

11711  
J. J. Gomes Canotilho  
Vital Moreira

Os poderes  
do Presidente da República

(especialmente em matéria de defesa  
e política externa)



*Trata-se de uma compreensão jurídico-constitucional do sistema de governo, que parte das normas e princípios constitucionais positivados na Lei Fundamental e que reclama validade geral independentemente da personalidade concreta que ocupe ou venha a ocupar o cargo presidencial. Julgamos que os resultados alcançados na investigação de que aqui se dá conta se revelam inteiramente congruentes com a perspectiva que consideramos ser a única constitucionalmente conforme acerca do papel presidencial no sistema de governo, a qual, garantindo a autonomia governamental perante o Presidente da República, confere a este uma função de garantia e de controlo do regular funcionamento das instituições.*

*Coimbra, Outubro de 1991*

*Os autores.*

## **1. Introdução**

O objecto do presente estudo consiste em determinar quais são os poderes do Presidente da República no que concerne à definição e orientação política do Estado, nomeadamente nas áreas da defesa nacional e da política externa, tendo em conta, em particular, os preceitos constitucionais que conferem ao Presidente da República as funções de representação da República e de Comandante Supremo das Forças Armadas (art. 123º da CRP), em conexão com as competências específicas enunciadas nos arts. 136º a 138º, na esfera militar e nas relações externas.

Tudo passa por saber, por um lado, quais são os poderes do Presidente da República na conformação da vontade política do Estado em geral, e por outro lado, se, naquelas duas áreas, existem especificidades bastantes para justificar especiais competências e meios de intervenção.

É evidente que não é possível abordar proficuamente esta matéria sem uma consideração do



estatuto constitucional do Presidente da República, especialmente do seu lugar no sistema de governo estabelecido na CRP.

A indagação a que vai proceder-se manter-se-á dentro de estritos parâmetros jurídico-constitucionais. Interessa-nos o que a Constituição dispõe sobre a matéria, independentemente da prática política do regime constitucional. Cuidamos pois mais do *regime jurídico-constitucional* do que do sistema político propriamente dito, ou seja, da dinâmica prática do sistema. Ocupamo-nos aqui de uma *compreensão normativa* dos preceitos constitucionais e não de uma *leitura estratégica* dos poderes dos órgãos de soberania.

Importa alertar, desde logo, porém, para que nesta matéria não pode esperar-se encontrar na Constituição uma resposta unívoca para todos os problemas. Há espaços em que a Constituição se refreia de estabelecer uma regulamentação exaustiva, deixando uma maior ou menor margem de indeterminação, e que só com o tempo podem vir a sedimentar-se em costumes, convenções ou praxes constitucionais.

Cumpra também frisar que nos atemos ao conteúdo da Lei Fundamental, com a sua autonomia normativa específica. Eventuais condutas incompatíveis com a Constituição não deixam de ser ilícitas, por mais repetidas que tenham sido ou continuem a ser. Do mesmo modo, os poderes e as faculdades constitucionais dos órgãos de soberania *não caducam por desuso*, e não é o facto de durante um período maior ou menor se ter adoptado uma postura de contenção ou uma

interpretação restritiva, que impede a recuperação de todas as virtualidades constitucionais.

Por último, sabendo-se como nesta área se corre o risco de confronto com precompreensões político-constitucionais estabelecidas, convém, à partida, clarificar os princípios da leitura constitucional que informa o nosso discurso.

Por um lado, rejeita-se uma leitura presidencialista do sistema de governo da CRP, que veja no Presidente da República o supremo órgão de definição e orientação da política nacional, subordinando o Governo aos seus poderes e reduzindo a autonomia política deste. Por outro lado, porém, tem-se por constitucionalmente inadequada uma visão simplesmente *decorativista* ou *representativa* do Presidente da República, tendencialmente redutora do seu papel de orientação e fiscalização do regular funcionamento das instituições.

## 2. O sistema de governo

### 2.1. Características fundamentais

Em termos esquemáticos são os seguintes os traços fundamentais do sistema de governo da CRP:

- eleição directa do Presidente da República, por sufrágio popular, sendo ele dotado de consideráveis meios de intervenção política, constituindo assim um pólo do poder político ao lado da Assembleia da República;

- existência de um Governo como órgão de soberania autónomo, titular da função governativa;
- responsabilidade do Governo, simultaneamente perante o Presidente da República (que o nomeia e pode demitir) e perante a Assembleia da República (perante a qual tem de apresentar o seu programa e que também o pode demitir).

Este esquema não corresponde nem ao modelo presidencial nem ao modelo parlamentar convencional.

Não se trata de um sistema de governo presidencial, fundamentalmente pelas seguintes razões:

- porque o Presidente da República não é o titular do poder executivo ou da função governamental, que é confiada ao Governo, com autonomia face àquele;
- porque não se verifica a separação típica do sistema presidencial, entre a Assembleia de um lado, e o executivo do outro, já porque o Governo depende da Assembleia, já porque esta pode ser dissolvida pelo Presidente.

Também não se trata de um sistema parlamentar em sentido próprio, principalmente por causa dos seguintes aspectos:

- porque ao lado da Assembleia da República existe um segundo pólo de poder político, igualmente saído da vontade popular, o Pre-

sidente da República, que detém importantes poderes constitucionais próprios, não simplesmente formais e nominais, como no regime parlamentar clássico, mas materiais e autónomos, não dependentes de referenda governamental;

- porque o Governo não depende apenas da Assembleia da República, podendo ser demitido também pelo Presidente da República independentemente de qualquer vicissitude da sua relação parlamentar;
- porque a Assembleia pode ser dissolvida pelo Presidente da República independentemente de uma situação de crise governamental.

No entanto, não sendo um sistema de governo parlamentar típico — por causa do peso constitucional e dos poderes próprios do Presidente da República —, trata-se em todo o caso de um sistema de base parlamentar, visto que ele corresponde aos dois critérios tradicionalmente considerados para definir esse sistema, a saber, a responsabilidade do governo perante o parlamento e a separação do governo em relação ao Presidente da República. Inversamente, apesar da eleição popular do Presidente da República e dos seus poderes próprios — o que faz dele um *pólo de poder autónomo*, como no sistema presidencial e não um *órgão não autónomo ou dependente*, como no sistema parlamentar comum —, o nosso sistema não corresponde ao sistema presidencial, porquanto não existe identidade entre o Governo e o Presidente da República, nem independência entre este e a Assem-

bleia da República (pois esta pode ser dissolvida por aquele)<sup>1</sup>.

## 2.2. A questão da designação tipológica

O sistema de governo da CRP insere-se assim naquele conjunto de sistemas de natureza híbrida ou mista, correntemente designados pela generalidade da nossa doutrina por «sistema semi-presidencial»<sup>2</sup>. O conceito deve-se a Maurice Duverger, tendo sido construído a partir de um conjunto de sistemas de governo, especialmente o da V República francesa, que, tal como o português, combinam as fórmulas parlamentares com um presidente da República eleito por sufrágio universal e dotado de significativos poderes de intervenção política autónoma<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Na verdade, enquanto o sistema parlamentar, na clássica expressão de Walter Bagehot (*The English Constitution*), assenta na ligação parlamento-governo, o sistema presidencial supõe a sua separação. E, ao passo que o sistema presidencial unifica as funções de presidente e do governo, o sistema parlamentar separa essas duas funções, estabelecendo uma «separação dentro do executivo entre o chefe do Estado e o governo» (D. V. Verney, *The Analysis of political systems*, Londres, 1959, p. 23).

<sup>2</sup> Ver, por todos, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, pp. 418 ss, e *Manual de direito constitucional*, vol. I, 4ª ed., Coimbra, 1990, pp. 358 ss; M. Rebelo de Sousa, «O sistema de governo português», in J. Miranda (org.), *Estudos sobre a Constituição*, vol. III, Lisboa, 1979, pp. 579 ss; Isaltino A. Moraes, José Mário Ferreira de Almeida e Ricardo Leite Pinto, *O sistema de governo semipresidencial — O caso português*, Lisboa, 1984.

<sup>3</sup> Maurice Duverger, *Xeque-Mate*, Lisboa, s/d (1978). Na sua formulação originária o conceito abarcava sete experiências

Trata-se, porém, de uma designação que consideramos pouco feliz, a vários títulos, tanto em geral, como especialmente na sua aplicação ao caso português. Primeiro, se ela é apropriada para designar «um regime em que o Chefe do Estado só tem uma parte das prerrogativas do seu homólogo americano» — como afirma Maurice Duverger<sup>4</sup> —, já é de todo em todo inadequada para qualificar aquela parte do sistema — porventura a mais relevante — que é tributária da forma parlamentar de governo. Em segundo lugar, centrando a designação do sistema de governo na sua componente presidencial, cai-se necessariamente na sua inclusão na família dos presidencialismos, ignorando-se a sua vertente parlamentar (cuja característica fundamental ele mantém), quando a verdade é que, como se viu, pelo menos no caso português, faltam-lhe as características essenciais do regime presidencial<sup>5</sup>.

constitucionais, começando pela Constituição alemã de Weimar de 1919 e abrangendo as constituições vigentes da Áustria, Finlândia, Islândia, Irlanda, França e Portugal. O próprio Duverger veio ulteriormente a diminuir a âmbito material do conceito, ao excluir países anteriormente abrangidos, nomeadamente a Islândia, a Irlanda e a Áustria, agora qualificados de «aparentemente semipresidenciais», mas na verdade parlamentares, pelo que a família semipresidencial primitiva ficou reduzida à França, à Finlândia e a Portugal (Maurice Duverger, «Le concept de régime semi-présidentiel», in M. Duverger (org.), *Les Régimes semi-présidentiels*, Paris, 1986, pp. 7 ss).

<sup>4</sup> *Xeque-Mate*, cit., p. 36.

<sup>5</sup> Sucede que mesmo em França a qualificação de regime semipresidencial está longe de colher o sufrágio da doutrina, sendo o conceito alvo de numerosas críticas. Há autores que vêem no regime da V República uma expressão deformada do regime presidencial — é o caso por exemplo de Claude

A nosso ver, o chamado sistema semi-presidencial, pela sua origem histórica e lógica sistemática, pertence menos ao campo do presidencialismo do que ao do parlamentarismo. O propósito dos constituintes de Weimar — que engendraram o primeiro sistema deste tipo — não era o de abandonar o parlamentarismo, mas sim o de o corrigir através de um elemento presidencialista. Pela sua natureza estrutural, tais sistemas continuam a manter as características essenciais do regime parlamentar — a saber: a res-

---

Leclerq, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3ª ed., Paris, 1981, pp. 327 ss («um regime presidencial deformado e imperfeito, assaz específico e inédito», lê-se na p. 334). Outros preferem pôr em relevo os traços parlamentares do regime constitucional, qualificando-o como uma variante do sistema parlamentar, nomeadamente o «parlamentarismo dualista» — é o caso de Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, 1982, p. 493, e de René Capitant, «L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du Chef d'État (La distinction du chef d'État et du chef du gouvernement dans la Constitution française de 1958)», in *Écrits Constitutionnels*, Paris, 1982, p. 394. Há ainda quem veja nele um *tertium genus* inominável, nem parlamentar nem presidencial — é o caso de Jacques Robert, «Le président de la République en France: ni parlementaire ni présidentiel?», in Jean-Louis Seurin, *La Présidence en France et aux États-Unis*, Paris, 1986, pp. 333 ss. Finalmente, muitos outros renunciam a uma caracterização conceitual unitária, preferindo falar em «regime misto». Para uma breve revista das posições da doutrina francesa, ver Olivier Duhamel, «Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel», in *Droit, institutions et systèmes politiques — Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, pp. 581 ss. Perante as desventuras do conceito de semipresidencialismo na sua pátria de origem e o seu sucesso em Portugal, é caso para dizer, com Olivier Duhamel (*loc. cit.*, p. 590), que o «argumento [semipresidencial] tem mais valor em Lisboa do que em Paris»...

ponsabilidade política do executivo perante o parlamento —, sem adquirir os traços essenciais do regime presidencial, ou seja, a chefia do executivo pelo Presidente da República e a separação entre a Assembleia e o Governo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A concepção destes regimes como um *subtipo específico do sistema de governo parlamentar* é comum na doutrina de vários países. Mesmo em França, onde a prática do sistema o aproxima do regime presidencial, há autores, como Jean-Claude Colliard, que qualificam tais regimes como regimes parlamentares, ainda que peculiares (*Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978, pp. 280 s, onde inclui a Áustria, a Irlanda e a Islândia entre os regimes parlamentares comuns e considera a V República francesa e a Finlândia como regimes parlamentares «com correctivo presidencial»). De igual modo, Pierre Avril («Présidentialisme et contraintes de l'exécutif dual», in J.-L. Seurin, *La présidence...*, cit., p. 241) observa que sob o ponto de vista institucional o regime francês «permanece estruturalmente parlamentar». Na literatura alemã, onde a noção de regime semipresidencial não tem seguidores, predomina também a inclusão dos regimes do tipo de Weimar na família dos sistemas parlamentares, ainda que formando uma subespécie à parte. Tal é o entendimento, por exemplo, de Werner Kaltefleiter, que os qualifica como «sistemas de executivo bipolar», acrescentando que tal sistema é «uma modificação do modo de governo parlamentar» (W. Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln/Opladen, 1970, p. 130). E vai mesmo ao ponto de criticar a designação utilizada por alguns autores austríacos — «República parlamentar de presidente» (*parlamentarische Präsidentschaftsdemokratie*), comentando que «essa terminologia leva implícita a afirmação de que se trata de uma forma mista (*Mischform*) dos modos de governo parlamentar e presidencial, o que é desde logo jurídico-constitucionalmente incorrecto, visto que os critérios distintivos essenciais entre o regime parlamentar e o presidencial — nomeadamente, a responsabilidade parlamentar do Governo, a possibilidade de dissolução do parlamento e a dualidade orgânica (*Zweiteilung*)

Por último, acresce que, no caso especificamente português, a designação de regime semipresidencial corre o risco de apontar para o paradigma francês da V República — que é o modelo que nos está mais próximo e em referência ao qual a expressão foi forjada —, quando é seguro que o quase-presidencialismo francês dificilmente poderá ser transportado para o âmbito da CRP.

Com efeito, existem diferenças essenciais entre o regime constitucional francês (e em certo sentido, o finlandês) e o português quanto a este aspecto. A mais importante é a *posição do Primeiro-Ministro face ao Presidente da República*, que além é uma posição de subordinação, sendo o Presidente da República o *chefe supremo do Governo* e funcionando o Primeiro-Ministro como uma espécie de chefe de estado-maior do Presidente, sendo este que na verdade dirige ou pelo menos superintende na política governamental. Isso deve-se a vários factores institucionais, especialmente à *competência normal do Presidente da República para presidir ao Conselho de Ministros* — com a consequente desvalorização do papel do Primeiro-Ministro —, ao reconhecimento explícito de uma reserva presidencial em matéria de política externa — com a decorrente expro-

---

do executivo — apontam claramente para um sistema parlamentar» (*ibidem*). Para a qualificação parlamentar do regime austríaco ver ainda Friedrich Koja, «Le statut juridique et politique du Président Fédéral autrichien», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, xxv (1984), pp. 227ss, e Sergio Ortino, «Governo parlamentare ed elezione diretta del Capo dello stato: il caso austriaco», *Quaderni costituzionali*, III (1983), pp. 311 ss (esp. p. 322).

priação do Primeiro-Ministro — e ainda à dispensa de apresentação parlamentar do Governo, que por isso adquire plenitude de funções com a simples nomeação presidencial. Se a isso se acrescentar o poder presidencial de recurso ao referendo contra a maioria parlamentar, a competência para a nomeação de funcionários do Estado, bem como os poderes de excepção sem intervenção parlamentar ou governamental, fácil é concluir que existem enormes diferenças institucionais — que não apenas de prática política — entre o regime da V República francesa e o regime português de 1976, especialmente na versão revista de 1982. Observe-se ainda que a Constituição francesa não estabelece, como a portuguesa, a dupla responsabilidade do governo, perante o Presidente e a Assembleia cumulativamente, sendo omissa a responsabilidade perante o Presidente. A explicação tem de encontrar-se justamente no facto de que aí *não existe verdadeira separação e autonomia do governo perante o Presidente da República*, não podendo, portanto, existir uma relação de responsabilidade política lá onde existe uma verdadeira subordinação política. Em certo sentido, aí é o Presidente da República que governa por interposto Primeiro-Ministro. Diversamente, à face da Constituição portuguesa não poderia falar-se, como em França, no governo como «o governo do Presidente da República»<sup>7</sup>, ou dizer-se, como na Finlândia, que o Primeiro-Ministro é «presidente de um colégio encarregado de preparar e de executar as decisões

---

<sup>7</sup> Cfr. C. Leclerq, *ob. cit.*, p. 357.

as traves-mestras do sistema de governo a verter na Constituição <sup>11</sup>.

Deixando de lado as particularidades decorrentes da existência do Conselho da Revolução e do autogoverno das Forças Armadas durante um «período transitório», o sistema de governo que acabou por vencer na Constituição era caracterizadamente híbrido e compósito. Por um lado, apresentava características de um sistema parlamentar, embora imperfeito. Parlamentar, porque o Governo era politicamente responsável perante a Assembleia da República; imperfeito, porque essa responsabilidade apresentava um notório défice, tanto na dispensa de uma prévia investidura parlamentar do Governo como na exigência de duas moções de censura consecutivas, por maioria absoluta, para derrubar o governo. Por outro lado, era notória uma forte componente presidencial, denunciada sobretudo na dependência do Governo face ao Presidente da República, constitucionalmente munido do poder de o demitir livremente.

Resumindo, poderá dizer-se que o sistema de governo da CRP, se não foi um simples produto da contingência revolucionária, também não foi uma mera refracção de experiências históricas, próprias e alheias, nem o simples reflexo de construções teóricas ou teorizantes.

<sup>11</sup> Ver sobre este ponto J. Miranda, *A Constituição de 1976*, cit., pp. 27 ss.

### 3.2. A evolução do sistema

Sabe-se como nos primeiros anos do novo regime constitucional, a instabilidade governativa e a patente incapacidade do sistema partidário para forjar soluções de governo com apoio parlamentar duradouro, conduziram à emergência de ideias pró-presidencialistas, que se manifestaram tanto em interpretações presidencializantes do sistema de governo constitucional, como em propostas de revisão da Constituição no sentido presidencialista.

As primeiras traduziram-se nomeadamente na exploração expansionista dos poderes constitucionais do Presidente da República, de modo a reconhecer-lhe um claro protagonismo na definição da orientação política, inclusive em domínios específicos da actividade governamental (política externa, agricultura, etc.). As segundas exprimiram-se principalmente em projectos de reforma constitucional tendentes a atribuir ao Presidente da República renovados meios de liderança política <sup>12</sup>.

Todavia, quando foi aberto o processo de revisão constitucional já o clima presidencialista se tinha esgotado, mudando de sinal, tendo acabado por triunfar as ideias de moderação dos poderes

<sup>12</sup> A mais importante expressão desta tendência encontra-se na proposta de Francisco Sá Carneiro, Uma Constituição para os anos 80, (Lisboa, 1979). Era de tal modo extenso o alargamento do papel constitucional do Presidente da República, que o sistema de governo aí propugnado foi, na altura, criticamente qualificado de «presidencialismo plebiscitário» (cfr. Vital Moreira, *Constituição e revisão constitucional*, Lisboa, 1981).

presidenciais. As posições extremaram-se sobretudo a propósito de dois temas: a competência para a nomeação das chefias militares e a competência presidencial para demitir o Governo. Aquela acabou por transformar-se numa competência partilhada entre o Governo e o Presidente da República; a segunda viu-se efectivamente condicionada e limitada.

O resultado global da primeira revisão constitucional traduziu-se na conservação do sistema de governo misto, embora com atenuação da sua componente presidencial.

É esta a leitura mais curial da revisão constitucional de 1982 e aquela que foi feita, não apenas pelos agentes políticos interessados, mas também pela generalidade da doutrina<sup>13</sup>. Mas esta interpretação não foi unânime. De uma banda, houve quem sustentasse que as alterações foram tão profundas, que o sistema teria mudado de natureza, deixando de ser semipresidencial, para passar a ser parlamentar, embora «parlamentar racionalizado»<sup>14</sup>. Em sentido oposto, chegou a

<sup>13</sup> Neste sentido ver, entre outros: Marcelo Rebelo de Sousa, *O sistema de governo antes e depois da revisão constitucional*, Lisboa, 1983; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª ed., 2ª vol., Coimbra, 1986, p. 25.

<sup>14</sup> Foi o caso de André Gonçalves Pereira, *Direito público comparado — O sistema de governo semipresidencial*, Lisboa, 1984, pp. 69 ss. No mesmo sentido se pronunciou Pier Giorgio Lucifredi, para quem a revisão visou «eliminar os aspectos de semipresidencialismo presentes na Carta de 1976, reconduzindo a figura do Presidente da República ao modelo tradicional, rigorosamente ortodoxo, do Chefe do Estado num sistema parlamentar clássico» («Il Presidente della Repubblica

defender-se que os poderes do Presidente da República não foram reduzidos mas sim ampliados e que, portanto, o sistema de governo ficou mais genuinamente semipresidencial<sup>15</sup>.

Na verdade, mantiveram-se os dois traços característicos do chamado semipresidencialismo:

- a) a dupla responsabilidade do Governo, de um lado perante a Assembleia da República e de outro lado perante o Presidente da República, embora se tenha acentuado a eficácia daquela (passando a bastar uma moção de censura para derrubar o Governo) e tenha diminuído o alcance da segunda (visto que a demissão do Governo pelo Presidente da República passou a ser consideravelmente condicionada);

---

in Portugallo», *Il Politico*, vol. XLVII, 1983, p. 685). Mas o mesmo autor não deixa de referir que a manutenção do princípio da dupla responsabilidade governamental «projecta uma sombra de fundada dúvida sobre a plena “parlamentarização” do Chefe do Estado» (*ob. cit.*, p. 689).

<sup>15</sup> Cfr. Isaltino A. Morais, J. M. Ferreira de Almeida e R. Leite Pinto, *O sistema de governo semipresidencial*, *cit.*, pp. 91 ss, especialmente pp. 117 ss. E também nesse sentido, Luís Salgado de Matos, «Significado e consequências da eleição do presidente por sufrágio universal — O caso português», *Análise Social*, vol. XIX, nº 76, 1983, p. 241. Posição intermédia é a daqueles, como F. Lucas Pires, que viram na revisão constitucional um equilíbrio entre os poderes diminuídos e os reforçados: «o mais que se pode dizer é que se diminuíram os poderes de direcção política do Presidente da República, no entanto aumentaram os seus poderes de moderação e de arbitragem» («O sistema de governo: sua dinâmica», in Mário Baptista Coelho (coord.), *Portugal — O Sistema político e constitucional, 1974-1987*, Lisboa, 1989, pp. 302 e 309).

- b) apreciáveis poderes de intervenção institucional do Presidente da República, que, aliás, se viram ampliados em alguns aspectos (como, por exemplo, livre dissolução da Assembleia da República).

A segunda revisão constitucional — Lei Constitucional nº 1/89 — não reeditou a polémica constitucional acerca do sistema de governo e dos poderes presidenciais. Não encontraram acolhimento nem algumas propostas de ampliação dos poderes presidenciais (oriundas designadamente do PRD), nem as propostas de introdução da «moção de censura construtiva» (provindas do PS), e o sistema de governo não sofreu alterações significativas, sendo de notar apenas o reforço da eficácia do veto político, através da ampliação dos casos em que a superação do veto presidencial carece de maioria parlamentar de 2/3, bem como o novo poder presidencial consubstanciado na convocação de referendos, embora sob proposta do Governo ou da Assembleia da República.

Pode pois dizer-se que se criou um amplo consenso constitucional acerca do sistema de governo<sup>16</sup>. Consenso este que só foi perturbado por altura das últimas eleições presidenciais, pelo aparecimento de propostas de revisão do sistema no sentido puramente parlamentar, incluindo a abolição da eleição directa do Presidente da República<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. Vital Moreira, «A segunda revisão constitucional», *Revista de Direito Público*, nº 7, 1990, p. 181.

<sup>17</sup> Para um comentário crítico destas ideias ver Vital Moreira, «Que fazer do Presidente da República?», *Diário de Notícias*, 17 de Janeiro de 1991.

#### 4. O estatuto e os poderes do Presidente da República

##### 4.1. A concepção constitucional do Presidente da República

Sendo o primeiro dos órgãos de soberania na respectiva ordenação constitucional (arts. 110<sup>o</sup> e 120<sup>o</sup>), eleito directamente por sufrágio popular e por maioria exigente (arts. 124<sup>o</sup> e 126<sup>o</sup>), tendo um mandato mais longo do que o da legislatura parlamentar (arts. 131<sup>o</sup> e 174<sup>o</sup>), imune à destituição ou à revogação do mandato (arts. 131<sup>o</sup> e sgts.), o Presidente da República detém uma legitimidade e uma estabilidade institucionais singulares no contexto dos órgãos titulares do poder político.

Cabendo a apresentação das candidaturas presidenciais directamente aos cidadãos e não aos partidos (CRP, art. 127<sup>o</sup>), esse é um dos traços mais significativos da concepção constitucional do Presidente da República. Por mais que a eleição presidencial dependa do apoio dos partidos, o Presidente da República não é candidato partidário. Devendo os candidatos ter ideias e apresentar um compromisso eleitoral, há uma clara distinção entre este e um programa partidário de governo<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Contrariamente ao que sucede em França, onde «a eleição presidencial se transformou, no espírito dos cidadãos, no acto decisivo pelo qual a nação escolhe uma política» (Maurice Duverger, «L'expérience française du régime sémi-présidentiel», in M. Duverger, *Les régimes...*, cit., p. 49), em Portugal não só tal não sucede, como também não poderia suceder à face da Constituição. O entendimento popular da eleição presidencial corresponde grosso modo à concepção constitucional do Presidente da República, que privilegia a dimensão de poder moderador, arbitral e fiscalizador da função presidencial.

tem de  
incluir um  
parágrafo de  
governo e o  
nome de um  
alterativo.

Para evitar o *contágio* das eleições presidenciais pelas parlamentares, a Constituição cuidou de as separar temporalmente, estabelecendo um intervalo obrigatório entre elas<sup>19</sup>.

A eleição presidencial não gera uma «maioria presidencial» sobreposta — e muito menos oposta — à eventual maioria parlamentar<sup>20</sup>. Por detrás do desenho constitucional do Presidente da República está inequivocamente — ainda que apenas de modo implícito — uma concepção de *autonomia e independência do Presidente da República em relação aos partidos*.

O candidato a Presidente da República pode ser um líder partidário. Mas, uma vez eleito, a lógica constitucional do cargo requer a separação daquelas funções<sup>21</sup>. Existe uma cláusula constitucional implícita de incompatibilidade entre o cargo de Presidente e o exercício de funções partidárias<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Sublinhando o significado deste traço da independência das duas eleições ver, por todos, F. Lucas Pires, «O sistema de governo: sua dinâmica», in Mário Baptista Coelho (coord.), *Portugal — O Sistema político e constitucional ...*, cit., p. 307.

<sup>20</sup> Nos primeiros anos do regime constitucional, não faltaram teorizações da «maioria presidencial» — como conjunto dos partidos apoiantes do Presidente da República eleito — e de propostas de soluções de governo na base dessa maioria, à margem ou em conjugação com a maioria parlamentar, nessa altura apenas relativa.

<sup>21</sup> Tem por isso de considerar-se correcta a prática de os candidatos suspenderem as suas funções partidárias. Segundo Kaltefleiter (*ob. cit.*, p. 59), a neutralidade partidária do Presidente da República é uma característica inerente aos sistemas de governo parlamentares

<sup>22</sup> Alfredo Barroso e J. Vicente de Bragança («O Presidente da República: funções e poderes», in Mário Baptista Coelho, *Portugal — O sistema político e constitucional...*, cit., p. 324) consi-

Por isso, seria de todo em todo incongruente com a configuração constitucional do cargo a ideia de um *Presidente líder da maioria, à maneira francesa*. Naturalmente que o Presidente da República eleito pode ser oriundo do partido maioritário e estar em sintonia política com ele. Mas ele não faz parte da dialéctica maioria/oposição. Não pode ser o chefe da maioria governamental nem pode ser o chefe da oposição. A dialéctica governo-oposição, maioria-minoria, trava-se no terreno partidário. Nessa dialéctica o Presidente da República mantém sempre um distanciamento. Não é parte directamente envolvida, por mais proximidade política que tenha em relação a um dos contendores<sup>23</sup>.

deram justamente que o sistema constitucional reclama do Presidente da República uma «posição suprapartidária e equidistante relativamente aos partidos políticos, no exercício das suas funções». São válidas para o Presidente da República à face da CRP as considerações produzidas pela doutrina italiana acerca do respectivo Presidente: «não há dúvida que o Presidente deve ser (...) "imparcial", enquanto independente dos partidos políticos em luta, sem se identificar com algum deles e sem manter de um modo particular qualquer ligação com o seu partido originário» (L. Paladin, «Presidente della Repubblica», *Enciclopedia del Diritto*, vol. xxxv, p. 239). No caso austríaco a doutrina sublinha igualmente esta característica implícita do estatuto constitucional do presidente federal — cfr. F. Koja, «Le statut...», cit., p. 230

<sup>23</sup> É por isso que nos parece que o conceito de *coabitação política*, tal como foi desenvolvido em França, para designar a situação de divergência entre a «maioria presidencial» e a maioria parlamentar ou de governo, não é aplicável a Portugal — visto que o Presidente da República não compartilha da função governamental e é exterior à lógica político-partidária que informa esta —, salvo com adaptações substanciais que lhe retirem todas as virtualidades heurísticas. Para uma

Nesse conflito o Presidente da República é árbitro (entre o Governo e a Assembleia, entre a maioria e a oposição), polícia (do Governo, controlando a sua conduta) e, em caso de crise, bombeiro do sistema (demissão do Governo, dissolução da Assembleia da República, declaração do estado de exceção, etc.). Pode advertir os contendores, afastar o Governo, dar *chances* à oposição mediante a dissolução da Assembleia da República. Mas não pode substituir-se-lhes ou subrogar-se-lhes.

Só esta posição de independência partidária e de autonomia face à maioria e à oposição é que permitirá que o Presidente da República desempenhe tanto a *função de integração*, que, num contexto pluripartidário, decorre das suas atribuições de representante da República (ou seja, de toda a comunidade nacional) e de garante da unidade nacional, como a função de defesa do «regular funcionamento das instituições» (art. 123<sup>o</sup> da Constituição)<sup>24</sup>.

#### 4.2. As funções constitucionais do Presidente da República

O que distingue o regime parlamentar «semipresidencial» das formas parlamentares

---

tentativa de aportuguesamento do conceito de coabitação e da correspondente análise, ver Marcelo Rebelo de Sousa, *A coabitação política em Portugal*, Lisboa, 1987.

<sup>24</sup> Esta função de integração — mas não integracionista — é reiteradamente salientada pela doutrina alemã. Cfr., por último, Herzog, in Maunz/Dürig, *Grundgesetz — Kommentar*, vol. II, anotação ao artigo 54<sup>o</sup>.

típicas é a posição autónoma do Presidente da República e os seus poderes próprios de intervenção política.

Na verdade, todos os chefes do Estado desempenham algum papel constitucional. «Há duas tarefas que são comuns ao chefe do Estado em todas as formas de governo: articular o consenso constitucional e preservar, defender e fomentar a funcionalidade (*Arbeitsfähigkeit*) do sistema democrático»<sup>25</sup>. No sistema «semipresidencial» o Presidente da República não somente dispõe de especiais poderes para desempenhar essa tarefa como também possui outras importantes funções.

É o art. 123<sup>o</sup> da CRP que, definindo o cargo de Presidente da República, identifica igualmente as suas principais funções, a saber:

- representar a República;
- garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas;
- comandante supremo das Forças Armadas.

Da fórmula de juramento estabelecida no art. 130<sup>o</sup> decorre implicitamente também a função presidencial de «defender (...) e fazer cumprir a Constituição da República Portuguesa»<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> W. Kaltefleiter, *Ob. cit.*, p. 198.

<sup>26</sup> Alfredo Barroso e J. Vicente de Bragança (*ob. cit.*, p. 324) atribuem ao Presidente da República a «qualidade de defensor ou guardião do texto constitucional».

É em articulação com estas funções que devem ser entendidos os poderes enunciados nos arts. 133<sup>o</sup> a 138<sup>o</sup> da CRP<sup>27</sup>.

Um e outros tornam claro o perfil constitucional do Presidente da República e o seu lugar no sistema dos órgãos de soberania. O Presidente da República não governa, nem o Governo é um comissário seu. Para além das suas funções de representação da República, ao Presidente cabem sobretudo funções de garantia da existência e da unidade da República, e de velar pelo regular funcionamento das instituições. Politicamente irresponsável, ele não é um *órgão governante*, não tendo intervenção na condução dos negócios governamentais, competindo-lhe antes velar pela sua regularidade institucional<sup>28</sup>.

Em certo sentido, o Presidente da República representa um «quarto poder» ao lado dos três poderes clássicos, que não pode deixar de evocar o «poder regulador», que Benjamin Constant pretendeu imputar ao monarca constitucional, e o «poder neutro», que Carl Schmitt viu no Presidente da República de Weimar, sem contudo corresponder ao entendimento fundamentalmente pas-

<sup>27</sup> Para um visão sistemática das funções e poderes do Presidente da República ver Jorge Miranda, «Actos e funções do Presidente da República», in J. Miranda (org.), *Estudos sobre a Constituição*, vol. I, Lisboa, 1977, pp 261 ss, e Alfredo Barroso e J. Vicente de Bragança, *loc. cit.*, pp. 321 ss.

<sup>28</sup> Sobre a concepção do Presidente da República como «estrutura garantística» e não como «estrutura governante» ver, para o caso italiano, Serio Galeoti, «Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?», in *La Figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milão, 1985, pp. 17 ss.

sivo e «impolítico» que essas construções fizeram do chefe do Estado<sup>29,30</sup>.

O Presidente da República não é titular da função governamental, nem detém poderes de cogestão governamental, mas possui importantes poderes de intervenção institucional e comparticipa da função de orientação e de conformação política do Estado<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> A concepção do Presidente da República como um «quarto poder», dotado de certa autonomia e com poderes próprios de regulação e equilíbrio do sistema é comum aos modernos sistemas de governo parlamentares. Assim, na Itália, por exemplo, a doutrina refere que «o próprio facto de o Presidente da República exercer no respeitante aos vários poderes do Estado faculdades efectivas de intervenção e de *indirizzo* significa que ele personifica um poder autónomo (*a se stante*) ou, como já se disse, um “quarto poder”» — F. M. Dominedò, «Saggio sul potere presidenziale», in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, *cit.*, p. 217. E Paolo Barile, citando Mortati, configura também o Presidente da República como um «quarto poder do Estado», que consiste no «poder de influência» (Barile, «Presidente della Repubblica», *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, p. 720).

<sup>30</sup> Não é por acaso que, aplicando ao caso português a «grelha de transformação» concebida por M. Duverger (*Xeque-Mate*, *cit.*, p. 123), chega-se à conclusão de que os Presidentes portugueses até agora ficam situados na posições 5-8 e 13-17 dessa «grelha», que correspondem ao perfil de «presidente árbitro». Dado que a Constituição exclui por princípio as posições 1-4 (ou seja, a do presidente chefe da maioria de governo, que levaria à direcção do executivo pelo Presidente da República), restam por realizar as posições 9-12 (o presidente como membro mas não chefe da maioria), que, de acordo com esse esquema, levariam a um perfil de «presidente símbolo».

<sup>31</sup> Por todos, ver J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2<sup>o</sup> vol., pp. 27 ss. Também Alfredo Barroso e J. Bragança de Freitas (*loc. cit.*, p. 336) caracterizam a função presidencial como «ausência de

### 4.3. A competência do Presidente da República e poderes implícitos

#### 4.3.1. Proibição de ampliação por via legal

Os arts. 136<sup>3</sup>, 137<sup>4</sup> e 138<sup>5</sup> da Constituição definem a competência do Presidente da República, ou seja, o conjunto de poderes e de faculdades de que ele dispõe para desempenhar as suas funções constitucionais.

O problema que se pode pôr é o de saber se esses poderes são taxativos ou se podem ser ampliados por via de lei.

Dispõe o n.º 2 do art. 113.º da CRP que «a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição». Daqui decorre que a competência dos órgãos de soberania — entre os quais se conta o Presidente da República — é a que consta da Lei Fundamental. O princípio essencial é pois o de que ele «tem as competências que a Constituição lhe conceder; não as que não conceder a outros órgãos»<sup>32</sup>. Por isso, a lei só pode ampliar a competência do Presidente da República, caso a Constituição o autorize.

Não é esse o caso. Diferentemente do que sucede com a Assembleia da República e com o Governo [cfr. respectivamente arts. 164.º, al. o), e

---

poderes executivos por parte do Presidente da República mas dispondo de poderes institucionais importantes e poderes de direcção política próprios».

<sup>32</sup> J. Miranda, «Chefe de Estado», in *Dicionário jurídico da administração pública*, vol. II, 2.ª ed., 1990, p. 385.

200.º-1, al. i)], a Constituição não remete para a lei a definição de outras competências do Presidente da República, além das que ela mesmo define. Está portanto excluído o alargamento dos poderes presidenciais por via legal<sup>33</sup>. Ele só tem os poderes que a Constituição lhe atribui expressa ou implicitamente<sup>34</sup>.

É de assinalar entretanto que a extensão concreta de certos dos poderes de intervenção do Presidente da República não pode deixar de estar indirectamente na dependência da lei. Quando, por exemplo, uma lei determina que a sua regulamentação deverá ser efectuada por decreto regulamentar (cfr. art. 115.º-6 da CRP), é evidente que com isso está a dar ao Presidente da República a faculdade de decidir em última instância sobre a matéria, visto que tais regulamentos, ao contrário dos demais, estão sujeitos a promulgação presidencial [art. 137.º, al. b)]. O mesmo sucede quando a lei estabelece que certo acto governamental deva revestir a forma de decreto, pois

---

<sup>33</sup> Diferente é a opinião de J. Miranda, «Actos e funções...», *cit.*, p. 278, para quem a lei ordinária pode adicionar outras competências às competências constitucionais do Presidente da República, «se a lei não puser em causa os poderes dos restantes órgãos e o sistema de governo». Simplesmente, não se vê como ultrapassar o obstáculo do art. 113.º-2 da CRP. Note-se que o Tribunal Constitucional em vários arestos recorreu a este preceito constitucional para rejeitar o alargamento legal da competência dos tribunais militares.

<sup>34</sup> No mesmo sentido e com a mesma lógica, para o caso italiano, ver Giuseppe Ugo Rescigno, in G. U. Rescigno/A. Cassese/G. de Vergottini, *Il Presidente della Repubblica*, Bolonha/Roma, 1978, p. 190.

também esses actos governamentais precisam de assinatura presidencial, nos termos da mesma disposição constitucional. É natural esperar que isso suceda justamente com as leis que regulam matérias mais intimamente conexas com as funções constitucionais do Presidente da República<sup>35</sup>.

#### 4.3.2. Os poderes implícitos

Questão diferente é a da possibilidade de a lei se limitar a explicitar poderes inerentes ou poderes constitucionalmente implícitos do Presidente da República, ou poderes adquiridos por via de costume constitucional<sup>36</sup>.

Na verdade, não se pode excluir de todo em todo a existência de competências implícitas, desde que o seu apuramento respeite as regras da hermenêutica constitucional, não servindo para a criação de competências extraconstitucionais autónomas.

---

<sup>35</sup> A Lei de Defesa Nacional, por exemplo, determina que «as bases gerais da organização dos ramos das Forças Armadas serão aprovadas por lei da Assembleia da República e desenvolvidas e regulamentadas por decreto-lei e por decreto regulamentar do Governo, respectivamente» (Lei nº 29/82, art. 21º-3).

<sup>36</sup> Cfr. J. Miranda, «Actos e funções...», *cit.*, p. 278. O autor citava, entre os primeiros, os poderes respeitantes à salvaguarda do exercício de soberania em caso de ocupação estrangeira, previsto na base XXX da Lei nº 2084, de 16 de Agosto de 1956; e como exemplo dos segundos mencionava a concessão dos graus das ordens honoríficas portuguesas, prevista no Decreto-Lei nº 44721, de 24 de Novembro de 1962.

Noutro lugar já escrevemos sobre este assunto o seguinte:

«A força normativa da Constituição é incompatível com a existência de competências não escritas na Constituição (salvo nos casos de a própria Constituição autorizar o legislador a alargar o leque de competências normativo-constitucionalmente especificado). De igual modo, é de rejeitar, no plano metódico, a invocação de “poderes implícitos”, de “poderes resultantes” ou de “poderes inerentes” como formas de competência autónomas. Quando muito, é admissível uma “complementação” das competências constitucionais através do manejo de instrumentos metódicos de interpretação (sobretudo de interpretação sistemática e teleológica) e de integração. Nuns casos, a admissão destas competências “implícitas” complementares (enquadráveis no programa normativo-constitucional de uma competência explícita) explica-se porque se trata, não tanto de “alargar” competências, mas de aprofundar competências (ex: quem tem competência para uma decisão, deve igualmente ter competência para a preparação dessa decisão); noutros casos, a competência “implícita” pode tornar-se necessária para preencher uma evidente lacuna constitucional, através da leitura sistemática e analógica dos preceitos constitucionais (ex. em face da redacção originária do art. 199º-2, poderia sustentar-se a competência “implícita” da Assembleia da República para suspender os

membros do Governo sujeitos a procedimento criminal por analogia com o disposto relativamente à responsabilidade criminal do Presidente da República nos termos do art. 133º-2 na redacção originária)»<sup>37</sup>.

De forma menos restritiva J. Miranda afirma:

«Os preceitos constitucionais devem ser interpretados não só no que explicitamente proclamam como também no que implicitamente deles resulta. Daí a admissibilidade de poderes implícitos do Presidente da República enquanto poderes que, embora sem declaração verbal, se revelam em consequência de poderes explícitos»<sup>38</sup>.

Mas o referido autor cuidava também de acautelar que «a doutrina dos poderes implícitos só é, portanto, admissível desde que se conjuguem as normas em que tais poderes se esteiam com as restantes normas constitucionais, nomeadamente as de competência» e que «os poderes implícitos do Presidente da República não podem brigar com

<sup>37</sup> J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2º vol., p. 16.

<sup>38</sup> «Actos e funções...», *cit.*, pp. 276 ss. Entre esses poderes o autor mencionava o de «contribuir para a orientação global da política do governo» (derivado do poder de nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro), o de «sugerir ao Governo alterações convenientes» aos diplomas vetados (decorrente do poder de promulgação e de veto) e o de «estar informado sobre a política externa do país» (resultante do poder de representação internacional).

os poderes explícitos — e também implícitos — de quaisquer outros órgãos de soberania»<sup>39</sup>.

Com as cautelas enunciadas, nada obsta constitucionalmente à admissão de poderes implícitos ou de poderes inerentes. E também nada impede, antes há vantagem, que a lei venha explicitar e clarificar esses poderes. Ponto é que a lei não extravase dessa função, de modo a criar outros poderes *ex novo*, não consentidos pelo texto constitucional, adequadamente interpretado.

Há, desde logo, os poderes implícitos necessários ou *instrumentais*, isto é, poderes inerentes ao exercício de uma determinada competência. Por exemplo, se o Presidente da República é o presidente do Conselho Superior de Defesa Nacional (CRP, art. 136º), compete-lhe naturalmente convocar as respectivas reuniões, determinar a ordem do dia, dirigir as reuniões, nomear o respectivo secretariado (cfr. Lei nº 29/82, art. 46º).

Também nada impede que a lei concretize os poderes naturalmente ínsitos numa determinada função constitucional do Presidente da República. Em princípio, só há a vantagem da clarificação. Por exemplo, se a Constituição atribui ao Presidente da República a função de comandante supremo das Forças Armadas, compete à lei densificar os poderes correspondentes (cfr. Lei nº 29/82, art. 39º). É óbvio que a lei não pode deixar de se manter dentro dos parâmetros constitucionais que de forma expressa ou implícita delimitam essa função, não podendo designadamente invadir a esfera de competência constitucionalmente atribuída a outros

<sup>39</sup> J. Miranda, «Actos e funções...», *cit.*, pp. 276 ss.

órgãos constitucionais nem perturbar as relações de competência constitucionalmente estabelecidas entre os vários órgãos. Mas, inversamente, os poderes imanentes a uma certa função constitucional não deixam de existir só porque a lei ficou aquém deles na sua explicitação<sup>40</sup>.

Finalmente, nos termos constitucionais gerais, é de admitir que certos usos, praxes ou «convenções» constitucionais possam vir a assumir, uma vez realizados os necessários pressupostos, a natureza de normas constitucionais consuetudinárias. Excluindo por princípio a emergência de normas consuetudinárias *contra constitutionem*, é de admitir porém costumes *præter constitutionem*, que não ponham em causa a lógica do sistema de governo constitucionalmente plasmado<sup>41,42</sup>.

<sup>40</sup> Como se verá, haverão de considerar-se como poderes implícitos do Presidente, entre outros, o de ser previamente ouvido sobre todos os actos e iniciativas relevantes relativos às relações externas e à defesa.

<sup>41</sup> Será este porventura o caso, entre as competências do Presidente da República, da tradicional presidência honorária das academias científicas e artísticas nacionais (cfr. Alfredo Barroso e J. Vicente de Bragança, *loc. cit.*, p. 347), que de resto pode ser reconduzida à função de representação nacional que constitucionalmente lhe está cometida.

<sup>42</sup> Se as competências do Presidente da República não podem ser ampliadas por via legal, nos termos vistos, também não podem ser *restringidas* por efeito da lei. Isso todavia não impede que certos direitos só possam ser exercidos nos termos da lei, por expressa remissão constitucional [por ex. art. 136º, al. b)], ou por necessidade de regulamentação procedimental do exercício de certas competências [por ex., a concessão de indultos, nos termos do art. 137º, al. f)], isto ao abrigo do princípio da legalidade, inerente ao Estado de direito democrático (CRP, art. 2º).

#### 4.3.3. Poderes conflituantes e concordância prática

Num sistema de pluralidade de órgãos, regulado por um princípio de separação e de interdependência (CRP, art. 114º-1), o mais natural é revelarem-se zonas de conflito positivo de competência, isto é, a pretensão simultânea de dois desses órgãos quanto ao exercício de competência em certa e determinada área.

Torna-se então necessária uma tarefa de *concordância prática*, de modo a harmonizar e congruar essas pretensões constitucionais conflituantes.

Naturalmente, que não há que proceder a nenhuma tarefa de concordância prática quando a CRP procede ela mesma à adjudicação da questão, fazendo prevalecer um dos órgãos em causa. O caso paradigmático é o do conflito entre o Presidente da República de um lado, como órgão promulgante, e a Assembleia da República e o Governo, do outro lado, como órgãos legislativos. O direito de veto do Presidente da República prevalece sobre o Governo, mas pode ter de ceder no caso da Assembleia da República (art. 139º).

Nem sempre assim sucede, porém. Há zonas cinzentas ou zonas de conflito em que se torna necessário uma tarefa de conciliação das competências constitucionais em disputa.

É o que ocorre justamente nas relações entre o Presidente da República e o Governo, com principal incidência nas áreas da defesa e da política externa, atentas as funções constitucionais de representação da República e de Comandante Supremo das Forças Armadas atribuídas ao primeiro e as funções de condução da política geral do país, constitucionalmente confiadas ao segundo.

Noutra ocasião suscitámos essa questão em várias situações. A propósito do art. 138º (competência nas relações internacionais) escrevemos:

«A função de representação externa da República que cabe ao Presidente da República (cfr. art. 123º) deve pois ser distinguida da condução da política externa, tornando-se necessária uma *tarefa de concordância prática* para as conjugar»<sup>43</sup>.

E em anotação ao art. 185º (definição do Governo) sublinhámos:

«A enfática afirmação constitucional da competência governamental no que concerne à condução da política geral do país não elimina, porém, a necessidade de esforços para estabelecer a necessária "concordância prática" entre essa função governamental e o papel constitucional do Presidente da República, especialmente enquanto representante externo da República e enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas»<sup>44</sup>.

A operação de concordância prática deve ser orientada pela preocupação de dar coerência sistemática e teleológica às normas constitucionais, atribuindo uma função útil a cada uma.

<sup>43</sup> J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Ob. cit.*, 2º vol., p. 130.

<sup>44</sup> J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Ob. cit.*, 2º vol., p. 253.

## 5. O Presidente da República e a função de orientação política

### 5.1. O Governo como órgão de condução da política geral do país

Nos termos do art. 185º da CRP, «o Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública».

Trata-se de uma das normas-chave caracterizadoras do sistema de governo configurado na Constituição. Torna-se claro que o Governo, chefiado pelo Primeiro-Ministro, é o titular do «executivo», pelo que o Presidente da República não compartilha da função governamental. Tal como nos regimes parlamentares contemporâneos, o Presidente da República entre nós não é um *presidente governante*, não é Governo, não integra nem dirige o Governo<sup>45</sup>.

Como já sublinhámos noutra altura, este princípio distingue o sistema de governo da CRP do sistema presidencial e também do chamado sistema «semipresidencial» com liderança presidencial, à maneira francesa, ou com integração Presidente-governo, à maneira finlandesa<sup>46</sup>.

A dualidade Presidente da República-Governo não se traduz numa *diarquia de governo*, nem se reconduz a uma *bicefalia governamental*. O Presidente da República não é chefe do executivo, nem

<sup>45</sup> Sobre esse traço do Presidente Federal no regime parlamentar alemão, ver Stern, *Staatsrecht*, vol. II, p. 211.

<sup>46</sup> Cfr. J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada, cit.*, 2º vol., p. 253.

co-titular dele, não lhe competindo orientar ou sequer superintender no governo <sup>47</sup>.

## 5.2. Condução política e orientação política

A Constituição confia em exclusivo ao Governo a condução da política geral do país, mas não lhe entrega só a ele a *função política* ou *de governo* em sentido amplo, que consiste na definição das orientações e opções políticas do Estado.

Como dissemos noutra lugar, «se ao Governo compete a *condução* da política geral do país, já a sua *definição* não cabe exclusivamente ao Governo, envolvendo designadamente também o Presidente da República e a Assembleia da República» <sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Por aqui o nosso actual sistema constitucional distingue-se também do desenho formal do sistema de governo da Constituição de 1933, em que havia igualmente uma separação e autonomia entre o Presidente da República e o Governo. O Presidente da República não era o titular do governo, mas, conforme afirma J. Miranda («Chefe do Estado», *cit.*, p. 396), a Constituição reservava-lhe «uma espécie de direcção superior do próprio governo».

<sup>48</sup> J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Ob. cit.*, 2<sup>o</sup> vol., p. 254. Deve notar-se que também a função de «órgão superior da Administração pública», estabelecida no referido art. 185<sup>o</sup>, carece igualmente de importantes qualificações. Por um lado, o Governo não tem poderes sobre a administração dependente das autarquias locais e regiões autónomas, que possuem serviços administrativos próprios e quadros de pessoal privativo, uns e outros independentes dos do Estado. Por outro lado, há que admitir a existência de serviços administrativos independentes do Governo, a começar pelos serviços administrativos privativos dos demais órgãos de soberania (quanto à Assembleia da República cfr. o art. 184<sup>o</sup> da CRP) e a terminar nas chamadas *autoridades independentes* (Provedor de Justiça, Alta Autoridade para a Comunicação Social, etc.).

Trata-se daquilo que a doutrina italiana designa por função de *indirizzo politico* <sup>49</sup> e a doutrina alemã por *politische Willensbildung* <sup>50</sup>.

Quanto à Assembleia da República, ela participa nessa função, de vários modos, principalmente votando as leis do plano e do orçamento, aprovando as convenções internacionais, apreciando o programa do Governo, votando moções de confiança ou de censura, fiscalizando o Governo.

Também o Presidente da República participa de vários modos na função de orientação política: ao escolher o Primeiro-Ministro e ao exonerá-lo, ao dissolver a Assembleia da República, ao promulgar ou vetar as leis, ao pronunciar-se publicamente sobre questões políticas, etc. São justamente os poderes específicos de intervenção e participação do Presidente da República na função de orientação ou de conformação das decisões políticas do Estado, especialmente no domínio da política externa e da política de defesa, que carecem aqui de ser desenvolvidas.

<sup>49</sup> Ver Temistocle Martines, «Indirizzo politico», *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, pp. 134 ss (que fala de um poder de «indirizzo politico politico geral do Estado», no qual comparticipa o Presidente da República, sendo expressamente referidos os seus poderes de *indirizzo* no sistema constitucional italiano, a pp. 162 ss) e em especial Paolo Barile («I poteri del Presidente della Repubblica», in Comitato Nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milão, 1958, pp. 237 ss), que distingue entre uma função de «indirizzo de maioria ou *indirizzo politico contingente*», que cabe ao Governo, e uma função de «*indirizzo constitucional, ou indirizzo politico geral*», que cabe ao Presidente da República.

<sup>50</sup> Cfr. Herzog, in Maunz/Dürig, *Grundgesetz — Kommentar*, vol. II, anotação 90 ao artigo 54<sup>o</sup>.

A participação da Presidente da República na função de conformação da vontade política do Estado tem uma componente essencial no *controlo* da condução da política governamental, e isto abrange desde a formação do Governo, passando pelo controlo de muitos dos seus actos e dos da maioria parlamentar, até à possibilidade de demissão do Governo. A função de controlo é genérica, mas pode compreensivelmente assumir formas mais exigentes face a maiorias prepotentes, que abusem da sua posição dominante, e noutras situações particulares em que os governos tendem a extravasar as suas funções (períodos de crise, governos demitidos, períodos eleitorais, etc.)<sup>51</sup>.

Na delimitação recíproca das funções políticas conformadoras do Presidente da República e das funções próprias do Governo é natural que surjam dificuldades, provando-se impossível uma demarcação rigorosa. Mas, sendo essa uma característica inerente a todos os sistemas políticos baseados na separação de poderes, só um correcto entendimento do papel e do perfil constitucional do Presidente

---

<sup>51</sup> Nas palavras de Barile (*loc. cit.*, p. 146), «o Chefe do Estado tem por competência precípua a de controlar o *indirizzo* da maioria (...); ora, como controlar não é participar numa função activa, ele não é co-titular da função de *indirizzo* da maioria, mas somente da função de *indirizzo* geral, e é para melhor desempenhar esta que ele é chamado a controlar a actividade da maioria» (sublinhados no original). De forma igualmente expressiva se pronuncia V. Crisafulli, no sentido de que a função do Presidente da República é também a de servir de «limite ao poder da maioria» (citado por P. Biscaretti di Ruffia, «Le attribuzione del Presidente della Repubblica», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XIII, 1963, p. 280). Nada desaconselha a aplicação deste entendimento ao caso português.

da República no sistema de governo é que permite encontrar soluções constitucionalmente adequadas e politicamente coerentes para os problemas concretos de conflito de competências positivo ou negativo entre os vários órgãos de soberania constitucionalmente chamados a contribuir para a formação da vontade política do Estado<sup>52</sup>.

### 5.3. As funções de orientação ou conformação política do Presidente da República

#### 5.3.1. A escolha do Governo e a dissolução da Assembleia da República

O principal poder do Presidente da República encontra-se na escolha do Primeiro-Ministro (e na

---

<sup>52</sup> As dificuldades de delimitação das esferas de acção recíproca dos vários órgãos com competência de direcção política não são exclusivas das relações entre o Presidente da República e o Governo, pois podem surgir entre a Assembleia da República e o Governo, como se tem revelado entre nós, sobretudo no caso de governos minoritários. E também são comuns aos demais sistemas de governo, tanto no caso dos sistemas presidenciais, apesar da separação de princípio das atribuições entre o presidente e a assembleia, como no caso dos sistemas parlamentares comuns, apesar do *low profile* dos poderes presidenciais que os caracterizam. Quanto ao sistema presidencial, basta recordar os conflitos entre o Congresso e o Presidente dos Estados Unidos, justamente a propósito da política externa e da política de defesa (cfr. por exemplo, R. Toniatti, «L'ordinamento costituzionale della difesa e degli stati di crisi negli Stati Uniti d'America», in G. de Vergottini, *Costituzione della difesa e stati di crisi*, Roma, 1991, pp. 325 ss); e quanto aos segundos, é elucidativa a literatura alemã e italiana recenseada no presente estudo sobre o papel presidencial nos respectivos países.

nomeação dos demais membros do Governo) e na possibilidade de demissão do Governo, bem como na faculdade de dissolver a Assembleia da República. Nesses actos ele detém uma substancial discricionariedade política e através deles pode exercer escolhas políticas decisivas para a orientação da política do país<sup>53</sup>.

Com efeito, são esses poderes que distinguem o nosso sistema de governo de um sistema propriamente parlamentar. Trata-se de *poderes efectivos* e não de poderes meramente formais, como sucede normalmente nos sistemas parlamentares comuns.

Quanto à escolha do Primeiro-Ministro, o acto do Presidente da República é um acto jurídico-constitucionalmente discricionário. Ele não está juridicamente vinculado à nomeação de um Primeiro-Ministro consoante as indicações parlamentares. Não é obrigado a nomear o líder do partido mais votado. Sendo certo que não pode fazer vingar um Governo que tenha contra si mais deputados do que a favor, nada impede juridicamente o Presidente da República de nomear um Primeiro-Ministro da sua confiança pessoal, sem apoio parlamentar explícito à partida.

É evidente que, na prática, esta liberdade pode ser reduzida a bem pouco, quando, no seguimento de eleições parlamentares, emergir um partido claramente vencedor, nomeadamente com maioria

---

<sup>53</sup> Já Jorge Miranda («Chefe do Estado», *cit.*, p. 408) mencionava a escolha do Presidente do Conselho e dos demais membros do Governo entre as *funções de orientação geral* do Chefe do Estado no regime da Constituição de 1933, considerando que a escolha do chefe do governo equivalia «à escolha da política que o país vai seguir».

absoluta de votos<sup>54</sup>. Mas, fora essa situação, e dentro desses limites políticos, o poder do Presidente da República de escolher uma solução de governo mais conforme às suas orientações políticas é um poder efectivo e jurídico-constitucionalmente livre.

Quanto à escolha dos Ministros, também o Presidente da República detém um importante poder discricionário, visto que não está obrigado a nomear os nomes propostos pelo Primeiro-Ministro. Se é certo que não pode nomeá-los sem proposta do Primeiro-Ministro, nem impô-los a este, pode naturalmente recusar os que lhe sejam propostos, «forçando-o» a propor outros nomes que sejam do seu agrado<sup>55</sup>.

A escolha definitiva do Primeiro-Ministro pode naturalmente depender da segurança que o Presidente da República queira alcançar quanto às orientações políticas do futuro Governo. E nada impede que a nomeação do Primeiro-Ministro seja condicionada de facto pela assunção por este dos compromissos considerados necessários pelo

---

<sup>54</sup> Isto é assim sobretudo à medida que as eleições parlamentares vão ganhando um carácter parcialmente referendário e plebiscitário, em que não se escolhem apenas deputados mas também partidos e programas de governo, bem como candidatos a Primeiro-Ministro.

<sup>55</sup> Não está mesmo excluído que o Presidente da República sugira ao Primeiro-Ministro a escolha de certa personalidade ou de determinado perfil para determinada pasta. Mas obviamente a decisão é sempre do Primeiro-Ministro. Fazendo referência a uma espécie de «direito de participação» (*Mitwirkungsrecht*) na nomeação de ministros, mesmo num regime parlamentar de chanceler, cfr. K. Stern, *Staatsrecht*, II, p. 246.

Presidente da República, incluindo quanto à atribuição de certas pastas ministeriais<sup>56</sup>.

Podendo escolher o Governo com uma margem variável de discricionariedade — dependendo das circunstâncias —, o Presidente da República possui também o poder de demitir o Governo, independentemente de qualquer desconfiância parlamentar em relação a este. É certo que, depois da primeira revisão da Constituição (1982), tal poder deixou de ser inteiramente discricionário, passando a estar condicionado à necessidade de salvaguardar o «regular funcionamento das instituições» (art. 198º-2).

Com esta alteração deu-se uma significativa deslocação desse poder presidencial, visto que a

---

<sup>56</sup> A faculdade constitucional de o Presidente da República condicionar a formação concreta da equipa ministerial e as opções políticas do futuro Governo tem de considerar-se uma consequência natural da liberdade de nomeação do Primeiro-Ministro. Na Áustria essa faculdade não oferece dúvidas: «O Presidente federal tem a possibilidade de ligar a constituição do governo a determinadas condições. Essas condições podem referir-se tanto ao futuro programa de governo ou a questões pessoais (ministros), como à distribuição das pastas governamentais. O preenchimento das condições torna-se então um pressuposto da nomeação. Desse modo, o Presidente pode exercer uma importante influência política sobre a constituição do governo» (K. Berchtold, *Der Bundespräsident*, Viena/Nova Iorque, 1969, p. 220). Mesmo num regime exclusivamente parlamentar, como a Itália, há quem defenda também que o Presidente da República pode «impor condições ao indigitado Primeiro-Ministro, as quais, se não forem aceites, poderão legitimar a revogação do encargo de formação do Governo» (cfr. Paolo Barile, «Presidente della Repubblica», *cit.*, p. 727).

demissão do Governo passou a estar limitada quanto aos seus fins<sup>57</sup>. Em certo sentido, a demissão do Governo passou a ser um instituto de «estado de necessidade constitucional». O Presidente da República deixou de poder demitir o Governo por causa da condução da política geral do país, salvo se e na medida em que ela ponha em causa o «regular funcionamento das instituições». E por mais que seja insindicável o abuso ou desvio de poder pelo Presidente da República no exercício deste poder, não deixa de ser verdadeira a sua limitação jurídico-constitucional<sup>58</sup>.

Todavia, resta sempre uma ampla margem de liberdade na definição das circunstâncias que legitimem a invocação de «regular funcionamento das instituições», sendo impossível tipificá-las de forma exaustiva ou taxativa<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Como observa pertinentemente Lucifredi (*ob. cit.*, p. 686), esta acção do Chefe do Estado «torna-se claramente vinculada quanto ao fim: a sua iniciativa deve ser directamente instrumental e subordinada ao escopo primário e principal, que é “o regular funcionamento das instituições democráticas”».

<sup>58</sup> Quanto aos Ministros e demais membros do Governo, o Presidente não pode exonerá-los, salvo mediante proposta do Primeiro-Ministro [CRP, art. 136º, al. h)]. Mas se for caso disso, nada impede o Presidente de aconselhar ou pressionar o Primeiro-Ministro no sentido da demissão de certo membro do Governo, podendo fazê-lo, em última instância, de forma pública.

<sup>59</sup> Ver J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2º vol., pp. 288 ss. E também Isaltino Morais *et alii*, *ob. cit.*, pp. 105 ss, e F. Lucas Pires, «O sistema de governo», *loc. cit.*, pp. 297 ss (que todavia tendem a desvalorizar excessivamente a vinculação constitucional desse poder).

Já a dissolução da Assembleia da República é praticamente incondicionada, ressalvados os limites temporais e a necessidade procedimental de consulta ao Conselho de Estado e aos partidos parlamentares [arts. 175º e 136º, al. e)]. O Presidente da República pode dissolver a Assembleia — com ou sem demissão concomitante do Governo — não apenas para resolver uma crise política, mas também para mudar a composição daquela, de modo a possibilitar novas soluções de governo. A dissolução da Assembleia da República não está dependente de proposta nem da concordância do Governo, como sucede em muitos sistemas parlamentares<sup>60</sup>. A dissolução parlamentar não é um instrumento do Governo; pode ser mesmo um instrumento presidencial contra o Governo.

A combinação de todos estes poderes significa que, se é ao Governo que cabe a condução da política do país, é ao Presidente da República que pertence em grande medida escolher e manter o Governo, bem como refazer a composição parlamentar, cabendo-lhe, portanto, indirectamente, influenciar de modo decisivo as escolhas políticas do Estado.

### 5.3.2. Os poderes de veto presidencial e os poderes compartilhados

Enorme importância possuem também os poderes negativos do Presidente da República, as

<sup>60</sup> Logicamente, a dissolução da Assembleia da República não carece de referenda governamental.

faculdades *d'empecher*, a que poderemos chamar genericamente poderes de veto ou de bloqueio.

Entre eles assume naturalmente importância decisiva o veto dos diplomas da Assembleia da República e do Governo (CRP, art. 136º), que é um acto livre do Presidente da República, tanto mais que, em muitos casos, a superação parlamentar do veto requer uma maioria exigente, ao passo que o Governo não tem nenhum meio de o ultrapassar. Através do veto o Presidente da República pode influir decisivamente nas escolhas políticas do Governo e da maioria parlamentar. Ele não pode substituir-se ao parlamento e ao Governo, ou dar-lhes ordens ou instruções, mas pode impedir ou obstacular as suas escolhas. Em última análise, a capacidade do Governo para conduzir a sua política depende grandemente do Presidente da República.

O mesmo discurso vale, por maioria de razão, para as convenções internacionais, visto que a ratificação dos tratados é um acto livre do Presidente da República e a aprovação dos acordos em forma simplificada carece igualmente da assinatura do Presidente da República, cuja recusa é insuperável.

São numerosos os casos de actos constitucionais que exigem a convergência do Governo e do Presidente da República, isto é, que aquele não pode levar a cabo sem a concordância deste, ou que o Presidente não pode praticar sem iniciativa ou proposta do Governo ou da maioria parlamentar: é o caso da nomeação de um relevantíssimo número de titulares de cargos públicos (Ministro da República para as Regiões autónomas, presidente do Tribunal de Contas, Procurador-Geral

da República, chefes militares, embaixadores) e a prática de certos actos de enorme importância política, como a convocação de referendos, a declaração do estado de sítio e do estado de emergência, a declaração de guerra, etc. <sup>61</sup>.

### 5.3.3. A presidência do Conselho de Ministros

Nos termos do art. 136º, al. i), da CRP, compete ao Presidente da República presidir ao Conselho de Ministros quando o Primeiro-Ministro lho solicitar. Trata-se de uma oportunidade de participação directa na própria função governamental.

Todavia, é uma ocorrência que constitucionalmente não pode deixar de ser excepcional. O normal é a presidência do Conselho de Ministros pelo Primeiro-Ministro, visto que é ele o chefe do Governo, competindo-lhe dirigir a respectiva política geral (art. 204º). Depois, é a própria lógica do sistema que impede que o Presidente da República participe directamente na função governamental de forma habitual, dado que aquele assenta na separação e autonomia recíproca do Presidente e do Governo, bem como na responsabilidade deste perante aquele, o que seria subvertido se o primeiro passasse a partilhar da função governamental.

Naturalmente, nem o Primeiro-Ministro tem a obrigação de solicitar ao Presidente da República a participação no Conselho de Ministros, nem o Presidente da República tem o dever de responder à solicitação.

<sup>61</sup> Naturalmente, tais actos presidenciais carecem de referenda governamental, que aqui desempenha uma evidente função de controlo político.

### 5.3.4. A presidência de órgãos constitucionais consultivos

O Presidente da República pode ainda participar positivamente na definição de orientações políticas através dos órgãos colegiais de natureza total ou predominantemente consultiva a que ele preside.

Constitucionalmente, o Presidente da República preside a dois órgãos consultivos, designadamente o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa Nacional, um de carácter geral, outro de carácter sectorial, cuja importância para efeitos de intervenção presidencial na orientação política do Estado não pode ser subestimada.

Deixando de lado por ora o segundo, que será objecto de atenção específica mais à frente, importa chamar a atenção para o Conselho de Estado. Constitucionalmente, ele é em primeira linha um órgão ancilário do Presidente da República, destinada a auxiliá-lo no desempenho das suas funções (art. 144º); mas, por outro lado, dada a sua composição e as tarefas de consulta necessária que lhe foram conferidas (art. 148º), ele funciona também como forma de condicionar certos dos poderes do Presidente da República, nomeadamente os mais melindrosos; por último, porém, uma vez que o Presidente pode recorrer a ele para o aconselhar no exercício das suas funções, quaisquer que elas sejam [art. 148º, al. f)], nada impede que o Conselho seja chamado a pronunciar-se sobre os mais variados assuntos, incluindo sobre as orientações políticas gerais ou sectoriais, dando ocasião ao Presidente da República para transmitir a sua posição sobre eles e, no caso de colher apoio

do Conselho, exercer assim uma influência considerável sobre a condução política do País <sup>62</sup>.

Em última análise, esse órgão, pela sua composição e funções, pode funcionar, consoante as circunstâncias, como um meio de controlo dos poderes do Presidente da República, como um meio de concertação institucional entre ele, o Governo e a oposição, e finalmente, como forum de apreciação da condução da política governamental.

### 5.3.5. As tomadas de posição públicas

Um dos mais importantes meios de participação do Presidente da República na função orientação política do Estado consiste nas tomadas de posição sobre as questões públicas, nomeadamente através de mensagens à Assembleia da República, comunicações formais directas ao país, discursos, entrevistas, conferências sobre os problemas nacionais <sup>63</sup>. Elas tanto podem revestir configuração

<sup>62</sup> De facto, nada constitucionalmente limita o Conselho de Estado à apreciação de assuntos concretos de uma específica competência presidencial e muito menos de projectos de medidas presidenciais concretas. Por exemplo, nada impede que, a fim de habilitar o Presidente da República a ajuizar sobre a promulgação de um «pacote» de medidas económicas, ele julgue conveniente uma apreciação do Conselho sobre o estado económico do País.

<sup>63</sup> A formulação das orientações presidenciais começa naturalmente no programa de candidatura do futuro Presidente da República e no seu primeiro acto após a tomada de posse, que consiste numa espécie de *discurso de apresentação* pronunciado perante a Assembleia da República, o qual, embora não previsto na Constituição, vem constituindo uma

formal — caso das mensagens à Assembleia da República, das comunicações oficiais ao País através da televisão, dos comunicados oficiais emitidos pela Presidência —, como assumir expressão informal, através de discursos, entrevistas, conferências, etc. <sup>64</sup>.

A Constituição menciona expressamente o poder de dirigir mensagens à Assembleia da República [art. 136<sup>o</sup>, al. i)], bem como a competência para se pronunciar «sobre todas as emergências graves para a vida da República» [art. 137<sup>o</sup>, al. e)], cujo exercício, em ambos os casos, dispensa naturalmente a referenda ministerial (art. 143<sup>o</sup>). Mas o exercício dos poderes presidenciais não pode deixar de envolver necessariamente um *poder genérico de tomar posições públicas*, enquanto Presidente, sobre

---

praxe que não parece ser constitucionalmente ilegítima. Também na Itália os discursos de tomada de posse transformaram-se numa «praxe já consolidada», assumindo o papel de «documentos programáticos de indiscutível relevo» (Maria Cristina Grisolia, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziale*, Milão, 1986, p. 120).

<sup>64</sup> Uma forma particular de exteriorização pública do Presidente da República são as visitas e deslocações à periferia, cujas expressões típicas foram as viagens locais do Presidente Eanes e as «presidências abertas» do Presidente Mário Soares. Para além da oportunidade que fornecem para o Presidente se poder pronunciar sobre os problemas nacionais, tais viagens permitem estabelecer contactos directos com as autoridades locais e com as populações, independentemente da mediação partidária. Sobre o significado das viagens de Eanes como meio de expressão política ver J. Campinos, «Le cas portugais de 1979 à 1983», in M. Duverger (org.), *Les régimes semi-présidentiels*, cit., pp. 217 ss, e J. Durão Barroso, «Les conflits entre le Président portugais et la majorité parlementaire de 1979 à 1983», *ibidem*, pp. 237 ss.

as questões do Estado em geral e as da governação em particular. Trata-se de um *poder instrumental* que está naturalmente insito no exercício dos poderes constitucionais do Presidente <sup>65</sup>.

Neste aspecto, a função presidencial num sistema «semipresidencial» destaca-se consideravelmente do que é típico num sistema parlamentar. O Presidente da República goza de uma ampla margem de liberdade de exteriorização de opiniões políticas. A diferença essencial está em que, sendo um órgão autónomo em relação ao Governo e competindo-lhe entre outras coisas controlar este, o Presidente pode tomar posições públicas sem precisar do acordo prévio do Governo e sem estar necessariamente em sintonia com ele, como é a regra nos regimes parlamentares típicos <sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Também na Itália, onde a Constituição só menciona as mensagens ao parlamento, não se questiona a utilização de toda a variedade de meios formais e informais de exteriorização das opiniões presidenciais. Ver em particular Temistocle Martines, «Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica», in *La Figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milão, 1985, pp. 135 ss, e Maria Cristina Grisolia, *Potere di messaggio...*, cit., passim.

<sup>66</sup> De resto, a situação nos regimes parlamentares típicos quanto a este aspecto está longe de se poder considerar unívoca. E se na Alemanha a doutrina dominante parece ser a de que o Presidente da República não pode tomar posições públicas sem a aprovação do Governo — cfr. W. Kaltefleiter, *ob. cit.*, pp. 270 s (que todavia informa que a prática constitucional não se conforma com esse entendimento) —, já na Itália tal não sucede. Para uma extensa análise da experiência italiana, incluindo a prática de activismo presidencial de Gronchi e Pertini, bem como das diversas posições doutrinárias, ver M. C. Grisolia, *ob. cit.*.

Todavia, na exteriorização pública das suas opiniões, o Presidente da República está sujeito a *limites implícitos* inquestionáveis. Ele não pode publicamente apresentar alternativas políticas ao programa e à acção política do Governo em funções. Deve, em princípio, manter-se em grau adequado de generalidade, que evite que ele apareça no papel de centro autónomo de produção de soluções de governo, que devem estar reservadas ao Governo e à oposição <sup>67</sup>.

<sup>67</sup> A doutrina nos países de regime parlamentar comum parece ser mais exigente quanto aos limites das mensagens e tomadas de posição públicas presidenciais, o que é natural, dado que o Presidente carece de legitimidade política como pólo autónomo de poder. Assim, a título de exemplo, na doutrina italiana há quem defenda que o Presidente «não deve nunca interferir com o *indirizzo* político discricionariamente escolhido pela maioria no âmbito da liberdade constitucional» (P. Biscaretti di Ruffia, *loc. cit.*, p. 287), mas tal posição, que não corresponde à prática política, encontra formulações menos rígidas na doutrina (cfr. por exemplo, T. Martines, «Il potere di esternazione...», cit., p. 152, que apela para o princípio de imparcialidade do Presidente como critério dos limites das suas tomadas de posição públicas). No caso alemão, a doutrina alude também a uma «exigência de medida» ou de «justa medida» (*Mässigungsgebot*) nas intervenções presidenciais (cfr. Herzog, in *Maunz-Dürig, Grundgesetz — Kommentar*, anotação 57 ao artigo 58<sup>º</sup>). Como quer que seja, num sistema parlamentar «dualista», como o nosso, em que o Presidente detém uma legitimidade política própria e poderes específicos de intervenção na orientação política do Estado, aquela posição restritiva deve ser conjugada com o direito do Presidente da República a advertir ou mesmo censurar o Governo, que, aliás, é perante ele responsável (naturalmente, observados os requisitos da lealdade institucional quanto à prévia informação do executivo e quanto à contenção e sentido de proporção das críticas públicas).

A função de crítica ou mesmo de censura ou admoestação do Governo não deve ser transformada numa função positiva de formulação de propostas de medidas governamentais e muito menos de ordens ou instruções ao Governo quanto à condução dos negócios públicos.

A função de orientação política do Presidente da República, na sua vertente positiva, não deve ultrapassar aquilo que sem grande precisão, mas com força sugestiva, se designa entre nós por «magistratura de influência»<sup>68</sup>. O Presidente da República pode fazer sugestões, aconselhar, persuadir, ou mesmo pressionar o Governo<sup>69</sup>. Mas não pode forçar o Governo a fazer certa coisa ou a fazê-la de determinada maneira, não pode dar-lhe ordens ou instruções, nem directivas ou recomendações. Em última instância, o Governo é soberano na condução da política do País e por ela responde, em termos diferentes, perante o Presidente da República e perante a Assembleia da República. No final, o Governo pode agradecer ao Presidente da República as ajudas recebidas ou

<sup>68</sup> Cfr. Alfredo Barroso e J. Vicente de Bragança, «O Presidente da República», *loc. cit.*, p. 322. De resto, a expressão é igualmente usada para designar o papel propriamente político do presidente em sistemas de governo parlamentar ou de base parlamentar. Ver, por ex., L. Paladini, «Presidente della Repubblica», *cit.*, p. 167, que se refere ao Presidente da República italiano como «magistrado de persuasão e de influência».

<sup>69</sup> Se mesmo num genuíno sistema parlamentar, como o britânico, é reconhecido ao chefe do Estado o direito de «advertir, incentivar e ser consultado» (*to warn, to encourage and to be consulted*, nas palavras clássicas de Walter Bagehot), ao Presidente da República num sistema parlamentar «semipresidencial» não pode ser reconhecido menos.

as críticas feitas; mas não pode eximir-se a arcar com as responsabilidades<sup>70</sup>.

## 6. O Presidente da República e o Governo

### 6.1. A autonomia política do Governo

No nosso sistema constitucional o Governo é um órgão de decisão político autónomo e não um mandatário ou executante da orientação política definida pelo Presidente da República. Este não é o chefe do Governo, nem governa por interposto Primeiro-Ministro.

O Presidente da República não pode ditar ao Governo o seu programa, nem dar-lhe ordens ou instruções, muito menos subrogar-se ao Primeiro-Ministro<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Além das tomadas de posição públicas há a mencionar também os *contactos privados* do Presidente da República, havendo que distinguir os mantidos com o Governo, especialmente com o Primeiro-Ministro, no desenvolvimento das suas relações institucionais normais, e os estabelecidos com outras entidades, tanto públicas como privadas. Os contactos com o Governo constituem naturalmente instrumentos privilegiados de influência do Presidente da República sobre a condução política, não estando ela submetida aos limites referidos quanto às tomadas de posição públicas.

<sup>71</sup> É evidente porém que, para além das críticas, sugestões ou conselhos a que se aludiu, o Presidente da República pode fazer depender a nomeação do Primeiro-Ministro do compromisso deste quanto a alguns temas que aquele reputa essenciais, estabelecendo-se assim uma espécie de «contrato-programa» entre ambos. Mas o cumprimento desse compromisso só é relevante em termos de «lealdade institucional» e de responsabilidade política do Primeiro-Ministro perante o Presidente da República.

A relação entre o Governo e o Presidente da República é uma relação de autonomia institucional e de responsabilidade daquele perante este; não é uma relação de subordinação hierárquica ou de dependência tutelar.

Como se viu, o Presidente da República tem poderes para *impedir* o Governo de levar a cabo as suas iniciativas ou de tomar certas medidas (direito de veto, etc.). Mas não tem meios para *obrigar* o Governo a actuar de certa maneira ou a tomar qualquer iniciativa. O Presidente da República não pode comandar ou instruir o Governo. Pode fiscalizar, advertir, admoestar e em última análise demitir o Governo. Mas não tem poderes de direcção ou de superintendência sobre a condução política do Governo. Os seus poderes de controlo são fundamentalmente negativos.

Isto não quer dizer, porém, que sejam ilícitas, sem mais, as sugestões ou mesmo conselhos que o Presidente da República entenda dever fazer ao Primeiro-Ministro. É evidente que o Presidente da República pode sempre emitir os seus pontos de vista sobre os negócios do país, desde logo nos seus contactos regulares com o Primeiro-Ministro, nas missões de informação a que este está constitucionalmente obrigado. Posto é que se mantenha a discrição e a contenção necessária para impedir que o Presidente da República possa ser acusado com justiça de ingerência pública nas tarefas próprias do Governo <sup>72</sup>.

<sup>72</sup> J. Miranda («Le régime portugais...», *loc. cit.*, pp. 147 s) refere alguns exemplos de intromissão do Presidente Eanes na actividade governamental.

Fora isso, há duas situações em que as sugestões ou conselhos do Presidente da República se afiguram de todo em todo apropriadas. Por um lado, nos casos de veto político ou de poderes compartilhados com o Presidente da República, justifica-se que este possa indicar ao Governo, por exemplo, as alterações necessárias para deixar passar um diploma, ou os requisitos pessoais e o «perfil» dos candidatos ao preenchimento de certo cargo público, de modo a evitar melindrosas situações de recusa das propostas governamentais. Por outro lado, nas áreas relevantes para as funções constitucionais do Presidente da República (garantia da independência nacional e da unidade do Estado), é mais do que justificável que lhe assista um particular dever de acompanhamento e de vigilância, incluindo o direito (e porventura o dever) de emitir os seus pontos de vista, adiantar sugestões, ou mesmo formular conselhos ao Governo.

Em suma, se a *autonomia política e a liberdade de decisão política* do Governo excluem a possibilidade de o vincular mediante *injunções, imposições ou instruções* do Presidente da República, já, em certos domínios e em determinados termos, não pode excluir-se uma faculdade presidencial de *sugestão* ou, mesmo, de *conselho*, que, embora politicamente condicionantes ou até constrangentes, não podem assumir carácter juridicamente vinculativo <sup>73</sup>.

<sup>73</sup> No Acórdão nº 461/87 (DR, I, de 15-1-88), o Tribunal Constitucional considerou não ser constitucionalmente ilícita uma *recomendação* parlamentar de legislação ao Governo. Esta doutrina não pode todavia generalizar-se às relações com o Presidente da República. Um caso óbvio em que se justifica uma recomendação de acção do Presidente da República seria

## 6.2. O dever de informação e de consulta

O direito à informação sobre o estado dos negócios públicos e sobre a condução da política governamental é um dos direitos fundamentais do Presidente da República, condição do exercício de todos os demais poderes<sup>74</sup>.

A Constituição não explicita senão um dever de informação do Governo face ao Presidente da República, através do Primeiro-Ministro [cfr. art. 204<sup>a</sup>-1, al. c)]<sup>75</sup>. Todavia, a conjugação desse

---

o de existir uma omissão inconstitucional de legislação, devidamente verificada pelo Tribunal Constitucional. Mas não é difícil imaginar outros casos de omissões parlamentares ou governamentais que legitimem chamadas de atenção políticas do Presidente da República.

<sup>74</sup> Aqui não existe diferença essencial entre os regimes parlamentares genuínos e os «semipresidenciais». Mesmo num sistema tipicamente parlamentar como o alemão, a doutrina, ainda a menos favorável a um entendimento amplo dos poderes presidenciais, defende que o Presidente da República tem direito a uma «extensa informação» (W. Kaltefleiter, *ob. cit.*, p. 264). Segundo informa o mesmo autor, na Alemanha esse direito à informação inclui a presença do secretário da presidência da República nas reuniões do próprio Conselho de Ministros, solução que todavia entre nós não poderia deixar de ser considerada desconforme com a autonomia institucional do Governo.

<sup>75</sup> A função de informação compete constitucionalmente ao Primeiro-Ministro. Mas nada impede que ele se faça coadjuvar ou suprir pelos ministros competentes. E também nada obsta a que se estabeleçam contactos directos entre o Presidente da República e os ministros ou entre os serviços da presidência e os serviços governamentais, na base do consentimento mútuo, expresso ou tácito. O que o Presidente da República não pode é despachar directamente com os ministros ou dirigir-se directamente a um ministro ou a um serviço governamental à margem ou à revelia do Primeiro-

dever com a regra da responsabilidade governamental perante aquele conferem a esse dever uma especial significado. Por um lado, a informação deve assumir o sentido de *dar conta* da actividade governamental, expondo-a e justificando-a. Por outro lado, no que respeita às principais medidas governamentais, o dever de informação deve ser prévio, de modo a permitir ao Presidente da República pronunciar-se eventualmente sobre elas, se o desejar, sem prejuízo da liberdade de decisão governamental.

Além disso, a autonomia governamental não é incompatível com a *consulta* ao Presidente da República. É obviamente um direito do Governo poder consultar o Presidente da República. Mas em certas áreas pode transformar-se num *dever*<sup>76</sup>. Tal ocorrerá sempre que se trate de matérias intimamente relacionadas com as funções constitucionais próprias do Presidente da República, entre as quais

---

-Ministro, sendo certo que este não deve pôr-lhes obstáculos indevidos, sob pena de desacato institucional. (Modificamos aqui a opinião que deixámos expressa na *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2<sup>o</sup> vol., *cit.*, pp. 31 e 309, sobre a relação do Governo com o Presidente da República através exclusivamente do Primeiro-Ministro, que se nos afigura hoje ser excessivamente rígida e não ser exigida pela lógica da autonomia governamental). Correctamente ver J. Miranda, «A posição constitucional do Primeiro-Ministro», *Boletim do Ministério da Justiça*, nº 334, 1984, p. 59.

<sup>76</sup> O dever de consulta não é exclusivo dos regimes «semipresidenciais», existindo também nos sistemas parlamentares comuns. No próprio Reino Unido entende-se que o rei tem o direito de *ser ouvido* antes de todas as decisões importantes, tendo os ministros o dever de o escutar atentamente (cfr. W. Kaltefleiter, *ob. cit.*, p. 59).

se contam justamente a política externa e a política de defesa<sup>77</sup>.

O Governo não é naturalmente obrigado, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, a seguir os conselhos do Presidente da República, sejam eles dados a seu pedido ou por iniciativa presidencial, mesmo que revistam forma de advertência mais ou menos formal (por exemplo, em mensagem ao país ou à Assembleia da República). Mas, para além da constricção política que eles possam representar — e que depende da autoridade do Presidente e das circunstâncias políticas do momento (carácter maioritário ou minoritário do Governo, etc.) —, sempre existe constitucionalmente um *dever de consideração*, de prestar a *devida atenção* às posições do Presidente da República (a *due attention* de que fala a própria doutrina britânica em relação às opiniões expressas pelo rei), que se traduz pelo menos no dever de *reavaliar* a questão e de não ir contra ela sem a devida justificação.

Por princípio, a consulta não é equivalente a pedido de autorização ou aprovação presidencial. Fora os casos expressamente previstos, os actos do

<sup>77</sup> Freitas do Amaral informa que os anteprojectos governamentais relativos à lei de defesa nacional foram transmitidos ao então Presidente da República, para que este se pudesse pronunciar sobre eles («A elaboração da lei de defesa nacional», in *A Feitura das Leis*, vol. I, Oeiras, 1986, pp. 129 ss). A nosso ver, tal iniciativa deve inscrever-se não num quadro de cortesia institucional, mas sim de um verdadeiro *dever constitucional*. Por outro lado, o dever de comunicação prévia dos projectos de diplomas legislativos deve considerar-se como uma exigência normal em relação a todos os diplomas importantes. Tal é o entendimento e a prática corrente na Alemanha (ver W. Kaltefleiter, *ob. cit.*, p. 264).

Governo não carecem do aprovação presidencial. Resta saber se e em que medida é que, em certas matérias que contendam directamente com poderes constitucionais específicos do Presidente da República, o Governo não deve mesmo procurar o *assentimento prévio* deste. É o que na nossa opinião ocorre, por exemplo, com os actos relativos ao emprego efectivo das forças armadas (v. *infra*, 7.3.2.a).

### 6.3. A autonomia do Presidente da República face ao Governo

Se o Governo é autónomo face ao Presidente da República, estando resguardado de ingerências deste na condução da política governamental, de igual modo o Presidente da República deve manter as suas distâncias face ao Governo, evitando comprometer-se directamente com a acção governamental.

O sistema de governo destina ao Presidente da República um papel *superpartes*, cabendo-lhe, como se disse, as funções de *polícia, árbitro e bombeiro do sistema*. *Polícia* para fiscalizar a acção do Governo e da maioria parlamentar sob o ponto de vista da sua conformidade com a Constituição, do regular funcionamento das instituições, do respeito pelos direitos dos partidos da oposição, da moralidade da acção e da conduta política; *árbitro* para regular a vida política, apaziguar e derimir os conflitos políticos e sociais, e se necessário admoestar os contendores, recorrendo, em última análise, à «expulsão» do Governo e à dissolução da Assembleia da República; *bombeiro*, finalmente para acor-

rer atempadamente às situações de crise ou de impasse institucional.

Para desempenhar adequadamente esse triplo papel do Presidente da República, o sistema de governo supõe um apropriado distanciamento entre ele e o Governo. Tal como não deve interferir directamente na acção governativa, nem perfilar-se como contragoverno ou subrogar-se à oposição, também não deve deixar-se associar ou comprometer directamente com a actividade governativa, ainda que a solicitação ou instâncias do Primeiro-Ministro, configurando-se perante a oposição como verdadeiro chefe de executivo. O Presidente da República não deve colocar-se em situações de, comprometendo-se directamente na condução governativa, poder ser politicamente responsabilizado por ela, e, conseqüentemente, poder vir a ser indirectamente atingido pela eventual censura parlamentar do Governo, subvertendo assim todo o equilíbrio institucional do sistema de governo. Na verdade, o Presidente da República não pode ser chamado a prestar contas perante a Assembleia da República, justamente porque ele não compartilha do poder governamental<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> A irresponsabilidade político-institucional do Presidente da República perante a Assembleia da República é parte da sua irresponsabilidade política em geral. Ela implica que ele não pode ser objecto de qualquer moção ou voto político parlamentar, e que não envolvem nenhuma censura institucional as votações contrárias a propostas presidenciais, como a superação do veto das leis, ou a rejeição da autorização para a declaração do estado de sítio ou de emergência, ou para a dissolução dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas. Todavia, é evidente que a conduta política do Presidente não está imune à crítica pública, inclusive através de intervenções produzidas na Assembleia da República (ver *infra*, nota <sup>84</sup>).

O Governo não pode eximir-se à responsabilidade política, devolvendo-a para o Presidente da República, ou invocando uma suposta coautoria presidencial da política governamental.

De resto, não é obrigatório que o Governo goze do apoio político do Presidente da República. Este não deve ao Governo solidariedade política<sup>79</sup>. Nem sequer tem de haver sintonia política entre o Governo e o Presidente. Constitucionalmente, pode ter de haver «coabitação» entre perspectivas políticas profundamente divergentes. A coexistência pacífica e a cooperação institucional nesses casos só podem ser garantidas pela ideia de respeito da autonomia governamental e de *distanciamento* do Presidente da República face ao Governo.

Reciprocamente, aliás, mesmo quando haja sintonia político-ideológica entre o Presidente da República e o Governo, deve preservar-se essa autonomia e distanciamento, não devendo este invocar uma suposta «confiança presidencial» como suplemento da sua legitimidade e mérito político. A Constituição não requer nenhuma relação de confiança política positiva entre o Presidente e o Governo.

<sup>79</sup> Por isso, a ideia corrente de «solidariedade institucional» do Presidente da República com o Governo não tem base constitucional, se interpretada no sentido de apoio ou de legitimação política das orientações governamentais. Sem dúvida que, como adiante referiremos, o Presidente da República deve ao Governo (e reciprocamente) *lealdade e cooperação institucional*, não podendo mover contra o Governo uma guerrilha institucional deliberadamente votada a solapar a actividade governamental. Mas da lealdade à solidariedade pode ir uma distância não dispicienda...

Em relação à Assembleia da República a Constituição apenas exige uma relação de confiança puramente negativa (visto que o Governo não precisa de investidura parlamentar nem de confiança parlamentar positiva); em relação ao Presidente da República, nem isso. Pode bem acontecer que o Presidente da República tenha de nomear e conviver com um Governo em relação ao qual não tenha o mínimo apreço político. Mas a separação e a distância institucional entre o Presidente e o Governo não se alteram de acordo com a sintonia ou dessintonia política entre um e outro.

Por isso, sendo natural e exigível a cooperação institucional entre ambos, já é questionável o apoio político do Presidente da República ao Governo, na medida em que isso possa curto-circuitar a autonomia e separação entre ambos.

É por isso que consideramos que a possibilidade de o Presidente da República poder presidir ao Conselho de Ministros a convite do Primeiro-Ministro [art. 136º, al. i)] deve ser uma ocorrência excepcional, quer quanto à sua frequência quer quanto aos assuntos a tratar (ver *supra*, 5.3.3.). Por um lado, não deve transformar-se em prática habitual ou regular; por outro lado, não deve fazer envolver o Presidente da República em questões de gestão corrente dos negócios públicos, ou em questões polémicas que façam alinhar o peso do Presidente ao lado do Governo contra a oposição. Essa faculdade deve ser reservada para tratar grandes questões nacionais, que requeiram cooperação institucional e que gozem de generalizado consenso nacional.

#### 6.4. Lealdade constitucional e consideração institucional

Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de *lealdade constitucional* (*Verfassungstreue*, na terminologia alemã).

A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objectivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possível. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a práticas de «*guerrilha institucional*», de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma *deontologia política*, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado (*statesmanship*).

No que respeita em particular às relações entre o Presidente da República e o Governo essas normas assumem especial relevo. Do ponto de vista do Governo, é legítimo que ele espere do Presidente da República, não necessariamente solidariedade ou apoio político, mas cooperação institucional, respeito da sua autonomia e lisura no relacionamento recíproco, no caso de divergências políticas; acima de tudo, o Presidente da República não pode motivar-se por um escopo de oposição sistemática ao Governo ou de boicote das suas iniciativas.

Na perspectiva do Presidente da República, é legítimo esperar do Governo o respeito pelas suas

funções específicas, a informação completa e atempada e a consideração devida às suas opiniões, sugestões, críticas ou conselhos.

Não podendo o Presidente da República dar ordens ou instruções ao Governo, não é menos verdade que, pela própria posição arbitral e moderadora daquele, o Governo não pode desconsiderar ou desvalorizar as suas posições, sobretudo quando se verificarem duas circunstâncias: (a) quando elas assumirem expressão solene e formal (através de mensagem à Assembleia da República, comunicação formal ao país ou carta directa ao Governo) e (b) quando elas respeitarem a áreas mais directamente ligadas às funções constitucionais do Presidente da República (defesa nacional, independência nacional, unidade do Estado, regular funcionamento das instituições).

Seguramente que o Governo não tem de assumir perante o Presidente da República uma *atitude de veneração*, à maneira do regime de 1933 (o «venerando Chefe de Estado»). Mas a desconsideração deliberada e acintosa perante uma posição formal do Presidente da República no exercício das suas funções constitucionais assumiria inequivocamente dimensões conflituosas, envolvendo um *desacato do Presidente*, que se traduz numa evidente infracção da lealdade institucional. O mesmo sucede no caso de sonegação deliberada de informações nas áreas de interesse privilegiado do Presidente da República (informações diplomáticas e informações militares, etc.).

Uma tal situação não pode deixar de ser relevante no plano da responsabilidade governamental perante o Presidente da República (art. 193º).

## 6.5. A responsabilidade governamental perante o Presidente da República

Característica típica do chamado sistema de governo parlamentar «semipresidencial», em que existe autonomia recíproca entre o Presidente da República e o Governo, é a *dupla responsabilidade governamental*, simultaneamente perante a Assembleia da República e perante o Presidente da República<sup>80</sup>. Os arts. 193º a 198º da CRP contêm as principais implicações deste princípio de dupla responsabilidade.

Mas a dupla dependência do Governo não tem exactamente o mesmo alcance perante cada um dos referidos órgãos, o Presidente da República e a Assembleia da República.

No que se refere à responsabilidade perante o Presidente da República, basta transcrever o que noutra ocasião já escrevemos:

«A responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República é uma responsabilidade imperfeita e difusa, pois não confere ao Presidente da República o

<sup>80</sup> O mesmo princípio vale na Áustria, onde igualmente, mesmo sem disposição constitucional expressa, a doutrina conclui que «o governo federal está sujeito a uma dupla dependência: de um lado, a dependência do Presidente federal, como órgão que o nomeia e o encarrega de governar (*bestellenden Organ*); de outro lado, a dependência da assembleia representativa» — K. Berchtold, *Der Bundespräsident*, cit., p. 216. No mesmo sentido ver F. Kojá («Le statut...», cit., p. 239), que põe em relevo a «responsabilidade política do governo face ao Presidente federal», decorrente do poder presidencial de demitir o governo.

poder de livremente demitir o Governo por razões de desconfiança política.

O Presidente da República goza de certa liberdade na escolha do Primeiro-Ministro (e, consequentemente, do Governo). O Governo existe como tal com a nomeação e posse do Primeiro-Ministro, independentemente e antes de se apresentar à Assembleia da República, por força apenas da vontade do Presidente da República. Mas, depois, o Presidente da República não só não pode manter o Governo contra a vontade da Assembleia da República, mas também não pode demiti-lo por razões de discordância política. A partir da nomeação o Governo, em certo sentido, "independentiza-se" do Presidente da República, que, embora podendo pedir-lhe contas da actividade governativa e podendo criticá-lo e censurá-lo, não pode contudo sancioná-lo mediante a demissão (a não ser que o Presidente da República utilize desviadamente o poder de demissão conferido no art. 198º-2). O caso torna-se evidente se se notar que a eleição de um novo Presidente da República, só por si, não implica a demissão automática do Governo existente, apesar de nomeado pelo Presidente da República anterior, o que prova que a subsistência do Governo não está formalmente dependente da subsistência do Presidente da República que o nomeou, e que entre o Presidente da República e o Governo não existe uma relação de confiança orgânica.

O único modo que o Presidente da República tem de se desfazer de um Governo que lhe desagrade (fora a verificação dos pressupostos do art. 198º-2), e que não peça a demissão, é dissolver a Assembleia da República e convocar eleições para uma nova Assembleia da República, fazendo com isso iniciar nova legislatura, com automática demissão do Governo [art. 198º-1, al. a)], o que prova que a partir da sua designação, a subsistência do governo só depende, em princípio, da Assembleia da República.

A responsabilidade do Governo perante o Presidente da República tem ainda outra característica: é que ela é veiculada exclusivamente através do Primeiro-Ministro (cfr. art. 194º), não podendo o Presidente da República pedir contas directamente a um Ministro, nem muito menos, demiti-lo individualmente»<sup>81</sup>.

Existe uma clara diferença entre a responsabilidade perante o Presidente da República e perante a Assembleia da República, pelo menos quanto ao modo da sua efectivação. A diferença torna-se clara, se se considerar que a Assembleia da República pode demitir o Governo por discordar com o seu programa ou com a sua orientação política, enquanto que o Presidente da República só pode demiti-lo quando tal se torne necessário para

<sup>81</sup> J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2º vol., cit., p. 277.

assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas (art. 198º-2)<sup>82</sup>.

### 6.6. Os limites constitucionais dos poderes do Presidente da República

A posição de preeminência do Presidente da República face ao Governo não significa onipotência do primeiro e impotência do segundo. Desde logo, o Presidente da República está naturalmente sujeito ao *princípio da constitucionalidade* no exercício das suas funções, e, embora não exista um meio procedimental de impugnação dos seus

---

<sup>82</sup> Outra expressão da mais estreita responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República está, como se viu, em que o início de uma nova legislatura implica automaticamente a demissão do Governo, o que não sucede com o início de um novo mandato presidencial. Isto não quer dizer que o Primeiro-Ministro não deva apresentar o pedido de demissão ou pôr o seu lugar à disposição do novo Presidente da República, não apenas por *cortesias institucionais*, mas por efeito de um verdadeiro dever de lealdade constitucional, permitindo ao Presidente recém-eleito rejeitar a demissão, confirmando o Governo. Esse dever de apresentação de demissão pelo Primeiro-Ministro nessas circunstâncias é referido na nossa *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2º vol., p. 287, e também por Isaltino Morais *et alii*, *ob. cit.*, p. 107 (mas invocando uma «relação de confiança» entre o Presidente e o Governo, o que pensamos não ser correcto). Sabe-se, porém, que este dever não tem sido respeitado. Registe-se que num regime parlamentar «monista», como o da Itália, onde o Governo não é responsável perante o Presidente da República, o governo em funções costuma apresentar a demissão sempre que um novo Presidente da República é eleito, ainda que na base de um «dever de cortesias» (cfr. L. Paladin, «Presidente della Repubblica», *cit.*, p. 197).

actos políticos inconstitucionais, nem por isso a sua actividade é menos vinculada. Por outro lado, nas suas relações com o Governo o Presidente está também obrigado pelo princípio da *lealdade institucional*, que implica nomeadamente um dever de informação prévia e a observância de uma regra de proporcionalidade nas eventuais advertências ou críticas ao Governo. Por último, politicamente, o Presidente da República não pode jogar gratuitamente a sua autoridade num conflito em que a razão lhe não assista, perante o juízo crítico da opinião pública, tanto mais que o Governo terá normalmente atrás de si um importante (se não maioritário) apoio parlamentar e sempre poderá, em caso de abuso do Presidente, denunciá-lo publicamente, ameaçar com a sua demissão e reclamar a dissolução da Assembleia da República e realização de novas eleições, de modo a entregar ao voto popular a resolução do conflito<sup>83</sup>.

Constitucionalmente, o Presidente da República não está sujeito a responsabilidade política, justamente porque não compartilha da função governamental. Mas a irresponsabilidade política não significa liberdade de actuação à margem da Constituição nem imunidade ao juízo crítico da opinião pública e das forças políticas<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Naturalmente que, no concreto, tudo depende das relações de forças políticas existentes: a autoridade do Presidente da República, a natureza parlamentar minoritária ou maioritária do Governo, etc.

<sup>84</sup> Como já se referiu, o Presidente da República é politicamente irresponsável, no sentido em que não pode ser destituído antes do final do mandato nem está sujeito a votos de censura da Assembleia da República. Todavia, por um lado, a sua conduta não está imune à crítica pública, nem

## 7. O Presidente da República, a política externa e a política de defesa nacional

### 7.1. As especificidades constitucionais destas duas áreas

O enquadramento constitucional do estatuto e das funções do Presidente da República permite-nos agora abordar mais facilmente a questão específica a que nos propusemos responder, nomeadamente a da articulação dos poderes do Presidente da República e do Governo em matéria de política externa e de política de defesa.

Liminarmente cabe sublinhar duas ideias: (a) o Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública *também no que se refere às relações externas e às Forças Armadas*; (b) no entanto, o Presidente da República, detém constitucionalmente poderes

---

sequer no foro parlamentar, estando portanto o Presidente sujeito àquilo a que a doutrina designa por *responsabilidade política difusa*. (Para a aplicação deste conceito ao caso do Presidente da República italiana, cfr. Giuseppe U. Rescigno, in G. U. Rescigno *et alii*, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 184 ss, e também Enzo Cheli, «Potere autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale», *Quaderni costituzionali*, III, nº 2, 1983, pp. 371 ss). Por outro lado, deve registar-se que entre nós o Presidente da República pode ser responsabilizado a título de *crimes de responsabilidade* (CRP, art. 120º-3) — diferentemente do que sucedia na Constituição de 1933, em que era totalmente irresponsável —, sendo certo que tal categoria criminal específica dos titulares de cargos políticos cobre designadamente os actos violadores da Constituição, e a sua sanção envolve a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição (CRP, art. 133º), o que corresponde em certo sentido às funções do *impeachment* nos sistemas presidenciais.

específicos nestas duas áreas, poderes que tornam necessária uma adequada operação de «concordância prática» (como se referiu acima).

Quanto à primeira, ela traduz-se em que não existe nenhuma restrição constitucional da competência governamental nessas áreas, sendo indefensável qualquer reclamação de um «domínio reservado» do Presidente ou «enclave presidencial» nessa esfera ou sequer de gestão compartilhada (cogestão) da condução da política externa e da política de defesa.

A segunda ideia, porém, sublinha os poderes específicos do Presidente nesses domínios, que encontram expressão, não apenas nas suas funções constitucionais genéricas (art. 123º), mas também e sobretudo na sua competência específica para nomear os principais titulares dos cargos político-administrativos nessas esferas, nomeadamente as chefias militares e os embaixadores e enviados extraordinários, o que não sucede em mais nenhuma área (arts. 136º e 138º). Trata-se de poderes substantivos e não meramente formais e que, pela sua relevância, colocam as relações externas e a defesa num *lugar à parte* no que concerne à participação do Presidente da República na direcção institucional do Estado<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Por isso, não é de compartilhar a afirmação de Carlo Botari citada e corroborada por F. Lucas Pires («O sistema de governo...», cit., p. 315), segundo a qual as atribuições do Presidente da República nestas matérias são «marginais».

## 7.2. A política externa

### 7.2.1. Antecedentes

Na Constituição de 1933 não havia dúvidas de que a política externa era uma área reservada ao Presidente da República. Na sua última redacção (da revisão de 1971) o n.º 7 do art. 81.º considerava ser competência do Presidente da República «representar a Nação e *dirigir a política externa do Estado, concluir acordos e ajustar tratados internacionais, directamente ou por intermédio de representantes, e ratificar os tratados depois de aprovados pela Assembleia Nacional ou pelo Governo*».

Fácil é ver que a CRP de 1976 alterou radicalmente essa situação. O art. 123.º (que confere a Presidente da República a função de representação da República) e o art. 138.º (que enuncia a sua competência nas relações internacionais) deixaram de fazer qualquer menção à direcção da política externa e à conclusão ou ajuste de convenções internacionais. Só ficaram, além da função de representação, as atribuições referidas no art. 138.º.

Combinando esses preceitos constitucionais com o art. 185.º (o Governo como «órgão de condução da política geral do país») e com a al. b) do n.º 1 do art. 200.º (competência do Governo para «negociar e ajustar convenções internacionais»), não era lícita outra interpretação, senão a de que a política externa, incluindo o ajuste de convenções internacionais, passou para o foro do Governo<sup>86</sup>. Apesar

<sup>86</sup> Nesse sentido, J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1.ª ed., Coimbra, 1978, p. 296. Para uma discussão da questão, no quadro de uma visão histórico-constitucional do problema, ver Henrique Mota, «A direcção da política externa no constitucionalismo português», sep. da revista *Nação e Defesa*, s/d (1987).

disso, não faltou nessa altura quem, contra toda a evidência, defendesse que a direcção da política externa era matéria do foro presidencial. E na prática política, durante um certo tempo, prevaleceu de facto uma leitura presidencialista, que reconhecia ao Presidente da República interferência activa na condução da política externa<sup>87</sup>.

Na primeira revisão constitucional (1982) deu-se uma clarificação da matéria, em consonância, aliás, com a relativa acentuação do pendor parlamentar do sistema de governo. Ao acrescentar à competência do Primeiro-Ministro a função de «informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do país» [art. 204.º-1, al. c)], tornou-se claro que é ao Governo que pertence a condução da política externa.

Esse tema passou, de resto, a ser pacífico na doutrina jusconstitucionalista. E a rejeição, aquando da segunda revisão constitucional (1989), de propostas tendentes a dar ao Presidente da República

<sup>87</sup> Marcelo Rebelo de Sousa refere que se estabeleceu uma «reserva presidencial» na área da política externa (cfr. *O sistema de governo antes e depois da revisão constitucional*, Lisboa, 1984). Convergindo em parte nesta apreciação, Jorge Miranda refere que o Presidente interveio na «definição da política em relação aos novos Estados africanos de língua portuguesa e até certo ponto na condução dessa política», mas acrescenta que embora com um papel importante, «não poderá falar-se de um “domínio reservado” análogo ao do general de Gaulle» (J. Miranda, «Le régime portugais entre 1976 et 1979», in M. Duverger (org.), *Les régimes...*, cit., p.149). No mesmo sentido vai J. Durão Barroso, «Le Président portugais...», loc. cit., p. 244 («assiste-se pouco a pouco a uma partilha de tarefas à francesa: o Presidente ocupando-se da política exterior e o governo da política interior»).

o poder de compartilhar na condução da política externa veio reforçar explicitamente a solução constitucional.

Por conseguinte, há que afirmar que o princípio essencial é o de que a política externa é definida e conduzida pelo Governo e não pelo Presidente da República ou em cogestão com este. Não existe um *domínio presidencial reservado* nem nenhuma *prerrogativa presidencial* em matéria de política externa.

#### 7.2.2. Os poderes específicos do Presidente da República

Todavia, como se viu, o Presidente da República possui em matéria de relações internacionais uma posição constitucional bastante *mais forte* do que noutras áreas. Pertence-lhe representar externamente a República e velar pela independência nacional, além de ser o Comandante Supremo das Forças Armadas, o que é sobretudo relevante nas relações externas com uma componente militar (art. 123<sup>o</sup>). Além disso, cabe-lhe nomear os embaixadores e aceitar os representantes diplomáticos estrangeiros, ratificar os tratados internacionais, declarar a guerra e fazer a paz.

Esta *posição reforçada* do Presidente da República na área das relações externas é tudo menos incoerente ou injustificada. É que as relações externas comprometem por natureza o país como tal, na sua unidade, sendo portanto compreensível que o Presidente da República tenha aí especial

responsabilidade, visto que ele é constitucionalmente também o *garante da unidade nacional* (art. 123<sup>o</sup>)<sup>88</sup>.

Não se trata de poderes meramente formais, como sucederia em regime parlamentar propriamente dito, mas de *poderes reais*, implicando liberdade de decisão presidencial, como é próprio dos sistemas mistos ou dualistas que autonomizam o lugar político do Presidente da República face ao Governo<sup>89</sup>.

Alguns deles não podem deixar de envolver implicitamente algumas extensões complementares<sup>90</sup>.

Importa passar em revista esses poderes.

---

<sup>88</sup> A invocação da unidade nacional para explicar o papel especial do Presidente da República nas relações externas é corrente na doutrina, frequentemente associada à necessidade ou conveniência de emprestar um *carácter suprapartidário* às suas grandes opções. Ver por exemplo, Klaus Berchtold, *ob. cit.*, p. 36: «A unidade do Estado face aos outros Estados há-de exprimir-se na unidade do órgão [de representação externa]. Nesta perspectiva pode falar-se do chefe do Estado como representante da unidade do Estado».

<sup>89</sup> Mesmo nos regimes parlamentares puros, é reconhecido ao chefe do Estado um estatuto especial no domínio das relações externas, e não faltam autores que lhe reconhecem mesmo um direito de participação ou de intervenção na própria orientação da política externa. Ver para a Alemanha os autores citados por W. Kaltefleiter (*ob. cit.*, p. 253) e para a Itália, Paolo Barile, *locs. cit.*

<sup>90</sup> Em geral sobre a distribuição dos poderes constitucionais nesta matéria, ver Jorge Miranda, «As competências constitucionais no domínio da política externa», *Nação e Defesa*, nº 14, pp. 14 ss.

### a) *Representação da República*

A função de representação da República exprime-se decisivamente nos poderes enunciados no art. 138<sup>o</sup>, mas não se esgota aí, nomeadamente quanto às suas repercussões simbólicas e protocolares, ou seja, aquilo que pode ser designado por *representação formal* do Estado <sup>91</sup>.

O Presidente da República só pode naturalmente representar o Estado como tal. Não é porta-voz da política externa do Governo, mas sim das posições do país, aquelas que estão acima das divergências de opinião acerca da política externa e que não contendem com as opções políticas desta. Em certo sentido, trata-se de distinguir entre as *posições constitucionais* na matéria (cfr. art. 7<sup>o</sup> da Constituição), que hão-de reflectir as posições «permanentes» e consensuais da comunidade nacional, e a sua implementação política mediante uma con-

---

<sup>91</sup> Como diz K. Berchtold, «a representação externa do Estado é uma função que compete ao chefe do Estado, independentemente da forma de governo» (*ob. cit.*, p. 48). Mas é naturalmente diferente o conteúdo funcional desse atributo, de acordo com o sistema de governo. Num sistema parlamentar normal a competência de representação não implica interferência directa na conformação da política externa. Cfr. Stern, *Staatsrecht*, *cit.*, p. 240. Num sistema parlamentar «de presidente» ou «semipresidencial», já a função de representação surge articulada e é densificada por certos poderes efectivos de intervenção na definição da vontade do Estado para efeitos externos. A transformação de «poderes formais» em «poderes reais de decisão» em virtude da posição jurídico-constitucional do Presidente da República nos sistemas mistos parlamentares-presidenciais é salientada por R. Capitant, *Écrits Constitutionnels*, *cit.*, p. 391.

creta política externa, que é naturalmente «contingente» e corresponde à maioria parlamentar de cada momento <sup>92</sup>.

Esta função abrange a nosso ver, entre outras, as seguintes dimensões:

- presença do Presidente da República em todas as cerimónias que envolvam a representação formal do Estado enquanto tal, sozinho ou acompanhado do Primeiro-Ministro ou do Ministro dos Negócios Estrangeiros, sempre que tal se justifique, atenta a agenda da cerimónia <sup>93</sup>;
- participação do Presidente da República, por direito próprio, se for caso disso acompanhado do Primeiro-Ministro e/ou do Ministro dos Negócios Estrangeiros, em todas as instâncias internacionais (conferências, «cimeiras» de chefes de Estado, reuniões de organizações internacionais) em que estejam em causa os grandes interesses nacionais, cabendo-lhe usar da palavra para definir genericamente a posição do país, nos termos acima delimitados;

---

<sup>92</sup> Pode valer aqui em particular a distinção acima assinalada, feita por alguma doutrina italiana, entre o *indirizzo político geral ou constitucional* e o *indirizzo político contingente ou de maioria* (i. é, de governo). (Ver *supra*, nota <sup>49</sup>).

<sup>93</sup> A nosso ver, isso inclui as cerimónias solenes de assinatura formal de tratados internacionais definitivamente negociados e ajustados, nomeadamente as realizadas no país, mas não abrange as conferências internacionais que incluam a discussão ou negociação de acordos ou convenções internacionais, pois se trata aí de tarefas constitucionalmente confiadas ao Governo.

- reserva para o Presidente da República da formulação de convites a chefes de Estado estrangeiros para visitar o país, mesmo que eles sejam simultaneamente chefes do executivo (como sucede nos sistemas presidencialistas e em alguns sistemas mistos de pendor presidencial)<sup>94</sup>;
- dever intensificado de informação completa e de audição do Presidente da República por parte do Governo acerca de todas as iniciativas externas<sup>95</sup>;
- respeito pela oposição do Presidente da República aos actos da competência do Governo que impliquem directamente com a função de representação externa do Presidente, nomeadamente aqueles que se traduzam na constituição ou interrupção de relações externas do país (como estabelecimento ou corte de relações diplomáticas, estabelecimento ou retirada de missões diplomáticas, reconhecimento de independência de novos Estados, etc.).

<sup>94</sup> Obviamente, quando a proposta de convite não parta do próprio Governo, o Presidente da República deve consultá-lo previamente. O mesmo vale para a aceitação de convites para visitas ao estrangeiro.

<sup>95</sup> Isto é válido naturalmente para a política comunitária europeia, incluindo a informação da agenda dos Conselhos Europeus e dos Conselhos de Ministros comunitários, a consulta sobre as negociações relativas ao aprofundamento da união política, sobre a nomeação dos altos responsáveis comunitários, etc.

b) *Nomear os embaixadores do país e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros*

Trata-se, como já se disse, de poderes reais do Presidente da República, não sendo puros actos formais. Embora não podendo designar senão os candidatos propostos pelo Governo, ele não está obrigado a aceitá-los, obrigando a apresentar outros. Todo o movimento diplomático tem de contar com a aprovação do Presidente da República<sup>96</sup>.

Quanto aos nossos embaixadores, o que se diz para a nomeação, vale para a exoneração. E a nomeação envolve também necessariamente a entrega de credenciais (acreditamento), destinadas ao chefe de Estado do país de destino.

Sabendo-se que a nomeação de um embaixador exige à face do direito internacional a obtenção do assentimento prévio do país de destino (*agrément*), fácil é concluir que a nomeação pressupõe uma escolha prévia, para a qual tem de ser obtida a concordância do Presidente da República. Seria de todo em todo inapropriado que o Governo escolhesse uma certa pessoa para embaixador num

<sup>96</sup> Mesmo em alguns regimes parlamentares sem componente presidencial, como é o caso da Itália, reconhece-se ao presidente da República o «poder de controlo de mérito sobre a escolha da pessoa dos agentes diplomáticos, uma avaliação que inclui a conveniência e a oportunidade político-diplomática e as qualidades e atitudes da pessoa escolhida pelo executivo ou proposta pelos órgãos estrangeiros» (Antonio Cassese, in G. U. Rescigno *et alii*, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 224).

determinado país e solicitasse o *placet* sem obter a concordância do Presidente da República<sup>97</sup>.

Quanto aos representantes diplomáticos estrangeiros, também a intervenção do Presidente da República é decisiva, visto que, cabendo-lhe aceitar as suas credenciais, isso não pode deixar de pressupor o assentimento prévio para o respectivo *agrément*<sup>98</sup>.

O mesmo deve valer para a declaração de um representante diplomático como *persona non grata*.

No fundo, havendo distinção entre o chefe de Estado e o Governo, e intervindo ambos na nomeação dos representantes diplomáticos, estes têm uma *dupla qualidade*. São a um tempo representantes do Presidente da República, representando o seu Estado, e agentes do respectivo Governo, dando execução à respectiva política externa. Daí que, naquela primeira qualidade, o Presidente da República possa estabelecer relações directas com os embaixadores portugueses, a fim de definir as missões de representação formal da República

<sup>97</sup> A Constituição não refere expressamente a intervenção do Presidente da República na nomeação de cônsules, mas pode entender-se que tal intervenção decorre, a título inerente, da função de representação externa da República. Na nossa prática diplomática é o Presidente da República que emite as cartas patentes e as cartas de *exequatur* dos cônsules. Cfr. José Calvet de Magalhães, *Manual diplomático*, 2ª ed., p. 128.

<sup>98</sup> Cfr. Calvet de Magalhães, *ob. cit.*, pp. 8 ss. O autor observa pertinentemente que a expressão «acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros», na al. b) do art. 138º da CRP, está longe de ser correcta, visto que o que o Presidente da República faz é *aceitar o acreditamento* dos representantes diplomáticos estrangeiros.

(troca de mensagens com os chefes do Estado estrangeiros, nos termos do direito diplomático internacional), e com os embaixadores estrangeiros, como representantes do respectivo chefe de Estado.

As práticas protocolares correntes apenas testemunham correctamente esta específica relação do Presidente da República com os embaixadores, portugueses e estrangeiros, com respeito pela autonomia da condução governamental da política externa.

### c) *Intervenção nas convenções internacionais*

Nos termos da al. b) do art. 138º compete ao Presidente da República ratificar os tratados internacionais depois de devidamente aprovados. Mas de outras disposições constitucionais retira-se que o Presidente da República intervém também no caso dos acordos internacionais não submetidos a ratificação, mediante a assinatura do respectivo instrumento de aprovação, seja decreto do Governo, seja resolução da Assembleia da República [cfr. arts. 200º-2 e 137º, al. b)].

A lógica destas soluções é transparente: embora caiba ao Governo negociar e ajustar as convenções internacionais [art. 200º-1, al. b)], *nenhuma convenção pode vir a vincular o Estado sem o assentimento final do Presidente da República*, a quem cabe a representação da República.

Como dissemos noutra ocasião, «a ratificação é um acto livre do Presidente da República, não sendo este obrigado a ratificar os tratados, nos mesmos termos em que pode ser obrigado a

promulgar as leis aprovadas na Assembleia da República»<sup>99</sup>. E o mesmo vale para a assinatura dos instrumentos de aprovação dos acordos em forma simplificada (não sujeitos a ratificação). Isso quer dizer que o acto de recusa do Presidente da República é definitivo<sup>100</sup>.

Obviamente, o que se diz para a vinculação do Estado mediante convenções internacionais vale em toda a linha para a *desvinculação*, carecendo de intervenção do Presidente da República os correspondentes instrumentos internacionais (denúncia de tratados, etc.).

Esta competência material do Presidente da República no âmbito das relações internacionais

---

<sup>99</sup> J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª ed., 2º vol., p. 131. À face do direito internacional a vinculação dos Estados mediante um tratado opera-se através de *cartas de ratificação* ou *cartas de adesão*, consoante os casos, assinadas pelo respectivo chefe de Estado. Entre nós, nos últimos anos, a ratificação passou a revestir, internamente, a forma de *decreto do Presidente da República* (tal como referimos na nossa referida obra, 2º vol., nota III ao art. 138º, p. 131). Mas não é seguro se tal decreto de ratificação é obrigatório. Por um lado, ele é irrelevante para efeitos de direito internacional, não dispensando naturalmente a respectiva *carta de ratificação*. Por outro lado, para efeitos de direito interno (arts. 8º e 122º da CRP), bastaria a publicação oficial de um *aviso de ratificação*, a que aliás se refere a al. b) do art. 122º da CRP.

<sup>100</sup> Logicamente, a Constituição nem sequer prevê uma forma expressa para a recusa de ratificação, como sucede com a recusa de promulgação, que tem de revestir a forma de veto (art. 139º). Isto quer dizer que a recusa de ratificação pode ser *tácita*, embora o princípio da lealdade constitucional — ou pelo menos a cortesia institucional — requeiram que o Presidente da República deva dar conhecimento da recusa ao Governo e/ou à Assembleia da República, conforme os casos.

não pode deixar de pressupor implicitamente o *acompanhamento do Presidente da República da negociação e ajuste das convenções internacionais*. Ele não participa na negociação e ajuste dos tratados, mas tem direito a ser mantido a par das respectivas negociações. Aliás, seria leviandade política da parte de um Governo comprometer-se no ajuste de compromissos internacionais formais sem primeiro assegurar-se da possibilidade de o Presidente da República vir a concordar com eles, pois, em caso de recusa, será o prestígio e o crédito internacional do país que poderá ser seriamente afectado.

Para esse efeito exige-se um qualificado e densificado dever de informação do Governo ao Presidente da República, que normalmente se exigirá que seja *prévio* à consumação dos propósitos governamentais. É o mínimo que exige o respeito pelo papel do Presidente da República como representante da República e a observância do princípio da lealdade institucional. O Presidente da República não deve ser colocado pelo Governo perante factos consumados que impliquem compromissos formais externos da República. Em última instância, o Governo deve normalmente assegurar-se do *assentimento prévio do Presidente da República*.

#### d) *Declaração de guerra e feitura da paz*

A competência para a declaração de guerra e feitura de paz [art. 138º, al. c)] envolve o Presidente da República não apenas como representante da República mas também como garante da independência nacional e como Comandante Supremo

das Forças Armadas (art. 123<sup>o</sup>), visto que a guerra implica necessariamente a utilização de meios militares.

Também aqui este poder explícito do Presidente da República é um poder real e não meramente formal — ele decide livremente sobre a proposta do Governo — e que pressupõe implicitamente o acompanhamento presidencial dos processos que conduzem à guerra e à paz. Pois é óbvio que, estalando um conflito susceptível de levar à guerra, não seria compreensível que o Presidente da República não fosse chamado pelo Governo a acompanhar o evoluir da situação, visto que aquele não pode vir a ficar colocado perante o facto consumado de não ter outra alternativa senão a declaração da guerra.

Na realidade, à face do direito internacional comum, pode haver guerra sem declaração de guerra ou antes de ela ser declarada, havendo guerra sempre que se desencadeiem hostilidades <sup>101</sup>. Ora, se é ao Presidente da República que compete declarar a guerra, há-de competir-lhe também propor ou aprovar a *abertura de hostilidades*, tanto mais que é ele o comandante supremo das Forças Armadas.

Do mesmo modo, a feitura da paz deve supor o assentimento do Presidente da República para todos os actos preparatórios (cessar-fogo, armistício) <sup>102</sup>. De resto, cabendo ao Presidente da

<sup>101</sup> Cfr. Verdross, *Derecho internacional público*, 4<sup>a</sup> ed., trad. esp., Madrid, 1963, p. 359.

<sup>102</sup> O direito internacional comum da guerra reconhece aos próprios chefes militares a competência para ajustar estes acordos.

República «fazer a paz», pertence-lhe obviamente a competência constitucional para dirigir a negociação e o ajuste dos tratados de paz, em excepção à normal competência governamental para a negociação e ajuste das convenções internacionais <sup>103</sup>.

### 7.2.3. Acompanhamento e concertação institucional

O percurso pelas funções do Presidente da República no âmbito das relações externas, tanto no seu alcance constitucional expresso como nas suas necessárias implicações implícitas, revela que é tão errada a concepção que pretende retirar ao Governo a competência para a condução da política externa, como a concepção segundo a qual aí a posição do Presidente da República não possui nada de específico, sendo idêntica à de qualquer outra área política.

A verdade é que se cabe ao Governo a condução da política externa, ao mesmo título que a política interna, não é menos certo que ele se encontra *ai muito mais condicionado e limitado pela competência constitucional própria do Presidente da República*.

<sup>103</sup> Não é clara a forma que devem revestir internamente os actos presidenciais de declaração de guerra. J. Miranda («Actos e funções...», *cit.*, pp. 275 s) sustenta que se trata de actos que revestem forma atípica, e não a de *decreto*, forma normal do exercício dos poderes do Presidente. E na verdade, bem podem revestir a forma de mensagem ao país. Sob o ponto de vista do direito internacional, a declaração de guerra traduz-se numa comunicação formal ao Estado inimigo.

Sem dúvida que se mantém aqui a ideia geral fundamental de que o Presidente da República não participa positivamente na condução da política externa, salvo através de sugestões ou conselhos ao Primeiro-Ministro. Não existe uma política externa do Presidente da República à margem da política externa do Governo. O Presidente da República pode ter ideias próprias sobre a política externa, mas não tem um direito de codeterminação ou de cogestão, só podendo influir nela através do Governo. O Presidente da República não tem um direito de imposição ou de instrução sobre o Governo. Não pode substituir-se ou subrogar-se a ele. Não pode tomar iniciativas próprias (v.g. «diplomacia paralela») à margem do Governo, mas apenas com o conhecimento e o assentimento deste.

Todavia, são grandes os seus poderes negativos nesta área, os seus poderes de impedimento, de tal modo que *não é possível conduzir nenhuma política externa eficazmente sem o Presidente da República e muito menos contra ele*. Dele dependem os contactos com outros chefes de Estado, a nomeação de embaixadores, a aceitação de embaixadores de outros países, a vinculação mediante convenções internacionais, o recurso à guerra e a feitura da paz <sup>104</sup>.

<sup>104</sup> Além dos meios referidos, não deve esquecer-se que a CRP exige maioria qualificada de 2/3 para a superação do veto presidencial de diplomas respeitantes a relações externas [art. 139º-3, al. a)]. E embora não seja fácil delimitar o âmbito de tais diplomas, é indiscutível o particular peso que a Lei Fundamental atribui aos poderes do Presidente da República em matéria de relações externas. Esta situação jurídico-constitucional — Presidente sem competências de conformação

Depois, são necessariamente mais intensos os deveres de informação e consulta do Governo, bem como a consideração devida às posições e opiniões presidenciais. O princípio da lealdade institucional conduz aqui a uma muito mais exigente aplicação do princípio da informação do Governo ao Presidente da República, de tal modo que este seja informado integralmente, não apenas sobre as iniciativas de política externa, mas também sobre as relações externas correntes (na nossa praxe diplomática, o Presidente da República tem acesso à correspondência diplomática dos embaixadores, devendo considerar-se tal prática como uma forma adequada de densificar o direito do Presidente à informação sobre as relações externas); e o princípio da *due attention* às opiniões do Presidente da República exige também que as iniciativas governamentais nessa área sejam previamente consultadas com ele, sobretudo quando estejam em causa assuntos não consensuais <sup>105</sup> ou quando se trate de questões que constitucionalmente requerem decisão final do Presidente

política directa, mas com poderes suficientes para evitar que se possa agir sem ele em determinados domínios, como o da política externa — é posta em relevo por K. Stern, *Staatsrecht*, II, p. 239.

<sup>105</sup> Tomadas de posição governamentais polémicas em matéria de política externa, decididas e anunciadas sem informação prévia ao Presidente da República, como as relatadas por J. Durão Barroso no período 1979-1983, entre nós («Le Président portugais...», *cit.*, pp. 243 ss), são bons exemplos de violação qualificada do dever constitucional de informação e consulta por parte do Governo, ainda por cima inseridos num clima de clara guerrilha institucional e de afrontamento entre o Governo e o Presidente da República.

(convenções internacionais, etc.), de modo a assegurar um assentimento prévio sobre iniciativas que afinal carecerão de aprovação formal presidencial <sup>106</sup>.

Dado o potencial de conflito que diferentes perspectivas do Presidente da República e do Governo nesta matéria podem originar, torna-se necessário, aqui mais do que em qualquer outra área, um estrito respeito do princípio da lealdade institucional, e um espírito de cooperação e concertação institucional que evite mal-entendidos,

---

<sup>106</sup> Ao Presidente da República num sistema «semi-presidencial» não podem deixar de ser reconhecidos ao menos os poderes que a doutrina em geral reconhece nesta área ao chefe do Estado nos sistemas parlamentares convencionais. Por exemplo, em relação à Alemanha, vale a pena citar a opinião de v. Mangolt e Klein (transcrita por W. Kaltefleiter, *ob. cit.*, p. 253): «O presidente federal pode exercer uma certa influência junto do chanceler federal, na determinação das linhas orientadoras no domínio da política externa (...), podendo ele reclamar o acompanhamento das relações internacionais, ser ouvido sobre a formulação da política externa e ser consultado sobre as questões respeitantes à política externa, de modo a habilitá-lo a transmitir ao chanceler federal as suas opiniões não vinculantes». Do mesmo modo, Klaus Berchtold, *Der Bundespräsident, cit.*, pp. 33 s, tendo em vista o caso austríaco, depois de sublinhar que num regime parlamentar a direcção da política externa compete ao gabinete ministerial, acrescenta: «Porém, da posição do chefe do Estado como órgão de representação externa decorre um efeito reflexo, que não pode ser desprezado. Como, além disso, os actos de política externa necessitam muitas vezes de actos de direito internacional para a sua realização, os quais podem ser bloqueados pelo chefe do Estado, pode tornar-se uma exigência, tanto da conveniência política, como do direito constitucional, que a formulação da política externa seja acordada com ele e lhe sejam dadas correntemente as necessárias informações».

polémicas, e invasão da esfera própria de cada um dos órgãos de soberania interessados <sup>107</sup>.

Por último, compreende-se perfeitamente que a perspectiva da política externa seja um dos factores determinantes da escolha do Primeiro-Ministro e do Ministro dos Negócios Estrangeiros. Podendo escolher ou condicionar a escolha, é natural que o Presidente da República prefira um Primeiro-Ministro e um Ministro dos Negócios Estrangeiros mais consonante com as suas ideias em matéria de política externa. O Ministro dos Negócios Estrangeiros possui na nossa praxe constitucional uma *relação específica com o Presidente da República*, diferente da dos ministros comuns. Por exemplo: assiste aos actos de apresentação de credenciais e às recepções ao corpo diplomático, acompanha normalmente o Presidente da República nas visitas oficiais ao estrangeiro, assina juntamente com ele os instrumentos relativos ao movimento diplomático (credenciais, cartas de ratificação, etc.) <sup>108</sup>. De igual modo, tendo o Presidente da República condições para influenciar as opções governamentais (nomeadamente através de compromissos ou *gentleman's agreements* com o Primeiro-Ministro, aquando da sua nomeação e da formulação do

---

<sup>107</sup> A este propósito, a doutrina sublinha que a fórmula constitucional «exige uma concertação prática entre o Presidente da República e o Governo, no domínio da política externa, na medida em que dependem de actos recíprocos» — Henrique Mota, «A direcção da política externa...», *cit.*, p. 22.

<sup>108</sup> Por isso, também se compreende que o Ministro dos Negócios Estrangeiros tenha um papel especial nas funções de informação e consulta governamental ao Presidente da República. Neste sentido J. Miranda, «A posição constitucional do Primeiro Ministro», *cit.*, p. 59.

programa do governo), é plausível que ele cuide especialmente das linhas de política externa<sup>109</sup>.

Em suma: em matéria de política externa o Governo continua a ser o órgão constitucionalmente competente para a conduzir. Mas é *menos livre* do que na política interna — porque está mais dependente de actos do Presidente da República —, e o Presidente da República possui meios decisivos não apenas para vetar ou impedir as medidas governamentais, mas também para *influenciar* a condução da política externa<sup>110</sup>.

### 7.3. A política de defesa

#### 7.3.1. Antecedentes

No seguimento do 25 de Abril, as Forças Armadas foram separadas do Governo, instituindo-se

<sup>109</sup> Ver *supra*, nota 56.

<sup>110</sup> Há uma área específica em que o Governo vê constitucionalmente restringidos os seus poderes em matéria de relações externas. É o que sucede implicitamente com as respeitantes a Macau, as quais, por via do respectivo Estatuto Orgânico, estão confiadas ao Presidente da República [cfr. arts. 137º, al. i), e 292º da CRP]. Já no caso de Timor é duvidoso que o art. 293º-2 da CRP atribua ao Presidente da República especiais poderes, pois aquele preceito pode ser interpretado no sentido de apontar para a normal distribuição de competências entre o Presidente da República e o Governo. Diferente é a opinião de António Costa («A Constituição e as Forças Armadas», in M. Baptista Coelho (coord.), *Portugal — O Sistema político e constitucional, cit.*, p. 679), que entende que a condução da política externa em relação a Timor incumbe conjuntamente ao Presidente da República e ao Governo.

uma espécie de *autogoverno militar*, inicialmente confiado à Junta de Chefes do Estado-Maior e posteriormente atribuído ao Conselho da Revolução, quando este se constituiu.

Por efeito da segunda Plataforma de Acordo Constitucional, de Janeiro de 1976, celebrada entre o Conselho da Revolução e os principais partidos políticos representados na Assembleia Constituinte, aquele manteve na Constituição as funções de órgão político e legislativo em matéria militar (arts. 142º e 148º da CRP, na sua primitiva redacção). Persistiu, assim, durante a primeira fase pós-constitucional a separação do Governo e da Administração militar, pelo que aquele não detinha quaisquer funções nessa área. Existia um Ministro da Defesa, mas sem atribuições reais, salvo como elemento de ligação entre o Governo e os órgãos de gestão das Forças Armadas.

O Presidente da República, que era por inerência presidente do Conselho da Revolução e Comandante Supremo das Forças Armadas (CRP, art. 123º), acumulava ainda com as funções de Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas, embora à margem da Constituição<sup>111</sup>.

A primeira revisão constitucional (1982) extinguiu o Conselho da Revolução e pôs fim à independência institucional das Forças Armadas, passando a política de defesa e a administração militar a integrar a esfera da competência governamental. Todavia, reconheceu-se ao Presidente da República

<sup>111</sup> Na verdade, a Constituição não conferia ao Presidente da República tal competência, e o art. 143º, que estabelecia a composição do CR, era explícito ao considerar separadamente os cargos de Presidente da República e de CEMGFA.

a competência para nomear e exonerar as altas chefias militares [art. 137º, al. p)] e criou-se um Conselho Superior de Defesa Nacional, sob presidência do Presidente da República [arts. 137º, al. o), e 274º], com funções primordialmente consultivas, mas «podendo dispor da competência administrativa que lhe for atribuída por lei» (art. 274º-2). No seguimento da revisão constitucional, a Lei de Defesa Nacional veio dar execução ao novo ordenamento constitucional da defesa, na base de uma considerável desconcentração administrativa das Forças Armadas <sup>112</sup>.

O equilíbrio alcançado em 1982 não foi alterado em 1989 (segunda revisão constitucional), tendo sido rejeitadas as propostas de dar ao Presidente da República uma participação directa na política de defesa e maior intervenção na vida da instituição militar <sup>113</sup>.

### 7.3.2. Os poderes específicos do Presidente da República

Tal como sucede com as relações externas, também na área da defesa o Presidente da República detém importantes poderes constitucionais próprios, que envolvem liberdade de decisão.

<sup>112</sup> Sobre a revisão de 1982 no domínio das defesa nacional e das Forças Armadas ver em especial Diogo Freitas do Amaral, «A Constituição e as Forças Armadas», in Mário Baptista Coelho (coord.), *Portugal — O Sistema político e constitucional*, cit., pp. 647 ss.

<sup>113</sup> Cfr. José Magalhães, *Dicionário da revisão constitucional*, Mem Martins, 1989, p. 43.

Todos eles estão directa ou indirectamente ligados à função do Presidente da República de «garantir a independência nacional» (art. 123º). Ora, cabendo à defesa nacional «garantir (...) a independência nacional (...) contra qualquer agressão ou ameaça externa» (art. 273º-2), é evidente que o Presidente da República é tudo menos alheio à política de defesa nacional. Por outro lado, incumbindo às Forças Armadas a «defesa militar da República», é natural a sua especial ligação com o Presidente da República.

#### a) Comandante Supremo das Forças Armadas

Sendo o Presidente da República, «por inerência», Comandante Supremo das Forças Armadas (art. 123º), compete-lhe, «na prática de actos próprios», exercer as respectivas funções [art. 137º, al. a)]. Não se trata portanto de um simples título, o que, de resto, seria incongruente com a natureza material e efectiva dos poderes presidenciais no nosso sistema de governo <sup>114</sup>.

<sup>114</sup> Aquando da elaboração da Lei de Defesa Nacional, o então Ministro da Defesa, Freitas do Amaral, sustentou que o comando supremo das Forças Armadas por parte do Presidente da República era um simples «título», pelo que a proposta de lei governamental não previa nenhuma competência específica ligada a essa função (Freitas do Amaral, *A Lei de defesa nacional e das Forças Armadas*, Coimbra, 1983, p. 337). Mas tal entendimento reducionista não vingou, tendo a sido acrescentada uma disposição à lei, estabelecendo expressamente um conjunto de poderes em que se traduzem tais funções. A concepção do comando presidencial das Forças Armadas como simples «título» era a concepção ultraparlamentar da IV República francesa (art. 33º da

A este respeito, escrevemos noutra oportunidade:

«A função de Comandante Supremo das Forças Armadas suscita algumas questões. Substituindo-se a fórmula “desempenha, por inerência, as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas”, constante do texto primitivo, pelo actual enunciado “é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas”, pretendeu-se certamente associar esta qualidade de Comandante Supremo das Forças Armadas à função simbólica de representação da República e de garantia da unidade do Estado, sem implicar, porém, o exercício efectivo do cargo de Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (cfr. art. 136º/p). Todavia, o sentido republicano da atribuição ao Chefe de Estado do

---

Constituição de 1946). Mesmo nos sistemas parlamentares comuns, como a Itália, reconhece-se que o poder presidencial de comando das forças armadas tem um «conteúdo substancial e não meramente formal» (Barile, «I poteri...», *cit.*, p. 159); do mesmo modo Paladin («Presidente della Repubblica», *cit.*, p. 231) defende que «não se trata de uma função presidencial meramente honorífica, mas de um cargo susceptível de manifestações concretas, incluindo — no limite — o poder de transmitir ordens às tropas»; e G. de Vergottini (*Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milão, 1971, p. 195) refere que a doutrina prevalecente é a de que essa função presidencial «não poderia ser qualificada como honorífico-formal, mas sim como atribuição substancial, que em certas hipóteses poderia revestir carácter determinante». E o mesmo sucede, naturalmente, na Áustria, onde a doutrina afirma que «o comando supremo não é uma competência sem conteúdo» (K. Berchtold, *ob. cit.*, p. 229).

comando supremo das Forças Armadas não é meramente honorífico-formal, antes tem um sentido jurídico-constitucional preciso: o Presidente da República não tem um comando técnico-militar (o tradicional “comando em pessoa” das constituições monárquicas), mas a sua função de comando assume natureza material ou substancial porque, por um lado, como representante da república e garante da unidade do Estado, o Presidente da República é o órgão mais adequado para furtar as Forças Armadas à instrumentalização partidária e, por outro lado, como garante do regular funcionamento das instituições democráticas, é ao Presidente da República que, em caso de estado-de-sítio ou estado-de-emergência, compete o comando das Forças Armadas, a fim de se evitar que a situação de excepção constitucional possibilite a assunção da chefia do Estado pelos chefes militares»<sup>115</sup>.

Nos termos do art. 39º da Lei de Defesa Nacional, as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas compreendem vários direitos e deveres, nomeadamente os seguintes: direito de falar em nome das Forças Armadas, exprimindo a sua «fidelidade à Constituição e às instituições democráticas», direito de ser informado acerca da situação das forças armadas, dever de aconselhar

---

<sup>115</sup> J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, *cit.*, 2º vol., pp. 96 ss, nota VIII ao art. 123º.

«em privado» o Governo acerca da política de defesa, direito de consultar as altas chefias militares, direito de assumir a «direcção superior» da guerra em conjunto com o Governo, direito de conferir condecorações militares, direito de ocupar o primeiro lugar na hierarquia das Forças armadas.

Trata-se de um conjunto de direitos e deveres evidentes <sup>116</sup>. Mas ele está longe de esgotar o conteúdo constitucional da função presidencial neste domínio.

Em primeiro lugar, há que contar com as dimensões protocolares, cerimoniais e de representação formal, que não são dispiciendas, atenta a tradição formal e simbólica da organização militar. Aqui cabe especialmente a faculdade de assistir, presidir e usar da palavra, conforme os casos, em cerimónias militares públicas (comemorações de datas históricas, juramentos de bandeira, inauguração de instalações, lançamento de vasos de guerra à água, abertura do ano lectivo de escolas militares, etc.) e de visitar instalações militares e presenciar exercícios militares.

Em segundo lugar, é indiscutível um direito de comunicação directa do Presidente da República com as Forças Armadas, nomeadamente através de mensagens a elas especificamente dirigidas, cujos

---

<sup>116</sup> Em todo o caso, não se compreende a formulação restritiva do dever de «aconselhar em privado acerca da política de defesa nacional» (para a defesa desta posição, cfr. Freitas do Amaral, *A Lei de defesa nacional*, cit., p. 382). Na verdade, as faculdades de exteriorização pública de opiniões por parte do Presidente da República não sofrem *capitis diminutio* no campo da defesa. E se ele está politicamente vinculado a um dever de contenção e de discrição, não pode ser todavia juridicamente limitado nessa área.

limites materiais são apenas aqueles que em geral se aplicam ao direito de exteriorização pública do Presidente da República.

Finalmente, e sobretudo, as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas não podem, a nosso ver, deixar de compreender o direito de ser previamente consultado sobre o emprego das forças armadas. Seria de todo em todo incongruente com a lógica constitucional que as forças armadas pudessem ser envolvidas em qualquer missão, no país ou no estrangeiro, sem o assentimento do seu «comandante supremo» <sup>117</sup>. Ao Presidente da República não compete determinar o emprego das Forças Armadas, que é do foro do Governo e da sua política de defesa <sup>118</sup>. Mas assiste-lhe o direito

---

<sup>117</sup> A atribuição ao Presidente da República do comando supremo das Forças Armadas está ligado também à garantia constitucional da *independência partidária* destas e da preocupação constitucional de impedir a sua *instrumentalização política* (art. 275º-4), nomeadamente por parte da própria maioria governamental. Esta conexão é corrente na doutrina de vários países. Por exemplo, em relação à Itália, Barile (*loc. cit.*, p. 160), depois de declarar que o «alto comando do Chefe do Estado é garantia da *imparcialidade* política das Forças armadas», acrescenta que «esse é seguramente o significado fundamental da atribuição desse poder constitucional»; no mesmo sentido, ver Giuseppe de Vergottini, que refere nesse contexto a «*apoliticidade das Forças Armadas*» e a sua subordinação, através do Presidente da República, a uma legitimidade colocada «acima dos interesses contingentes da maioria» («I principi costituzionale nell'ordinamento italiano», in G. de Vergottini, coord., *Costituzione della difesa e stati di crise*, Roma, 1991, p. 14); ver também no mesmo sentido anteriormente o mesmo autor, *Indirizzo politico della difesa ...*, cit., pp. 194 s.

<sup>118</sup> É evidente que as Forças Armadas não podem actuar por sua própria decisão, por iniciativa espontânea, visto que

de autorizar tal emprego, de modo a velar por que elas não sejam utilizadas à margem da Constituição (princípio defensivo, etc.), nem instrumentalizadas ao serviço de objectivos partidários e não nacionais <sup>119</sup>.

Desse modo se obtém a necessária *concordância prática* entre a competência do Governo, como titular da política de defesa e da direcção ou superintendência das forças armadas, e a competência constitucional do Presidente da República como Comandante Supremo das Forças Armadas, que não pode ser reduzida a uma função decorativa ou cerimonial <sup>120</sup>.

---

elas «obedecem aos órgãos de soberania competentes» (Constituição, art. 275º-3) e não participam na função de conformação da política de defesa (e muito menos de qualquer outra), salvo através do Conselho Superior de Defesa Nacional, por meio da participação nele das chefias militares.

<sup>119</sup> Note-se que nos termos do art. 14º da Lei de Defesa Nacional, a mobilização, tanto militar, como civil, é determinada por via de decreto-lei, o que necessariamente supõe a intervenção do Presidente da República na fase da sua promulgação (além de permitir a intervenção da Assembleia da República por meio da chamada do diploma à apreciação parlamentar). Mas a lógica que justifica esta solução, ou seja a convergência da vontade do Presidente da República nas decisões de mobilização, deve valer por identidade de razão para todas as decisões de emprego das Forças Armadas. Acrescente-se que segundo a Lei de Defesa Nacional, em estado de guerra, as cartas de comando serão assinadas também pelo Presidente da República, além do Primeiro-Ministro, do Ministro da Defesa e do CEMGFA (art. 64º-4), o que é congruente com as funções constitucionais do Presidente em matéria militar. Por identidade ou maioria de razão, igual solução deve valer para todas as decisões de emprego de meios militares.

<sup>120</sup> Mas essa conciliação já não exige seguramente algumas antigas dimensões dessa função do chefe do Estado, como

## b) *Presidir ao Conselho Superior de Defesa Nacional*

Criado na primeira revisão constitucional, de 1982 (art. 274º), o Conselho Superior de Defesa Nacional é um órgão específico de consulta em matéria de defesa nacional e de organização militar, podendo a lei conferir-lhe atribuições administrativas. E, na verdade, a Lei de Defesa Nacional, para além de ter especificado a competência consultiva do Conselho, atribuiu-lhe amplos poderes deliberativos, tanto a título de decisão inicial, como a título de confirmação de actos de outros órgãos militares (Lei nº 29/82, arts. 47º e 64º).

Presidido pelo Presidente da República, ele é o órgão de consulta tanto dele como do Governo ou das chefias militares. Trata-se no fundo de um órgão de concertação na matéria, e portanto um típico órgão auxiliar de *indirizzo politico* <sup>121</sup>.

---

sejam um direito geral de nomeação dos oficiais, o poder regulamentar militar, a função de última instância disciplinar e de petição ou queixa militar, as quais não podem deixar de pertencer à esfera do executivo (salvo naturalmente a de petição ou queixa, que pertence aos órgãos constitucionais competentes).

<sup>121</sup> Diogo Freitas do Amaral refere-se-lhe como «instância de concertação entre os órgãos de soberania e as chefias militares» (*A Feitura das Leis*, vol. 1, cit., p. 130). Mas ele é igualmente um órgão de concertação *dos órgãos de soberania entre si*, nomeadamente entre o Presidente da República e o Governo. É essa também a função atribuída aos órgãos afins existentes noutros países, a começar pela Espanha, onde a Junta de Defesa Nacional é considerada pela doutrina como órgão de «concertação inter-institucional», ou seja, de mútua concertação entre as instituições componentes e participantes a vários títulos na formação-execução das escolhas políticas: o Governo, as altas

Através dele o Presidente da República tem um canal de acesso directo para influenciar a política de defesa, e as suas opiniões, sugestões ou pontos de vista têm tanto mais autoridade quanto ele ostenta a qualidade Comandante Supremo das Forças Armadas, com toda a carga simbólica que o título comporta.

c) *Nomear as altas chefias militares*

Oriunda da revisão constitucional de 1982, a solução constante da actual al. p) do art. 136º implica um *poder partilhado* entre o Governo e o Presidente da República quanto à nomeação e exoneração das altas chefias militares, visto que, pertencendo a decisão última ao Presidente da República, ele só pode tomá-la sob proposta do Governo<sup>122</sup>.

O Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas e os Chefes de Estado-Maior assumem assim uma *dupla condição*: por um lado, representam o Presidente da República como Comandante Supremo das Forças Armadas; por outro lado, dão execução à política de defesa, cuja condução

---

chefias militares e o rei» (R. Toniatti, «L'ordinamento costituzionale della difesa e degli stati di crisi in Spagna», in G. de Vergottini, coord., *Costituzione della difesa*, cit., pp. 228 s).

<sup>122</sup> A Lei de Defesa Nacional entregou ao Presidente da República a nomeação dos titulares de outros cargos militares, além dos previstos na Constituição (Lei nº 29/82, art. 29º), o que só pode encontrar a necessária base constitucional a título de competência inerente às funções de Comandante Supremo das Forças Armadas.

compete ao Governo. É uma situação aparentada com a dos embaixadores (ver *supra*, 7.2.2.b). Tal como no caso destes últimos, o Presidente da República não fica com um poder de direcção ou instrução sobre as chefias militares, mas sem dúvida que pode comunicar directamente com os seus titulares na esfera das suas atribuições de comandante supremo.

d) *Declarar a guerra e fazer a paz*

Esta competência [art. 138º, al. c)] já foi atrás analisada no âmbito das relações internacionais. Mas a sua conexão com a matéria de defesa é evidente, valendo aqui *mutatis mutandis* o que atrás se disse sobre o assunto.

Ocorre apenas sublinhar que nem só em estado de guerra há lugar à intervenção das Forças Armadas. Ela pode ter lugar como acção de defesa mesmo sem declaração de guerra ou antes de esta ser declarada, e também como reacção a perturbações internas da ordem constitucional, no quadro de uma declaração do estado de sítio ou do estado de emergência (cfr. CRP, art. 275º-6 e Lei nº 44/86, Lei do estado de sítio e do estado de emergência, arts. 8º e 14º), nomeadamente no caso de rebeliões ou insurreições militares.

e) *Convenções internacionais em matéria de defesa*

Com já se referiu, a competência do Presidente da República no que respeita às convenções internacionais é decisiva, pois dele depende a

vinculação final do Estado (*supra*, 7.2.2.c). Ela aumenta no caso das convenções sobre defesa ou cooperação militar. Aí o Presidente da República é interessado, não apenas como representante de República, mas também como Comandante Supremo das Forças Armadas.

Registe-se apenas que os tratados internacionais de defesa e os que se refiram a assuntos militares carecem de aprovação da Assembleia da República [art. 164º, al. j)], o que prova a sua particular importância política.

### 7.3.3. Divisão de competências e concertação institucional

Tal como vimos verificar-se na área das relações internacionais, também no domínio da defesa são vários e importantes os poderes específicos do Presidente da República. De igual modo, pode dizer-se que, se é ao Governo que compete conduzir a política de defesa, *nenhuma política de defesa pode ser levada a cabo eficazmente sem o Presidente da República e muito menos contra ele.*

Instrumentos fundamentais de qualquer política de defesa carecem da intervenção do Presidente da República. Reciprocamente, para exercer cabalmente os seus poderes, o Presidente da República precisa da permanente cooperação do Governo.

Também aqui o princípio da lealdade institucional requer uma concepção intensificada do dever de informação e de prestação de contas do Governo ao Presidente da República. Igualmente, o princípio da consideração devida às opiniões e

sugestões do Presidente da República exige que o Governo não só requeira a consulta prévia daquele, como também se conforme em princípio com as suas posições naqueles assuntos que impliquem a intervenção das Forças Armadas. E também são inteiramente válidas aqui as conclusões a que acima se chegou sobre a possível influência da política de defesa na escolha do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa, bem como sobre as especiais responsabilidades deste na função de informação e de consulta governamental ao Presidente da República.

## 8. Conclusão

Concluída a retórica argumentativa, importa apurar e sistematizar as principais conclusões alcançadas:

- o sistema de governo português é um sistema misto de base parlamentar (ou sistema «semi-presidencial» de pendor parlamentar), que reconhece ao Presidente da República um poder autónomo de conformação política;
- os poderes do Presidente da República são predominantemente de natureza negativa (poderes de impedimento), mas há específicos poderes presidenciais de natureza positiva, que não supõem proposta governamental nem exigem referenda ministerial;
- o Governo é o órgão de condução da política geral do país, mas não é o único órgão de definição da vontade política do Estado;

- para conduzir a política do país, o Governo depende simultaneamente da convergência da Assembleia da República e do Presidente da República para numerosos aspectos, sem os quais não pode governar;
- o Governo é responsável não apenas perante a Assembleia da República, mas também perante o Presidente da República, a quem deve manter permanentemente informado e que lhe pode pedir contas da governação, podendo em última instância demiti-lo;
- o Governo tem um dever geral de informação e de consulta do Presidente da República sobre todos os assuntos politicamente relevantes;
- o Presidente da República não pode fazer imposições, nem dar instruções ao Governo, mas não está impedido de emitir opiniões, fazer sugestões ou mesmo formular conselhos de política ao Governo;
- dada a autoridade do Presidente da República, o Governo deve dar a *devida consideração (due attention)* às opiniões e sugestões presidenciais;
- as relações externas e a defesa não constituem *enclaves presidencias* na área governamental, mas o Presidente da República detém aí uma posição constitucional específica, com poderes de intervenção decisivamente mais significativos do que nos demais domínios governamentais;
- nessas duas áreas são mais extensos, mais intensos e mais discricionários os poderes de impedimento do Presidente da República;

- as atribuições de «representação da República» e de «comandante supremo das Forças Armadas», adequadamente densificadas, conferem ao Presidente da República o direito de *acompanhamento* da política externa e da política de defesa;
- assumem aí especial profundidade os deveres governamentais de informação e consulta, bem como de consideração pelas opiniões do Presidente da República, pois nada do que interessa às relações externas e à defesa lhe pode ser alheio;
- constitui qualificada infracção da lealdade institucional nestas áreas a sonegação de informação ou a tomada de iniciativas políticas sem prévia consulta com o Presidente da República;
- atenta a imbricação nestas áreas das competências do Presidente da República e do Governo torna-se necessária uma permanente comunicação e *concertação institucional*;
- o princípio da lealdade institucional é ambivalente, vinculando não apenas o Governo, mas também o Presidente da República, o qual não pode tomar iniciativas com repercussão na condução da política do Governo à margem deste («diplomacia paralela», entendimentos com os embaixadores ou chefias militares contra o Governo, etc.);
- dados os específicos poderes constitucionais do Presidente da República na área das relações externas e da defesa, nenhuma polí-

- tica governamental pode ser eficazmente levada a cabo aí sem ele ou contra ele;
- o Presidente da República não pode forçar o Governo a perfilhar ou a guiar-se pelas suas posições em matéria de política externa ou de defesa, mas pode limitar substancialmente a capacidade governamental para conduzir políticas contrárias ao entendimento presidencial;
  - como é próprio dos sistemas de governo parlamentares mistos, a fronteira entre as esferas do Governo e do Presidente da República, embora obedecendo a um princípio de delimitação claro, não é demarcada com todo o rigor em toda a sua extensão, subsistindo uma margem de indeterminação, cuja regulação depende do grau de sintonia ou de divergência entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro, do *modus vivendi* entre eles estabelecido e das relações de força políticas de cada situação.

## Índice

Nota prévia .....	5
1. Introdução .....	7
2. O sistema de governo .....	9
2.1. Características fundamentais .....	9
2.2. A questão da designação tipológica .....	12
2.3. As variantes do «semipresidencialismo» .....	18
3. O «semipresidencialismo» da CRP .....	20
3.1. Origens .....	20
3.2. A evolução do sistema .....	23
4. O estatuto e os poderes do Presidente da República .....	27
4.1. A concepção constitucional do Presidente da República .....	27
4.2. As funções constitucionais do Presidente da República .....	30
4.3. A competência do Presidente da República e poderes implícitos.....	34
4.3.1. Proibição de ampliação por via legal .....	34
4.3.2. Os poderes implícitos .....	36