da CRP (art.º 195.º, n.º 2), e exonera o Primeiro-Ministro (art.º 186.º, n.º 4) (art.º 133.º, al. g), da CRP);

- Nomeia e exonera os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro (art.º 133.º, al. h), da CRP);

- Preside ao Conselho de Ministros, se para tal for solicitado pelo Primeiro-Ministro (art.º 133.º, al. i), da CRP).

O presidente da república exerce ainda outros poderes importantes, embora já não relativamente a órgãos de soberania, dos quais se destacam os seguintes:

- preside ao Conselho de Estado (art.º 133.º, al. a), da CRP);

- dissolve as Assembleias Legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, depois de ouvir o Conselho de Estado e os partidos nelas representados (art.º 133.º, al. j), da CRP);

- nomeia e exonera os Representantes da República para as regiões autónomas, depois de ouvir o Governo da República (art.º 133.º, al. l), da CRP);

- nomeia e exonera o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República, sob proposta do Governo (art.º 133.º, al. m), da CRP);

- nomeia cinco membros do Conselho de Estado e dois vogais do Conselho Superior da Magistratura (art.º 133.º, al. n), da CRP);

- preside ao Conselho Superior de Defesa Nacional (art.º 133.º, al. o), da CRP);

- nomeia e exonera, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas⁵ (art.º 133.º, al. p), da CRP).

Quanto aos poderes de decisão, o presidente da república decide sobre a realização de referendos, não por iniciativa própria, mas por proposta da Assembleia da República⁶ ou do Governo. Só questões de relevante interesse nacional podem ser objeto de referendo e a Constituição exclui do referendo diversos tipos de questões e de atos (art.º 115.º da CRP). O poder de decidir sobre referendos compreende o poder de recusar propostas de referendo (art.º 115.º, n.º 10, da CRP).

Por outro lado, o Presidente da República “submete a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade as propostas de referendo que lhe tenham sido remetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo” (art.º 115.º, n.º 8, da CRP).

1.3. Poderes do Presidente da República para a prática de atos próprios

O Presidente da República dispõe também de amplos poderes para praticar “atos próprios”, dos quais se destacam os seguintes:

- Promulga e manda publicar as leis, os decretos-leis e os decretos regulamentares, assina as resoluções da Assembleia da República que aprovelem acordos internacionais e os restantes decretos do Governo (art.º 134.º, al. b), da CRP);

- Requer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucio-

⁵ E ainda, o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, quando exista, e os Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, sob proposta do Governo, e nos dois últimos casos, ouvido o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (art.º 133.º, al. p), da CRP).

⁶ Por exemplo, a Assembleia da República vai votar se há ou não referendo sobre a eutanásia no próximo dia 23 de outubro de 2020.

nalidade de normas constantes de leis, decretos-leis e convenções internacionais (art.º 134.º, al. g), da CRP);

- Requer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de normas jurídicas, bem como a verificação de inconstitucionalidade por omissão (art.º 134.º, al. h), da CRP);

- Submete a referendo questões de relevante interesse nacional, nos termos acima referidos (cf. art.ºs 115.º, 232.º, n.º 2, e 256.º, n.º 3), da CRP) (art.º 134.º, al. c), da CRP);

- Declara o estado de sítio ou o estado de emergência (nos termos do art.ºs 19.º e 138.º) (art.º 134.º, al. d), da CRP);

- Pronuncia-se sobre todas as emergências graves para a vida da República (art.º 134.º, al. e), da CRP);

- Exerce funções de Comandante Supremo das Forças Armadas (art.º 134.º, al. a), da CRP);

- Indulta e comuta penas, depois de ouvir o Governo (art.º 134.º, al. f), da CRP).

1.4. Poderes de Promulgação e veto

Passando agora aos poderes de promulgação e veto do PR, cumpre destacar o seguinte:

Quando o presidente da república recebe para promulgação como lei um decreto da Assembleia da República deve, no prazo de 20 dias, promulgá-lo ou exercer o direito de veto. Neste caso, solicita nova apreciação do diploma em mensagem fundamentada. O mesmo poder de promulgação ou de veto verifica-se quando se trate de publicação da decisão do Tribunal Constitucional que não se pronuncia pela inconstitucionalidade de norma constante de decreto da Assembleia da República (art.º 136.º, n.º 1, da CRP).

Se o presidente da República solicitar à Assembleia da República nova apreciação do diploma em mensagem fundamentada e esta confirmar o voto por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, o Presidente da República tem o dever e a obrigação de promulgar o diploma no prazo de oito dias a contar da sua receção (art.º 136.º, n.º 2, da CRP)⁷. Mas é exigida a maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, quando estejam em causa certas matérias que a Constituição enumera no seu art.º 136.º, n.º 3.

Tratando-se de decreto do Governo, os poderes de promulgação ou veto de-

⁷ De acordo com a Constituição, no caso de vetos a diplomas do Parlamento, se a Assembleia da República decidir não alterar um diploma que tenha sido devolvido e confirmar o voto por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (116 deputados), o Presidente da República deverá promulgá-lo no prazo de oito dias a contar da sua receção.

vem ser exercidos em termos idênticos aos anteriormente referidos, mas agora no prazo de quarenta dias (art.º 136.º, n.º 4, da CRP).

Sem a promulgação ou a assinatura do Presidente da República, os decretos referidos são juridicamente inexistentes (art.º 137.º da CRP).

O Presidente da República exerce ainda o direito de veto nos termos dos artigos 278.º e 279.º.

A interdependência dos poderes do presidente da república é manifesta no caso de declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, pois esta declaração depende de audição prévia do Governo e de autorização da Assembleia da República (não estando esta reunida e não sendo possível a sua reunião imediata, a autorização é dada pela Comissão Permanente da AR).

Por fim, o Presidente da República goza do poder de publicar “decretos” no jornal oficial, Diário da República (art.º 119.º, al. d), da CRP).

II. Interdependência entre Governo, Assembleia da República e Presidente da República

2. Governo

2.1. Em geral

Analisados que estão os poderes presidenciais, voltemos agora a nossa atenção para o Governo, na perspetiva especial da sua interação com o Presidente da República e com a AR. Em Portugal, o Governo é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários e Subsecretários de Estado (art.º 183.º, n.º 1, da CRP). O Governo é o “órgão de condução da política geral do país” e o “órgão superior da administração pública” (art.º 182.º da CRP).

Nos termos do art.º 140.º da CRP, diversos atos do presidente da república ali referidos estão sujeitos a referenda⁸ do Governo e, tal como acontece com a falta de promulgação, a falta de referenda determina a inexistência jurídica do ato. A referenda consiste na simples aposição da assinatura de um ou mais membros do Governo por baixo da assinatura do Presidente da República. A referenda é uma simples forma de corresponsabilidade do Governo em relação a certos atos do Presidente da República que, direta ou indiretamente, implicam colaboração política do Governo. Entre os atos do Presidente da República que necessitam de referenda do Governo destacam-se os seguintes: nomeação e exoneração dos membros do Governo, atos de promulgação e assinatura de leis, decretos-leis e decretos regulamentares, declaração de guerra e realização da paz.

O Governo é, em termos quantitativos, o principal órgão legislativo. Ele aprova decretos-leis, alguns deles no exercício de competência legislativa exclusiva. Os outros decretos-leis aprovados pelo Governo podem ser submetidos a apreciação da

⁸ Certos atos do Presidente da República carecem de referenda. Estes atos estão previstos no art.º 140.º, n.º 1, da CRP, destacando-se os seguintes: nomeação e exoneração dos membros do Governo, atos de promulgação e assinatura de leis, decretos-leis e decretos regulamentares, declaração de guerra e realização da paz.

Assembleia da República (art.º 169.º, n.º 1, da CRP).

O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro depois de ouvir os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais (art.º 187.º, n.º 1, da CRP). O Governo é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro (art.º 187.º, n.º 2, da CRP)⁹. O Governo é exonerado pelo Presidente da República (art.º 186.º, n.º 1, da CRP). Os ministros iniciam funções com a sua posse e exoneram-se a si próprios (através de um pedido de exoneração que, contudo, necessita de ser aceite pelo PM) ou são exonerados pelo Primeiro-Ministro. Do Governo fazem parte os Secretários e Subsecretários de Estado, os quais cessam as suas funções com a exoneração do respetivo Ministro (art.º 186.º da CRP).

O programa do Governo, que contém as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental (art.º 188.º da CRP), é apreciado pela Assembleia da República (art.º 186.º, n.º 5, da CRP).

2.2. Responsabilidade do Governo

O Governo responde simultaneamente perante o Presidente da República e perante a Assembleia da República (art.º 190.º da CRP). Mais concretamente, o Primeiro-Ministro responde perante o Presidente da República e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, responde perante a Assembleia da República (art.º 191.º, n.º 1, da CRP). Os Ministros respondem perante o Primeiro-Ministro e, no âmbito da responsabilidade política, respondem perante a Assembleia da República. Os Secretários e Subsecretários de Estado respondem perante o Primeiro-Ministro e o respetivo Ministro (art.º 191.º, n.ºs 2 e 3, da CRP).

Uma vez nomeado, o novo Governo saído de eleições deve submeter o programa do Governo à apreciação da Assembleia da República, no prazo máximo de dez dias após a sua nomeação. O programa do Governo é então debatido durante, no máximo, três dias. O programa do Governo pode ser rejeitado por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções ou o Governo pode solicitar a aprovação de um voto de confiança da Assembleia da República (art.º 192.º da CRP). O Governo também pode solicitar à Assembleia da República a aprovação de um voto de confiança sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional (art.º 193.º da CRP), mesmo fora do contexto de aprovação do programa do Governo.

A Assembleia da República pode, por iniciativa própria, votar moções de censura ao Governo sobre a execução do programa do Governo ou sobre qualquer assunto relevante de interesse nacional. No entanto, esta iniciativa da Assembleia da República

⁹ Nos termos do art.º 186.º, n.ºs 2 e 3, da CRP “as funções dos restantes membros do Governo iniciam-se com a sua posse e cessam com a sua exoneração ou com a exoneração do Primeiro-Ministro” (n.º 2) e “as funções dos Secretários e Subsecretários de Estado cessam ainda com a exoneração do respetivo Ministro” (n.º 3).

exige um quarto dos Deputados em efetividade de funções ou deve tratar-se de uma iniciativa de um grupo parlamentar. Mas se a moção de censura não for aprovada, os seus subscritores não podem voltar a apresentar outra moção de censura durante a mesma sessão legislativa (art.º 194.º da CRP).

O Primeiro-Ministro pode apresentar ao Presidente da República um pedido de demissão do Governo e se o pedido for aceite, o Governo cessa funções. Também conduzem à demissão do Governo (art.º 195.º da CRP):

- a rejeição do programa do Governo,
- a não aprovação de uma moção de confiança, ou
- a aprovação de uma moção de censura, por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções.

A demissão do Governo pelo Presidente da República (art.º 133.º, al. g), da CRP) está limitada à necessidade de “assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas” (art.º 195.º, n.º 2, da CRP), após ouvir o Conselho de Estado. Trata-se de uma avaliação do próprio Presidente da República e naturalmente também do Conselho de Estado, embora o parecer deste não seja vinculativo. Na prática, esta avaliação já se revelou bastante discricionária e, segundo parte da sociedade portuguesa, bastante arbitrária, especialmente no caso da demissão pelo Presidente da República Jorge Sampaio do então Primeiro-Ministro Santana Lopes (em 2004).

2.3. Competência política do Governo

O Governo é o órgão de condução política do país. São, pois, amplas as suas competências políticas, de entre as quais se destacam as seguintes, quase todas elas partilhadas ou com o Presidente da República, ou com a Assembleia da República:

- Apresentar propostas de lei à Assembleia da República (art.º 197.º, n.º 1, al. d), da CRP);
- Pronunciar-se sobre a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência (art.º 197.º, n.º 1, al. f), da CRP);
- Propor ao Presidente da República a declaração da guerra ou a feitura da paz (art.º 197.º, n.º 1, al. g), da CRP);
- Propor ao Presidente da República a realização de referendos sobre questões de relevante interesse nacional (art.º 197.º, n.º 1, al. e), da CRP)¹⁰;
- Referendar os atos do Presidente da República (art.º 197.º, n.º 1, al. a), da CRP)¹¹;
- Negociar e ajustar convenções internacionais (art.º 197.º, n.º 1, al. b), da CRP)

¹⁰ Cf. art.º 115.º da CRP.

¹¹ Cf. art.º 140.º da CRP.

e aprovar, por decreto, os acordos internacionais (art.º 197.º, n.º 1, al. c), da CRP).

Compete ainda ao Governo, através do Primeiro-Ministro, informar o Presidente da República sobre os principais assuntos da condução da política, interna e externa, do país (art.º 201.º, n.º 1, al. c), da CRP).

2.4. Competência legislativa do Governo

Em Portugal, o Governo é, em termos quantitativos, o principal órgão legislativo. As suas leis, chamam-se decretos-leis e é extenso o âmbito material de ação legislativa do Governo. O Governo pode legislar, por decreto lei, sobre:

- matérias não reservadas à Assembleia da República (art.º 198.º, n.º 1, al. a), da CRP);
- matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta (art.º 198.º, n.º 1, al. b), da CRP);
- matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento (matéria que é da sua exclusiva competência legislativa - art.º 198.º, n.º 2, da CRP).

Por fim, o Governo pode legislar sobre o desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis (art.º 198.º, n.º 1, al. c), da CRP).

2.5. Competência administrativa do Governo

O Governo é, por outro lado, o órgão de cúpula da Administração Pública portuguesa. São amplas as competências administrativas do Governo, das quais se destacam as seguintes:

- Defender a legalidade democrática (art.º 198.º, n.º 1, al. f), da CRP);
- Dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre a administração indireta e sobre a administração autónoma (art.º 198.º, n.º 1, al. d), da CRP);
- Elaborar e executar o Orçamento do Estado (art.º 199.º, n.º 1, al. b), da CRP);
- Elaborar e executar os planos, com base nas respetivas leis das grandes opções (art.º 199.º, n.º 1, al. a), da CRP);
- Emitir os regulamentos necessários à boa execução das leis (art.º 199.º, n.º 1, al. c), da CRP);
- Praticar todos os atos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades coletivas (art.º 198.º, n.º 1, al. g), da CRP);
- Praticar todos os atos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas coletivas públicas (art.º 198.º, n.º 1, al. e), da CRP).

2.6. Assembleia da República

Assembleia da República, é o órgão legislativo por excelência, para além de ser a “assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses” (art.º 147.º da CRP). Os deputados não representam apenas os círculos por que são eleitos, mas todo o país (art.º 152.º, n.º 2, da CRP). A Constituição e a lei (diversas leis ordinárias) estabelecem diversas incompatibilidades com a função de deputado, como forma de assegurar a transparência, a isenção e a imparcialidade da sua ação.

A legislatura dura quatro sessões legislativas (art.º 171.º, n.º 1, da CRP) e estas iniciam-se em 15 de setembro e terminam em 15 de junho (art.º 174.º, n.ºs 1 e 2, da CRP). A dissolução da Assembleia da República está sujeita a limites. Ela não pode ser dissolvida:

- a) nos seis meses posteriores à sua eleição,
- b) no último semestre do mandato do Presidente da República, ou
- c) durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência (art.º 172.º, n.º 1, da CRP).

A Assembleia da República detém diversos tipos de competências:

- a) competência política e legislativa,
- b) competência de fiscalização e
- c) competências específicas relativas a outros órgãos, especialmente relativamente ao presidente da república e relativamente ao governo.

A Constituição confere à Assembleia da República competência legislativa exclusiva (reserva absoluta - art.º 164.º da CRP) em certas matérias consideradas mais importantes, das quais se destacam as seguintes:

- aquisição, perda e reacquirição da cidadania portuguesa (art.º 164.º, al. f), da CRP);
- associações e partidos políticos (art.º 164.º, al. h), da CRP);
- bases do sistema de ensino (art.º 164.º, al. i), da CRP);
- criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime, com as exceções previstas para as regiões autónomas dos Açores e da Madeira (art.º 164.º, al. n), da CRP);
- Eleições dos deputados às Assembleias Legislativas Regionais (art.º 164.º, al. j), da CRP);
- Eleições dos titulares dos órgãos de soberania (art.º 164.º, al. a), da CRP);
- Eleições dos titulares dos órgãos do poder local e demais órgãos constitucionais (art.º 164.º, al. l), da CRP);
- Estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, do poder local e demais órgãos constitucionais (art.º 164.º, al. m), da CRP);

- Organização da defesa nacional (art.º 164.º, al. d), da CRP)¹².

Para além do domínio de matérias de reserva absoluta, a Assembleia da República dispõe de um domínio de matérias de reserva relativa, no âmbito do qual ela pode autorizar (definindo o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização) o Governo a legislar em regime concorrencial com ela própria (art.º 165.º da CRP). De entre essas matérias de reserva relativa, destacam-se as seguintes:

- Associações públicas e responsabilidade civil da Administração (art.º 165.º, al. s), da CRP);
- Bases da política agrícola (art.º 165.º, al. n), da CRP);
- Bases do estatuto das empresas públicas e das fundações públicas (art.º 165.º, al. u), da CRP);
- Bases do regime da função pública (art.º 165.º, al. t), da CRP);
- Bases do sistema de proteção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural (art.º 165.º, al. g), da CRP);
- Bases do sistema de segurança social e do serviço nacional de saúde (art.º 165.º, al. f), da CRP);
- Criação de impostos e sistema fiscal (art.º 165.º, al. i), da CRP);
- Definição dos sectores de propriedade dos meios de produção (art.º 165.º, al. j), da CRP)¹³.

Em Portugal a iniciativa da lei é, em geral, da competência dos deputados, dos grupos parlamentares e do Governo.

Passando agora à interdependência entre a Assembleia da República e o Governo, destaca-se o facto de os Ministros terem “o direito de comparecer às reuniões plenárias da Assembleia da República” e poderem, nessa comparência, ser coadjuvados ou substituídos pelos Secretários de Estado. Por outro lado, os membros do Governo têm o dever de comparecer na Assembleia da República “para responder a perguntas e pedidos de esclarecimento”, nos termos a acordar entre a Assembleia da República e o Governo. Os membros do Governo podem solicitar a sua participação nos trabalhos das comissões da Assembleia da República e “devem comparecer pe-

12 E ainda: - Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional (art.º 164.º, al. c), da CRP); - Regime da autonomia organizativa, administrativa e financeira dos serviços de apoio do Presidente da República (art.º 164.º, al. v), da CRP); - Regime das forças de segurança (art.º 164.º, al. u), da CRP); - Regime de finanças das regiões autónomas (art.º 164.º, al. t), da CRP); - Regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado (art.º 164.º, al. q), da CRP); - Regime dos símbolos nacionais (art.º 164.º, al. s), da CRP); - Regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais (art.º 164.º, al. r), da CRP); - Regimes do estado de sítio e do estado de emergência (art.º 164.º, al. e), da CRP); - Regimes dos referendos (art.º 164.º, al. b), da CRP); - Restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados (art.º 164.º, al. o), da CRP).

13 E ainda: - Definição dos crimes, penas e medidas de segurança (art.º 165.º, al. c), da CRP); - Definição e regime dos bens do domínio público (art.º 165.º, al. v), da CRP); - Bases do ordenamento do território e do urbanismo (art.º 165.º, al. z), da CRP); - Direitos, liberdades e garantias (art.º 165.º, al. b), da CRP); - Estado e capacidade das pessoas (art.º 165.º, al. a), da CRP); - Estatuto das autarquias locais (art.º 165.º, al. q), da CRP); - Organização e competência dos tribunais (art.º 165.º, al. p), da CRP); - Regime dos planos de desenvolvimento económico e social e composição do Conselho Económico e Social (art.º 165.º, al. m), da CRP); - Regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública (art.º 165.º, al. e), da CRP); - Regime geral das infrações disciplinares e regime contraordenacional (art.º 165.º, al. d), da CRP); - Regime geral do arrendamento rural e urbano (art.º 165.º, al. h), da CRP).

rante as mesmas quando tal seja requerido” (art.º 177.º da CRP).

III. Sistema de fiscalização da constitucionalidade em Portugal

3.1. Em geral

São inconstitucionais as normas jurídicas que infringem a Constituição e os seus princípios jurídicos, com a consequência de serem nulas ab initio. Por isso, importa conhecer o sistema de fiscalização da constitucionalidade e como este sistema é desencadeado e funciona no regime semipresidencial português, considerando o importante papel que o Presidente da República desempenha na fiscalização da constitucionalidade.

A fiscalização da constitucionalidade vem regulada nos artigos 277.º a 283.º da CRP. Tanto o Presidente da República, como o Presidente da Assembleia da República, como ainda o Primeiro-Ministro¹⁴, podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral (art.º 281.º, n.º 2, da CRP).

O próprio Tribunal Constitucional deve, por sua iniciativa, apreciar e declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de qualquer norma que tenha sido por ele julgada inconstitucional em três casos concretos (art.º 281.º, n.º 2, da CRP).

A fiscalização da constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional pode ser preventiva ou concreta.

A fiscalização preventiva é desencadeada, geralmente, pelo Presidente da República¹⁵, por requerimento dirigido ao Tribunal Constitucional. Podem estar em causa normas de tratado internacional submetido para ratificação, normas de decreto¹⁶ enviado para promulgação como lei ou como decreto-lei, ou normas de acordo internacional cujo decreto de aprovação lhe tenha sido remetido para assinatura. Mas a fiscalização preventiva também pode ser desencadeada pelo Primeiro-Ministro ou por um quinto dos Deputados à Assembleia da República em efetividade de funções (art.º 278.º, n.ºs 1 e 4, da CRP).

Se o Tribunal Constitucional declarar a inconstitucionalidade de norma, o Presidente da República (ou, nas Regiões Autónomas, pelo Representante da República) deve vetar o diploma e devolvê-lo ao órgão que o aprovou. Este órgão deve então expurgar a norma inconstitucional. Se este órgão for a AR, esta pode ainda confirmar a norma por maioria de dois terços dos Deputados presentes (desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções) (art.º 279.º da CRP). Em caso de reformulação do diploma, o Presidente da República pode voltar a requerer

¹⁴ Podem ainda requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral o Provedor de Justiça, o Procurador-Geral da República, um décimo dos Deputados à Assembleia da República, para além de representantes das Regiões Autónomas nas matérias da sua autonomia.

¹⁵ Para as regiões autónomas, a Constituição prevê um poder de iniciativa dos respetivos Representantes da República (art.º 278.º, n.º 2, da CRP).

¹⁶ Enquanto não forem promulgadas pelo Presidente da República as leis da Assembleia da República e os decretos-leis do Governo assumem a forma de “decreto”.

ao TC a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer das suas normas¹⁷.

A fiscalização da constitucionalidade é concreta, quando surge associada a situações concretas de aplicação de normas jurídicas pelos tribunais.¹⁸

3.2. Fiscalização concreta da constitucionalidade

Em Portugal, a base da fiscalização concreta da constitucionalidade (e da legalidade) está no art.º 204.º da CRP. Por um lado, todos os tribunais, independentemente da sua categoria (art.º 209.º da CRP), exercem fiscalização (com apreciação e não mera não aplicação) da constitucionalidade. Mas esta fiscalização ocorre a título incidental (e não principal) nos casos submetidos a julgamento¹⁹ (“feitos submetidos a julgamento” – art.º 204.º da CRP). Nestes casos, há-de haver uma estrita relação entre a questão da constitucionalidade e o direito que é reivindicado no processo. Enquanto se mantiver o poder jurisdicional do juiz sobre a matéria²⁰, o tribunal, de 1.ª instância ou de recurso, conhece da questão em qualquer fase do processo: p. ex. no despacho saneador ou na decisão sobre uma reclamação.

No modelo português de fiscalização concreta da constitucionalidade, os tribunais portugueses (quaisquer, incluindo o Tribunal de Contas e o próprio Tribunal Constitucional²¹) têm competência para conhecer e para decidir, com recurso possível ou necessário (conforme os casos) para o Tribunal Constitucional²². Em Portugal, as partes no tribunal têm não apenas o direito (fundamental) de interpor recurso, como também o direito de reclamação perante o Tribunal Constitucional.

O tribunal também pode agir oficiosamente (*jura novit curia*) invocando a inconstitucionalidade, não devendo aplicar normas que repute inconstitucionais.

Cabe recurso para o TC de três os tipos de decisões:

a) que recusem a aplicação de uma norma com fundamento em inconstitucionalidade ou em ilegalidade²³;

b) que apliquem norma cuja inconstitucionalidade ou ilegalidade haja sido suscitada durante o processo²⁴;

c) que apliquem norma anteriormente julgada inconstitucional ou ilegal pelo

17 Nos termos do art.º 279.º, n.º 4, da CRP, “se o Tribunal Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade de norma constante de tratado, este só poderá ser ratificado se a Assembleia da República o vier a aprovar por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções”.

18 A CRP regula a fiscalização concreta da constitucionalidade no seu art.º 280.º

19 Isto ocorre com alguma frequência nos casos de ações de responsabilidade civil do Estado por atos legislativos, nos termos da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro de 2007.

20 Não apenas em alegações de eventual recurso para o TC.

21 Por exemplo, as relativas a tribunal eleitoral e a contencioso partidário.

22 Este sistema foi introduzido em 1976, com recurso primeiramente para a Comissão Constitucional e, desde 1982, para o Tribunal Constitucional.

23 Art.280.º, n.º 1, al. a), e n.º 2, al.s a), b) e c),da CRP; ou em contradição com convenção internacional, nos termos do art.º 70.º, n.º 1, al. i),da lei orgânica do TC.

24 Art.º 280.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, al. d), da CRP

próprio Tribunal Constitucional²⁵.

A decisão do Tribunal Constitucional tem relevância para além do caso concreto:

- por um lado, porque cabe recurso para o TC da decisão de qualquer tribunal que aplique norma anteriormente julgada inconstitucional ou ilegal pelo Tribunal Constitucional (art.º 280.º, n.º 5);
- por outro lado, se o TC tiver julgado, por três vezes, inconstitucional ou ilegal a mesma norma, pode ser desencadeado um processo de fiscalização abstrata, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral (art.º 281.º, n.º 3).

A fiscalização da constitucionalidade é abstrata, quando não surge associada a situações concretas. Nos termos do art.º 281.º da CRP, o Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de quaisquer normas²⁶. A fiscalização da constitucionalidade abstrata, geralmente da iniciativa do PR, pode desencadear uma declaração do TC com força obrigatória geral.

Se, na sequência da fiscalização concreta da inconstitucionalidade o Tribunal Constitucional tiver julgado inconstitucional uma norma em três casos concretos, ele deve declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral (art.º 281.º, n.º 3, da CRP). Neste caso, os efeitos são a nulidade, ab initio, da norma declarada inconstitucional e a reconstituição²⁷ das normas que ela, eventualmente, haja revogado (art.º 281.º, n.º 3, da CRP).

A inconstitucionalidade por omissão é requerida, nomeadamente, pelo Presidente da República²⁸. Se o Tribunal Constitucional concluir pela verificação de uma inconstitucionalidade por “omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais”, “dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente” art.º 283.º, n.º 2, da CRP).

IV. Marca caracterizadora dos mandatos presidenciais

A forma como o Presidente da República exerce os poderes presidenciais tem oscilado nos seus graus de intensidade, consoante os seus traços de personalidade, a sua ideologia política, e a sua formação moral e ética.

Eanes entendeu assumidamente o seu poder como um poder arbitral, atuando frequentemente como árbitro da atividade parlamentar e governamental, que, con-

25 Art.º 280.º, n.º 5, da CRP ou que apliquem norma legislativa em desconformidade com o anteriormente decidido pelo Tribunal, nos termos do art.º 70.º, n.º 1, al. i), da LOTC.

26 O TC também declara a ilegalidade de normas constantes de ato legislativo com fundamento em violação de lei com valor reforçado, de normas constantes de diploma regional, com fundamento em violação do estatuto da região autónoma, de normas constantes de diploma emanado dos órgãos de soberania com fundamento em violação dos direitos de uma região consagrados no seu estatuto.

27 “Reconstituição” é o termo técnico que se dá à reposição automática em vigor de uma norma que foi revogada, pela simples revogação da norma revogatória.

28 Também podem requerê-la o Provedor de Justiça ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, os presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas (art.º 283.º da CRP).

tudo, não o impediu de criticar o Governo²⁹ e os partidos políticos, com um intuito pedagógico e de correção de atitude ou de rumo. Eanes procurou resolver, por sua própria iniciativa, crises governamentais, tendo nomeadamente apresentado dois executivos, em 1978 e em 1979 (este último sob a chefia de Maria de Lourdes Pintasilgo)³⁰. Eanes, que foi o primeiro Presidente da República do atual sistema constitucional, contribuiu de forma determinante para conformar os poderes presidenciais no contexto do semipresidencialismo português: em 1978, Eanes demitiu o II Governo de Mário Soares (de coligação PS/CDS), marcando claramente que o Presidente da República não é mera “figura decorativa” ou “cerimonial” e afirmando-se como poder político arbitral efetivo; em 1980, aniquilou o projeto do Primeiro-Ministro (Sá Carneiro) de um referendo com vista ao esvaziamento do poder político do PR; em 1982, operou-se a primeira revisão constitucional, que resultou no reforço da posição central do Presidente da República no equilíbrio de poderes. Com a Revisão da Constituição, o poder de veto do Presidente da República passou a poder ser superado apenas por maioria qualificada de dois terços dos deputados. O poder de dissolução da Assembleia da República pelo Presidente da República foi também reforçado. O poder de dissolução da Assembleia da República é o poder mais importante e mais decisivo dos poderes do Presidente da República. Com este poder, o Presidente da República surge como a “trave-mestra” do sistema dos poderes políticos em Portugal (poder que na gíria política é expressado pela fórmula “bomba atômica”). De então para cá, a Assembleia da República foi dissolvida pelo Presidente da República seis vezes: em 1983, em 1985 (Eanes), em 1987 (Soares), em 2002, em 2004 (Sampaio)³¹ e em 2011 (Cavaco)³².

Mário Soares cunhou, para caracterizar os seus dois mandatos, a expressão “magistratura de influência”, que viria a ser mais tarde reassumida pelo também presidente socialista Jorge Sampaio. Ainda assim, Soares tomou decisões drásticas como por exemplo a dissolução da Assembleia da República em 1987³³ e o veto à Lei da Rádio, que havia sido aprovada por toda a esquerda. No segundo mandato, emergiu o socialismo de Soares, que já não podia voltar a recandidatar-se, tendo assumido um papel que em larga medida foi de oposição ao Governo. De uma posição de mo-

29 Por exemplo, nos discursos comemorativos do 25 de abril de 1977 e de 1978, Eanes fez questão de deixar inequívocos avisos e críticas contundentes aos Governos (socialistas) de então.

30 Foram três os governos de iniciativa do Presidente Eanes, entre agosto de 1978 e dezembro de 1979, chefiados por Nobre da Costa, Mota Pinto e Maria de Lourdes Pintasilgo.

31 O decreto de dissolução da Assembleia da República foi assinado por Sampaio em 22 de dezembro de 2004 e as eleições marcadas para 20 de fevereiro. A justificação veio algum tempo depois: “Entendi que a manutenção em funções do Governo significaria a manutenção da instabilidade e da inconsistência. Entendi ainda que se tinha esgotado a capacidade da maioria parlamentar para gerar novos governos”. Sampaio considerou que, desde a posse do Governo, em julho de 2004, “o país assistiu a uma série de episódios que ensombrou decisivamente a credibilidade do Governo”. E esclarece: “Foi essa sucessão que criou uma grave crise de credibilidade do Governo”.

32 O decreto de dissolução da Assembleia da República foi assinado por Cavaco em 7 de abril de 2011 e as eleições foram marcadas para 5 de junho. A oposição recusara o PEC-4 e, na sequência, Sócrates pediu a demissão.

33 Esta dissolução surpreendeu em larga medida na medida em que, sendo Soares socialista, foi contra uma moção de censura que havia sido aprovada pelos partidos de esquerda (e dessa forma tinha a possibilidade de viabilizar um novo Governo de esquerda), dissolveu a Assembleia da República e convocou novas eleições, dando deste modo ao PSD a possibilidade de obter maioria absoluta. Nos comentários políticos, esta foi uma estratégia do presidente Soares para conseguir a sua reeleição, pois para isso precisava dos votos do PSD.

derador no primeiro mandato, evoluiu para o papel de protagonista de luta partidária, que se refletiu por exemplo no exercício do poder de veto, passando de 4 vetos no primeiro mandato para 21 vetos no segundo mandato. Cavaco, Primeiro-Ministro de então, classificou Soares como “força de bloqueio”. Ao mesmo tempo que Soares cunhava a expressão “direito à indignação”, não descurou a sua preocupação em garantir apoio popular através das suas “presidências abertas”. Se a primeira presidência de Soares foi de mera figura decorativa, já a segunda foi de forte militância política.

Cavaco Silva privilegiou uma “cooperação institucional”, o que não o impediu de entrar algumas vezes com conflito aberto com o Governo, especialmente no seu segundo mandato com o Governo de José Sócrates.

O atual presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa instituiu, na sua relação com o Governo, uma “magistratura de coabitação e assistência” e, na sua relação com o povo, uma “presidência dos afetos”, privilegiando o contacto pessoal com as pessoas, bem ilustrada nas célebres selfies com as pessoas do povo, especialmente as das camadas mais baixas (que fazem questão em ter uma selfie com Marcelo). Esta selfiemanía tornou-se doença ao ponto de uma empresa privada, a Mosca Digital, ter criado uma aplicação - chamada Marcellfie - que permite a qualquer cidadão tirar uma selfie com Marcelo (utilizando a câmara do telemóvel para sobrepor a sua imagem à de Marcelo), empresa que popularizou “o Marcelo das selfies”. A Marcellfie permitiu dar continuidade à selfiemanía com o surgimento do Covid-19.

Marcelo assumiu como desígnio do seu mandato a estabilidade política e por isso tem alertado diversas vezes: “esta é a pior altura para criar uma crise política”, dando recados tanto ao maior partido da oposição, como aos partidos apoiantes do Governo na conhecida Geringonça. Em contrapartida, o Governo retribuiu com o seu apoio, em público, à reeleição de Marcelo, mesmo antes do anúncio oficial da sua recandidatura (visita do PR e do PM à Autoeuropa).

Marcelo tem exercido o seu mandato com o foco centrado na sua imagem na opinião pública e nas sondagens sobre os seus índices de popularidade. Ele gosta manifestamente de ser popular, de ser estimado e aplaudido pelo povo, de sentir que está permanentemente no centro das atenções. E são conhecidas as suas “partidas”

a amigos³⁴ e até alguns atos de aparente ingenuidade³⁵. Uma excelente síntese bem ilustrativa deste primeiro mandato de Marcelo (2016-2021) é feita num conhecido sítio de informação e debate da Internet, o Observador, onde se lê: “O Presidente está no terreno a toda a hora. Marcelo está em todo o lado, em todo o momento: em todas as televisões, nos fogos, nos enterros, nas quedas de avionetas, nas cerimónias, está no estrangeiro e em território nacional” (Observador, julho de 2017). E este mesmo sítio da Internet relata diversos factos e episódios peculiares do carácter de Marcelo nas suas facetas publicamente conhecidas: enquanto pessoa, comentador, político e presidente da república.

V. Apreciação do semipresidencialismo português à luz do veto político do Presidente da República

Pelo seu poder efetivo e pelo seu valor simbólico, fazemos agora uma apreciação crítica da forma como os sucessivos Presidentes da República fizeram uso do seu poder de veto político³⁶.

O primeiro Presidente da República do atual regime constitucional foi Ramalho Eanes (1976-1986), que deu posse a três Governos da sua iniciativa presidencial³⁷. Eanes apenas exerceu cinco vetos políticos (Governos de Balsemão e Soares) nos seus dois mandatos e requereu 6 vezes a fiscalização preventiva da constitucionalidade.

34 Num artigo intitulado “O Independente. A ‘derrota espetacular’”, de 2015, lê-se: “Marcelo era fonte privilegiada. Portas apoiou-o abertamente nas páginas do jornal quando Marcelo se atravessou com uma candidatura à Câmara de Lisboa, Mas Marcelo perdeu. E depois enganou Portas com uma ementa inventada de um jantar em Belém, a vichyssoise [sopa fria] que Portas contou mais tarde no programa de Herman José (o Parabéns, emitido pela RTP a 4 de dezembro de 1994) – e que ficará nos anais da história política portuguesa. Vale a pena ler os dois parágrafos onde o Filipe e a Liliana contam como Portas percebeu que tinha sido enganado (...). “No dia seguinte, ao fim da manhã, quando o diretor d’O Independente ligou a Barroso, percebeu o logro. Boa parte da informação de Marcelo não batia certo. “Pode-me dizer o que é que comeram?”, perguntou. “Eu até disse à minha secretária para me trazer o menu”, recorda Barroso, que leu a ementa ao telefone. De vichyssoise, nem cheiro. “Do outro lado da linha houve um silêncio, e ele acaba por dizer: “Ah, o grande filho da puta!”. Foi quando Portas contou a Alfredo que (e como) tinha sido enganado por Marcelo. Paulo estava furioso e conclui: “Deus deu-lhe a inteligência e o Diabo deu-lhe a maldade”. Três meses antes Marcelo já tinha roubado elementos essenciais d’O Independente, aliciando-os a ir para o Semanário; agora, tentava dar o golpe na credibilidade do jornal, com informação falsa”. O próprio Marcelo assume: “Tive ideias loucas”. No programa “Alta Definição” da SIC conta que surpreendeu a filha no seu 9.º aniversário com uma tarte de chocolate de nove metros. “Na secção ‘Gente’ do “Expresso” de 5 de agosto de 1978, Marcelo escreve uma estranhíssima frase sobre um seu amigo: “O Balsemão é lélé da cuca”, tendo-se depois justificado de que essa teria sido uma forma de testar os revisores daquele semanário, para depois na casa de Balsemão, Marcelo lhe pedir desculpa a Balsemão, que o via como um pai” (segundo conta José António Saraiva no seu livro “Confissões de Um Director de jornal”).

35 O próprio Marcelo contou para a comunicação social o exame que fez na FDUL ao seu irmão e ao seu cunhado, tentando legitimar o seu ato com uma “punição” ao irmão. O episódio é narrado in: <https://expresso.pt/politica/2018> (da autoria de Vítor Matos): “Menos um ponto na oral ao irmão: só por ser irmão. Nos anos pós-revolucionários, o assistente Marcelo Rebelo de Sousa reencontra alunos como o seu irmão Pedro ou o então cunhado Francisco Motta Veiga. No final de um ano letivo, no dia 30 de julho, dia de anos da mãe, Marcelo faz uma oral ao seu próprio irmão. Pedro Rebelo de Sousa tinha realizado um trabalho de grupo para a cadeira, e tinha contribuído mais do que os colegas para o resultado final, pelo que alimentava expectativas de ter uma nota melhor. Marcelo acha que o irmão faz um bom exame e que merece 16 valores, mas, no afã de parecer que não favorece a família — uma vez que tinha por regra não avaliar familiares —, dá-lhe apenas 15 valores”.

36 O “veto político” surge por oposição ao “veto por inconstitucionalidade”. Os vetos políticos não têm por base um acórdão do Tribunal Constitucional (art.º 279.º da CRP). Enquanto o veto por inconstitucionalidade resulta de um imperativo constitucional, o veto político resulta de uma discordância, que pode ser material ou formal, ou de um juízo de (in)opportunidade do PR.

37 O primeiro destes Governos foi o mais curto, tendo durado apenas 17 dias; o segundo Governo foi chefiado por uma mulher (caso único, até ao presente, em Portugal), mas os 16 ministros eram homens.

Mário Soares usou o veto político 37 vezes de 1986 a 1996. No primeiro mandato (1986 a 1991), Soares exerceu 7 vetos políticos; no segundo mandato Soares exerceu 30 vetos políticos (de 1991 a 1996)

Jorge Sampaio exerceu o veto político 75 vezes ao longo dos dois mandatos. No primeiro mandato Sampaio (1996-2001) exerceu 12 vetos políticos; no segundo mandato (2001-2006), Sampaio exerceu 63 vetos políticos. O Parlamento nunca contrariou o veto presidencial.

Nos mandatos de Soares e Sampaio a “litigância constitucional” aumentou substancialmente do primeiro para o segundo mandato, confirmando a frequente observação de que a reeleição é um objetivo a atingir que exerce constrangimentos em sede de atos ou factos suscetíveis de terem um efeito negativo na imagem do presidente.

Sobretudo no primeiro mandato de Sampaio, diversos vetos foram acusados de terem por objetivo agradar ao eleitorado. Foi o caso, por exemplo, das “portagens do Oeste” (1998) ou do “casino do Parque Mayer” (2002). No segundo mandato de Sampaio, o Presidente da República exerceu o veto sem preocupações de popularidade, por exemplo no caso de recusa de passagem da vila de Canas de Senhorim a concelho, o que valeu ao Presidente da República ser considerado “persona non grata” em Canas.

Jorge Sampaio dissolveu o Parlamento, porque se “fartou do Santana como primeiro-ministro”³⁸. No segundo volume da sua biografia, Sampaio declarou: “Note-se que, um mês antes, o comentador de televisão Marcelo Rebelo de Sousa havia saído da TVI, ao que parece pelas suas posições fortemente críticas ao Governo. Na origem do afastamento de MRS da TVI terá estado a pressão do ministro Rui Gomes da Silva, Ministro dos Assuntos Parlamentares”.

O Primeiro-Ministro Santana Lopes teve outra versão dos factos: “[Jorge Sampaio] “Expôs-me, mais uma vez, a ideia de que o ministro Rui Gomes da Silva estava desgastado [tinha feito as declarações que levaram à saída de Marcelo da TVI] e era preciso dar alguma satisfação à contestação que havia, era importante fazer equilíbrio. Eu teria de dar um sinal nesse sentido. Na prática, quase sugeriu a substituição do ministro, sem o dizer diretamente” ("Percepções e Realidades", 2006).

E Santana continua:

“Sampaio disse que não estava em causa a continuação do Governo. E que também não devia haver uma grande remodelação, porque isso ia aumentar a instabilidade. (...) Quarta-feira venha cá outra vez. Está fora de questão dissolver agora, o que não impede uma avaliação daqui a uns meses.” Santana recorda: “O Presidente disse três vezes”: “Não está em causa o Governo”. Mas o Presidente da República

38 José Pedro Castanheira: “Fartei-me do Santana como primeiro-ministro, estava a deixar o país à deriva - mas não foi uma decisão ad hominem. Ninguém gosta de dissolver um Parlamento e eu tomei essa decisão em pouco mais de 48 horas.

Jorge Sampaio mudou de opinião em 48 horas³⁹.

Mais tarde, Sampaio acabou por reconhecer que substituiu Santana por ser preciso uma outra maioria (e por acreditar que Santana perderia as eleições)⁴⁰.

Em dez anos (2006-2016), Cavaco exerceu o veto político 25 vezes, com a curiosidade de o primeiro (Lei da Paridade)⁴¹ e o último (alterações à lei da interrupção voluntária da gravidez e adoção por casais do mesmo sexo) incidirem sobre questões de género (devolução ao parlamento). Vinte e um dos vetos políticos incidiram sobre atos da Assembleia da República e quatro sobre atos do Governo (3 do Governo Sócrates e 1 do Governo de Passos Coelho). O segundo veto incidiu sobre o Estatuto dos Jornalistas⁴². O terceiro veto incidiu sobre o “regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”⁴³. O quarto veto (2007) incidiu sobre a lei orgânica da GNR (e sua ligação às forças armadas) e o quinto veto (2008) incidiu sobre o regime jurídico do divórcio. Cavaco acabou por promulgar, depois da lei confirmada pela Assembleia da República, mas fez uma declaração chamando a atenção para a “profunda injustiça” que este regime jurídico iria causar, sobretudo nos mais vulneráveis. O sexto veto foi sobre o Estatuto dos Açores e o sétimo sobre a lei eleitoral. O oitavo veto incidiu sobre a Lei do pluralismo e da não concentração dos meios de comunicação social. Destacam-se ainda vetos sobre a Lei do Segredo de Estado, sobre a lei das uniões de facto, sobre o valor das taxas moderadoras para o acesso ao internamento e ao ato cirúrgico em ambulatório, sobre o procedimento de mudança de sexo e de nome próprio no registo civil, sobre o apoio do Estado às escolas particulares e cooperativas, sobre a adoção por casais do mesmo sexo e as alterações à lei da interrupção voluntária da gravidez.

Marcelo Rebelo de Sousa, que está a terminar o seu primeiro mandato, exerceu, até ao presente, 22 vetos políticos.

39 Em <https://observador.pt/especiais/sampaio-vs-santana-fomos-comparar-as-duas-versoes> lê-se: “A seguir à reunião com Pedro Santana Lopes, o Presidente reúne a sua equipa. ... Os assessores vão falando à vez. ... Fernando Marques da Costa, assessor político, diz que não há espaço para mais “episódios burlescos”, Para Nuno dos Santos, Pedro Santana Lopes é “errático, irresponsável e imoral”, com zero de sentido de Estado. Para José dos Santos, Governo “desmoronou-se”. Para Elisabete Caramelo, “o descrédito do Governo está a cair em cima do Presidente”. Para Manuel Silva, “é agora evidente o que não era em julho. O primeiro-ministro não presta.” Santana Lopes questionaria mais tarde a decisão de Sampaio que a fundamentou em “episódios”, mas não os enumerar. Questionou: “afinal, que ‘episódios’ eram esses? E acrescenta: “Quando um chefe de Estado faz o discurso de dissolução justificando-o com episódios... Que episódios? Ao tomar uma atitude drástica, o Presidente da República deve apresentar uma causa da maior gravidade — e isso nunca consegui fazer” (Santana, in: memórias).

40 Jorge Sampaio explica-se: “Decidi rapidamente: isto não ia a parte nenhuma, era preciso uma nova legitimidade democrática. Ao contrário do que acontecera em julho, achei que devia ser dada uma nova oportunidade à maioria, reconheci que era preciso uma rutura. A maioria estava a desfazer-se e era altamente discutível que tivesse legitimidade política. Tanto mais que o primeiro-ministro não tinha sido eleito. Tomei a decisão praticamente de um dia para o outro, mas já a vinha a congeminar há uns tempos. Sei que foi uma surpresa para muita gente, a começar pelo próprio Santana, mas não podia dizer a ninguém” (declarações de Sampaio ao seu biógrafo).

41 Cavaco teve “dúvidas” quanto ao “caráter excessivo” das sanções contra as listas que não cumprissem as quotas de pelo 1/3 de mulheres nas listas de candidatos a deputados. Os partidos que não respeitassem as quotas eram punidos com menos subsídios do Estado.

42 Cavaco solicitou à Assembleia da República a reapreciação de três questões: requisitos para exercer a profissão de jornalista, sigilo profissional e sanções disciplinares.

43 Para Cavaco, o diploma podia “ter consequências financeiras cuja razoabilidade, em termos de esforço fiscal dos contribuintes, é questionável”. O diploma foi pouco alterado e Cavaco promulgou, mas escreveu uma mensagem na qual apresentava as dúvidas que que continuava a ter.

O primeiro veto político de Marcelo teve lugar em junho de 2016 no qual ele devolveu à Assembleia da República⁴⁴ o diploma sobre gestação de substituição para que a lei fosse “melhorada” e incluísse as “condições importantes” defendidas pelo Conselho de Ética. Segundo o PR, faltava na lei “afirmar de forma mais clara o interesse superior da criança ou a necessidade de informação cabal a todos os interessados ou permitir, a quem vai ter a responsabilidade de funcionar como maternidade de substituição, que possa repensar até ao momento do parto quanto ao seu consentimento”. Em 26 de julho de 2017, e após a introdução de alterações ao diploma inicial, o Presidente da República promulgou a nova lei sobre a gestação de substituição.

O segundo veto político de Marcelo incidiu sobre um decreto que alterava os estatutos da Sociedade de Transportes Públicos do Porto (STCP) e do Metro do Porto, por “vedar, taxativamente, qualquer participação de entidades privadas”.

O terceiro veto político do Presidente Marcelo incidiu sobre um diploma que obrigava os bancos a informar a Autoridade Tributária sobre as contas bancárias de residentes em território nacional com saldo superior a 50 mil euros. Marcelo Rebelo de Sousa justificou o veto ao decreto do Governo invocando a “inoportunidade política” evidente, num momento de “sensível consolidação” do sistema bancário.

O quarto veto político do Presidente Marcelo teve lugar, em 14 de março de 2018, e incidiu sobre o novo Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (GNR), considerando que a possibilidade de promoção ao posto de brigadeiro-general podia “criar problemas graves” à GNR e às Forças Armadas.

O quinto veto político teve lugar em 9 de agosto de 2018. O presidente devolveu à Assembleia da República o diploma que introduzia alterações ao decreto sobre a transferência da Carris para a Câmara de Lisboa, considerando abusivo que se proíba qualquer concessão futura da empresa.

O sétimo veto político do Presidente Marcelo incidiu sobre uma lei aprovada em 16 de março de 2018, no parlamento. Marcelo alegou, na mensagem colocada no “site” da Presidência da República, que a lei deturpa o “largo consenso” criado por uma lei de 2009, que admitia um período de transição de cinco anos para que esses técnicos [arquitetos] assinassem projetos, tornando o “regime transitório” em definitivo, “sem que se conheça facto novo que o justifique”.

Por fim, em 10.8.2020, Marcelo Rebelo de Sousa vetou a “solução” de haver apenas dois debates na Assembleia da República com o Governo, por não se afigurar feliz, na medida em que desvaloriza o papel da Assembleia da República. Passo a citar: “Não se afigura feliz na perceção pública porque dois debates não são seis ou mais, porque comissão parlamentar não é plenário, porque a prática tem revelado que a velocidade dos acontecimentos ultrapassa sempre – e não apenas em circunstâncias excecionais – a visão simplificadora de que um debate semestral é suficiente para abarcar uma presidência, e porque a leitura mais óbvia do ora proposto é a da desvalorização dos temas europeus e do papel da Assembleia da República perante eles” (in: Expresso, 10.8.2020).

44 Nos termos da Constituição, no caso de vetos a diplomas da AR, se esta decidir não alterar um diploma que tenha sido devolvido e confirmar o voto por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (116 parlamentares), o Presidente da República deve promulgá-lo no prazo de oito dias a contar da sua receção.

Concluo a presente reflexão assinalando que os poderes dos órgãos de soberania se encontram em Portugal em situação de forte interdependência, sendo os poderes do Presidente da República amplos e efetivos (especialmente o de “bomba atômica”, isto é, o de dissolução da Assembleia da República), o que o coloca numa posição central de moderador ou árbitro do sistema político, com a possibilidade de ser mais ou menos interativo, consoante a avaliação que faça dos acontecimentos e consoante as suas ambições de popularidade tendo em vista, nomeadamente, uma possível reeleição.

Bibliografia

DUVERGER, Maurice. Institutions politiques et droit constitutionnel, 11.^a ed. Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, col. Thémis : manuels juridiques, économiques et politiques, 1970, (1re éd. 1955), 1 vol.

FRANCO, Vasco Seixas Duarte: Semipresidencialismo em Portugal: poderes presidenciais e interação com o Governo (1982-2016), 2017 (in: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/43931/2/TESE%20%28I%20Volume%29.pdf>).

NOVAIS, Jorge Reis. O Sistema Semipresidencial Português, 2.^a ed., Almedina: Coimbra, 2018.

PINTO, António Costa; RPAZ, Paulo José Canelas (Org.), Presidentes e (Semi)presidencialismo nas democracias contemporâneas, Imprensa das Ciências Sociais: Lisboa, 2018.