

A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976 E O REGIME SEMI-PRESIDENCIAL

RAUL MACHADO HORTA

SUMÁRIO: 1. Caracterização do regime semipresidencial. 2. Contribuição de publicistas portugueses. 3. Neoparlamentarismo e regime semipresidencial. 4. Modelos constitucionais representativos. 5. Regime semipresidencial na Constituição da República portuguesa.

1. Regime semipresidencial é a denominação empregada por *Maurice Duverger*¹, para caracterizar o modelo que o publicista francês qualificou de “estranho sistema político”, instaurado por De Gaulle, em 1962, e cuja originalidade consiste na combinação entre o regime presidencial norte-americano e o regime parlamentar da Europa ocidental. A data referida por Duverger faz coincidir o aparecimento de regime semipresidencial francês com a revisão da Constituição de 1958, concluída em 6 de novembro de 1962, quando se introduziu no texto constitucional a eleição do Presidente da República por sufrágio universal direto. No domínio do governo republicano-parlamentar, de modo geral, a manifestação do regime semipresidencial dispõe de origem mais remota no tempo, podendo ser localizada na Constituição da Alemanha de 11 de agosto de 1919, que estabeleceu a eleição do Presidente da República pelo povo (art. 41). Não é exata a inclusão da Finlândia na origem do regime semipresidencial. Essa modalidade de regime de governo adquiriu autonomia na convivência entre o Presidente da República, eleito pelo povo, e o Presidente do Conselho ou

Primeiro-Ministro, dependente da escolha do Chefe de Estado. A Constituição da Finlândia, de 17 de julho de 1919, prevê a eleição do Presidente da República por um colégio eleitoral restrito. Os eleitores presidenciais, que

compõem o Colégio, são eleitos com antecedência de três dias, em 15 e 16 de janeiro do ano da eleição, para, no dia 15 de fevereiro seguinte, reunidos sob a presidência do Presidente do Conselho, proceder à eleição do Presidente da República, em escrutínio secreto. Estará eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos; se nenhum candidato alcançar essa maioria, nova votação será procedida entre os dois candidatos mais votados; havendo empate, a eleição se decidirá por sorteio. (Constituição da Finlândia — art. 23) Sob o figurino da eleição presidencial, o regime parlamentar da Finlândia aproximava-se do regime parlamentar da III República Francesa, na qual o Presidente da República era eleito pela maioria absoluta dos sufrágios da Câmara dos Deputados e do Senado, reunidos em Assembléia Nacional (Lei Constitucional de 25 de fevereiro de 1875, artigo 1º-2).

A eleição popular do Presidente da República passou a constituir regra do regime semipresidencial, assinalando o distanciamento entre o regime parlamentar clássico, no qual o Presidente da República se diluía nas sombras do poder, para exercer a magistratura de influência, e o regime parlamentar contemporâneo, que consagrou na sua versão semipresidencial a posição mais ativa do Presidente das República no funcionamento do governo parlamentar.

Não obstante as peculiaridades dos regimes semipresidenciais, duas características são comuns a esse sistema de governo e servem para identificá-lo no conjunto das formas políticas. Esses fundamentos individualizadores residem na existência de um poder executivo dual, formado por um Presidente da República, eleito por sufrágio popular, dotado de atribuições constitucionais próprias, e um Primeiro-Ministro ou Presidente do Conselho de Ministros, que dirige o Governo e conduz a política geral do País. A Constituição da República portuguesa de 1976, extraindo as conseqüências mais dilatadas do semipresidencialismo, inovou o alcance da responsabilidade, para dispor que o Primeiro-Ministro está submetido a duas formas de responsabilidade: é responsável perante o Presidente da República e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Assembléia da República. (Art.194-1)

No constitucionalismo contemporâneo, mantida a referência de caráter histórico ao regime constitucional alemão de 1919, são identificadas sete Constituições que consagraram o regime semipresidencial: a da Alemanha de 1919; da Finlândia, também de 1919; da Áustria, de 1920, revista em 1925 e 1929 e restabelecida na sua vigência em 1945; da Irlanda, de 1937; da Islândia de 1944; da França, de 1958 e de Portugal, de 1976. As Constituições semipresidenciais não guardam homogeneidade na estruturação do sistema político, salvo na adoção das duas características fundamentais desse regime de governo. Observou Maurice Duverger², acentuando a diferenciação entre os sistemas

semipresidenciais, que “bem pouco existe de comum entre o Presidente onipotente que reinava em Paris até 1974 e os obscuros Presidentes que cochilavam em Viena, em Reikjavik e em Dublin, além do fato de todos terem sido eleitos através do sufrágio universal”.

2. A configuração do sistema semipresidencial vem recebendo notável contribuição de publicistas portugueses, interessados no esclarecimento doutrinário e na fixação conceitual do novo sistema de governo. Na bibliografia existente, que é apreciável, destacamos, nesta oportunidade, as relevantes contribuições de Jorge Miranda, J.J. Gomes Canotilho, Vital Moreira e Marcelo Rebelo de Souza.

Jorge Miranda, em estudo sobre *A Constituição de 1976*³, que foi objeto de sua dissertação de doutoramento em Direito pela Universidade de Lisboa, analisou o sistema de governo adotado na Constituição de 2 de abril, no seu texto originário, anterior, portanto, às revisões constitucionais de 1982 e 1989. Destacando as peculiaridades do sistema português, o catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa afastou o enquadramento do sistema constitucional de governo “no parlamentarismo de tipo inglês ou de tipo francês, nem no presidencialismo de tipo americano, nem no governo representativo simples”. A autonomia do modelo em relação ao governo parlamentar, ao governo presidencial e ao governo de concentração de poderes, conduziu o intérprete da Constituição a localizar o sistema de governo, instituído em 1976, na variante política do sistema semipresidencial, na qual, segundo Jorge Miranda, a idéia principal assenta-se na dupla responsabilidade política do Governo, que é responsável politicamente perante a Assembléia da República e perante o Presidente da República. Admitiu Jorge Miranda que a prática do sistema de governo semipresidencial poderá adquirir ora pendor mais presidencialista, ora pendor mais parlamentarista, pois essa volubilidade é característica de qualquer sistema político que contenha no seu interior dois ou mais princípios políticos. Após a revisão constitucional de 1982, Jorge Miranda retomou o tema, em seu consagrado *Manual de Direito Constitucional*⁴, para, insistindo na autonomia do sistema de governo, afastar o modelo português do sistema de governo parlamentar, do sistema presidencial clássico, do sistema de tipo gaulista e do sistema de governo representativo simples, para confirmar a inclusão do sistema de governo português, definido na Constituição de 1976, no agrupamento do sistema de governo semipresidencial. Anotando a heterogeneidade dominante nessa categoria governamental, Jorge Miranda confere autonomia ao sistema de governo de 1976, cujos elementos peculiares fazem dele “único ou irredutível”.

J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira concebem o sistema de governo da Constituição de 1976 como produto de uma evolução histórica, que lança raízes na experiência portuguesa deste século e nas soluções europeias do primeiro pós-guerra, buscando racionalizar ou condicionar o sistema de governo parlamentar ou introduzir no seu funcionamento uma competente nova e diferenciadora. Nessa vertente inovadora, destaca-se a nova posição atribuída ao Presidente da República, também considerado centro da responsabilidade, partilhando com o Parlamento essa peça essencial ao governo parlamentar, o que se justificava pela origem popular comum ao Presidente da República e ao Parlamento. Os poderes constitucionais do Presidente da República, como o poder de dissolução da Assembléia e o poder de nomear o Primeiro-Ministro, projetaram no funcionamento das instituições o que Canotilho e Vital Moreira denominam de “*estrutura tripolar*, cujo pólos são o Presidente, a Assembléia e o Governo”, este último dependente de um e de outro. O sistema de governo estruturado na relação tripolar se distancia da forma parlamentar de governo e da forma presidencial, embora nele subsistam componentes dessas duas formas. Em razão de sua natureza mista, Canotilho e Vital Moreira preferem denominar de forma de governo parlamentar com uma componente presidencial ou de forma de governo misto parlamentar-presidencial ao sistema de governo introduzido na Constituição portuguesa de 1976. Repelem a designação de regime semipresidencial, que reconhecem generalizada na doutrina portuguesa, por considerá-la equívoca e apenas abranger metade do sistema, silenciando sobre a componente parlamentar, que permanece oculta na designação. É a natureza mista do sistema que se particulariza na concepção de Canotilho e Vital Moreira, como ela ficou exposta na *Constituição da República Portuguesa Anotada*⁵. No sistema misto, dizem Canotilho e Vital Moreira, “a articulação do sistema de governo é triangular protagonizada por três órgãos — Presidente — Assembléia da República e Governo — ligados entre si por uma complexa teia de dependência e de poderes e contrapoderes recíprocos”, enquanto no sistemas de governo parlamentar e presidencial a articulação é fundamentalmente *bipolar* — Executivo/Assembléia.

No profundo tratamento sistemático que dedicou ao Direito Constitucional, J. J. Gomes Canotilho⁶ manteve a preferência pela qualificação de regime misto, parlamentar-presidencial ao modelo português, no qual identifica elementos típicos do presidencialismo e do regime parlamentar. Convivem na Constituição portuguesa, como elementos do regime parlamentar, o Gabinete, o Primeiro-Ministro, a responsabilidade política dos Ministros e seus instrumentos de deflagração, a moção de censura e o voto de confiança. São elementos da componente presidencial do sistema de governo português um

Presidente da República, eleito por sufrágio direto, o veto e os poderes presidenciais de direção política. No texto monográfico⁷, que reproduziu parecer elaborado a pedido da Presidência da República, Gomes Canotilho e Vital Moreira reafirmaram a autonomia do sistema de governo misto parlamentar-presidencial, que identificam no modelo constitucional português, analisando sua estrutura e características fundamentais.

Marcelo Rebelo de Souza, no seu texto *Direito Constitucional*⁸, conferiu apreciável desenvolvimento à análise do sistema de governo, consagrado na Constituição de 1976, abordando, inicialmente, o contexto histórico em que surgiu o modelo constitucional, nomeadamente a II Plataforma de Acordo Constitucional, situada nos antecedentes da elaboração constituinte, para, na seqüência expositiva, fixar a natureza do sistema de governo semipresidencial, denominação que desfruta da generalizada preferência dos constitucionalistas portugueses, conforme anota o ilustre Professor. No mencionado texto, louvando-se em edição que precedeu à revisão de 1982, as características definidoras do regime semipresidencial concentram-se na nomeação do Primeiro-Ministro pelo Presidente da República, na responsabilidade política do Governo perante a Assembléia da República e o Presidente da República, nos poderes do Presidente da República para dissolver a Assembléia da República e exercer, em determinados casos, o veto suspensivo. O sistema de governo não esgota sua individualização nas características formais da classificação. Transpondo o quadro das competências e poderes, Marcelo Rebelo amplia a visão do sistema de governo, para captar a influência do pendor presidencial e o predomínio do pendor parlamentar, abrangendo o funcionamento dinâmico do sistema político, com suas inclinações de fundo parlamentar ou de fundo presidencial. A expansão das tendências de componente do sistema de governo poderá conduzir à presidencialização, se prevalecer o pendor presidencial, ou à parlamentarização, se predominar o pendor parlamentar. As oscilações, escapam ao esquema normativo do sistema de governo e certamente decorrerão da atuação dos Partidos e do comando das lideranças políticas.

Em livro posterior, *O Sistema de Governo Português*⁹, Marcelo Rebelo de Souza fixou as repercussões das revisões constitucionais de 1982 e de 1989 na fisionomia do regime semipresidencial da Constituição. No prefácio à 4ª edição, que é de 1992, após as duas revisões constitucionais, Rebelo de Souza registrava tendência, que modificava os fundamentos originários do sistema de governo semipresidencial, refletindo a influência do sistema partidário, responsável pelo surgimento de um sistema de governo centrado no Primeiro-Ministro. É valioso o levantamento das fases distintas que o sistema semipresidencial tem percorrido sob a vigência da Constituição de 1976, em peri-

odificação de 1976 a 1982, 1982 a 1989, 1989 a 1992. À luz do conhecimento direto das tendências do sistema de governo, em sua prática constitucional, a lúcida exposição de Rebelo de Souza extraiu três conclusões ilustrativas do comportamento do sistema: Primeiro — O governo majoritário e, em particular o Primeiro-Ministro, continuaram a constituir o centro do sistema de governo vigente. Segundo — Persistiu o apagamento da componente presidencial, apesar da reeleição do presidente da República, em janeiro de 1991. Terceiro — Subsistiu a relativa subalternização da Assembléia da República, relativamente ao Governo.

3. A nova posição da Chefia de Estado no *regime semipresidencial* adquiriu autonomia em relação à posição anterior do Chefe de Estado no parlamentarismo republicano e na monarquia parlamentar. É certo que a irresponsabilidade política do Chefe de Estado perdura como traço comum às formas variáveis do parlamentarismo republicano e do parlamentarismo monárquico. O dado comum não impede a diferenciação entre o regime parlamentar fundado na preeminência do Primeiro-Ministro ou do Gabinete e o regime parlamentar caracterizado pela posição mais ativa do Chefe de Estado, conforme se verifica nas formas contemporâneas do sistema de governo semipresidencial e do regime misto parlamentar-presidencial, para nos valermos das designações adotadas pelos eminentes Professores Jorge Miranda, Marcelo Rebelo de Souza, Gomes Canotilho e Vital Moreira.

A introdução da eleição presidencial direta alterou a fisionomia do regime parlamentar, dando origem a uma nova forma política, ora chamada de regime semipresidencial, ora qualificada de regime misto parlamentar presidencial. As peças do regime parlamentar clássico continuam no regime parlamentar misto: O Primeiro-Ministro, a responsabilidade política, a questão da confiança, a moção de censura, a dissolução, o executivo dual. Alteraram-se, entretanto, a posição, a influência e as prerrogativas do Presidente da República. O cenário político destaca o Chefe de Estado e abre espaço à liderança presidencial. Marcel Prélot e Jean Boulouis¹⁰ denominam o regime semipresidencial da França da V República, que é modelo do novo parlamentarismo, de “monocracia plebiscitária” e de “monarquia democrática”. Claude Lecerq¹¹ e identifica a *héritage monarchique, bonapartiste et parlementaire* na origem da V República e confere a De Gaulle o título de *le monarque républicain*.

Na sua evolução mais recente, o regime parlamentar experimentou mudanças de concepção que alteraram a posição do Chefe de Estado no funcionamento do Governo Parlamentar. A redução das atribuições do Monarca e a dilatação das atribuições do Parlamento conduziram, historicamente, à implan-

tação da monarquia parlamentar, que se desenvolveu nas práticas não escritas do parlamentarismo consuetudinário, para, mais tarde, alcançar o plano das normas escritas da Constituição, no cenário do parlamentarismo racionalizado, comum à Monarquia e à República. Contemporaneamente, verificou-se o regresso ao fortalecimento das atribuições executivas e políticas do Chefe de Estado e, como esse reforçamento localizou-se no Presidente da República, o neoparlamentarismo passou a identificar os regimes semipresidenciais, forma híbrida, na qual convivem regras típicas do regime presidencial e do regime parlamentar. Os regimes semipresidenciais e o regime misto parlamentar-presidencial retiraram o Presidente da República da penumbra em que exercia a magistratura de influência e a presidência das cerimônias nacionais, como se dava no parlamentarismo da III República Francesa, para conferir-lhe atribuições efetivas no funcionamento do regime. O presidente passou a personificar a unidade da Nação. Projetou-se como o depositário da confiança popular pela eleição direta. Tornou-se o árbitro para assegurar o funcionamento regular dos Poderes do Estado, o responsável por decisões extraordinárias nos períodos de crise institucional, o titular do poder de nomear e de exonerar o Primeiro-Ministro, o centro da responsabilidade política, o órgão das relações internacionais e das mensagens diretas à Nação, o deflagrador de consulta ao Povo nas vias do referendo e do plebiscito.

4. As formas semipresidenciais do neoparlamentarismo contemporâneo ingressaram nas Constituições da Alemanha de 1919, da Áustria de 1929, da França de 1958 e de Portugal de 1976. São os modelos mais representativos do neoparlamentarismo. A característica comum ao regime parlamentar semipresidencial, instituído nessas Constituições, como já assinalamos, reside na eleição popular do Chefe de Estado e na dilatação das atribuições do Presidente da República.

A Constituição da Finlândia de 1919 é geralmente mencionada no grupo dos regimes semipresidenciais, como faz Maurice Duverger¹² ao incluí-la na referência aos sete regimes semipresidenciais existentes nas democracias ocidentais: França, Finlândia, Áustria, Irlanda, Islândia, Portugal e Alemanha de Weimar. Embora a Constituição finlandesa declare que o Presidente da República é eleito pelo povo (art. 23), logo em seguida o próprio texto menciona a eleição do Presidente por trezentos eleitores, prevendo as datas da eleição dos eleitores do Presidente, a reunião deles sob a direção do Presidente do Conselho, para proceder à eleição do Presidente da República. A declaração genérica da eleição do Presidente pelo Povo, formulada na parte inicial do art. 29 da Constituição, deve ser relacionada com o procedimento estabelecido no mesmo dispositivo constitucional, que prevê os eleitores do Presidente e or-

ganiza a eleição presidencial indireta. Além da previsão da eleição indireta, que lhe retira o suporte político do regime semipresidencial, a Constituição da Finlândia de 1919 admite o controle do Ministro sobre ato do Presidente da República (art. 35) e confere ao Chanceler da Justiça, que é membro do Conselho de Ministros (art.37), ampla competência para examinar a legalidade de atos do Presidente da República (art. 45-art. 47).

A Constituição da Espanha de 9 de dezembro de 1931 aproximou-se do regime parlamentar semi-presidencial. Na Constituição da República, o Presidente da República personificava a Nação (art. 67), nomeava e demitia livremente o Presidente do Governo (art. 75), podia adotar medidas urgentes para defesa da integridade e da segurança da Nação (art.76-d), expedir decretos-leis (art. 80), suspender as sessões ordinárias da Câmara (art.81) e dissolver as Cortes (art.81). É visível nessas disposições da Constituição da Espanha republicana a influência da Constituição Alemã de 1919. Todavia, a Constituição de 1931 preferiu a eleição do Presidente da República por colégio eleitoral, recusando a eleição popular direta, que constitui elemento definidor do regime parlamentar semipresidencial.

A Constituição da Alemanha de 11 de agosto de 1919 — a Constituição de Weimar — inaugurou o neoparlamentarismo contemporâneo, introduzindo no domínios das formas políticas o regime parlamentar semipresidencial. A denominação evidencia a mudança que ocorreu no tratamento dispensado ao Chefe de Estado e a importância que ele passou a assumir no funcionamento do regime parlamentar. A peça fundamental dessa mudança é a eleição direta do Presidente da República, que a Constituição de Weimar adotou (art. 41), afastando-se da solução mais discreta da eleição indireta pelo Parlamento, preferida na Lei Constitucional Francesa de 25 de fevereiro de 1875, na origem da III República. A Constituição de Weimar reuniu outras peças, para compor a estrutura do regime parlamentar semipresidencial nela concebido: os poderes extraordinários para restabelecer a ordem e a segurança interna com a suspensão de direitos fundamentais (art. 48), a nomeação e a exoneração do Chanceler (art. 53), a iniciativa para submeter a lei ao referendun (art. 73/75). Compensando o alargamento dos poderes presidenciais, a Constituição de Weimar previa a destituição do Presidente por votação popular, mediante iniciativa do Reichstag (art. 43), mas retomava a linha da ascendência do Presidente, determinando a dissolução do Reichstag e a renovação do mandato presidencial, se a votação popular rejeitasse a destituição (art. 43).

A reforma introduzida na Constituição Federal da Áustria, em 1929, acolheu a eleição popular do Presidente da Federação e reconheceu os poderes do Presidente para nomear e exonerar o Chanceler Federal e os membros do

Governo. A configuração de Presidência da República mais ativa conduziu à inclusão do regime parlamentar austríaco na categoria dos regimes semipresidenciais, na qual perdura até nossos dias, ao contrário do regime de governo da Alemanha, que a Lei Fundamental de 1949 restituiu ao grupo do parlamentarismo contemporâneo de inspiração clássica. A Constituição da Áustria de 1º de maio de 1934, fundada na organização corporativa do Estado Federal (art. 20), denominada de “Constituição Corporativa” (art. 182), abandonou o regime parlamentar e a estrutura do Poder Executivo passou a obedecer ao modelo do regime presidencial latino-americano (arts. 73/80). Mirkine-Guetzévitch¹³ incluiu a Constituição de 1934 entre as manifestações do neo-absolutismo europeu do após-guerra de 1918. O federalismo da nova Constituição, dizia Mirkine¹⁴, é ilusório e os poderes do Presidente da Federação eram tão amplos que vienense espirituoso recomendou o acréscimo de um artigo à Constituição, para nele consignar a regra de que “o Presidente da Confederação nomeia o Povo”. A Constituição Corporativa teve curta duração. Desapareceu em 1938, com a incorporação da Áustria à Alemanha Nacional-Socialista (Anschluss). Desfeita a anexação, e readquirida a independência da Áustria, a Lei Constitucional de 1º de maio de 1945 restabeleceu a vigência da Constituição Federal, observada a emenda de 1929.

A França da V República e a República Portuguesa de 1976 oferecem os modelos contemporâneos mais representativos do regime parlamentar semipresidencial.

A Constituição Francesa de 1958 reformulou as instituições políticas do País e seu objetivo se concentrou na correção das práticas e princípios que dominaram a III. e IV República. Daí a ampliação e a grandeza conferidas ao Presidente da República. Cabe ao Presidente zelar pelo respeito à Constituição e assegurar por sua arbitragem o funcionamento regular dos poderes públicos e a continuidade do Estado (art. 5º). O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro e os demais membros do Governo (art. 8). Preside o Conselho de Ministros (art. 9). Pode submeter ao referendun projetos de leis relativos à organização dos Poderes Públicos, à aprovação de acordo da Comunidade e à ratificação de Tratado (art. 11). Compete ao Presidente promover a dissolução da Assembléia Nacional (art. 12) e adotar medidas extraordinárias, ouvidos o Primeiro-Ministro, os Presidentes da Assembléia Nacional, do Senado e do Conselho Constitucional (art. 16), quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou a execução dos compromissos internacionais estiverem ameaçados de maneira grave ou imediata e interrompido o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais. O Presidente da República, mediante proposta do Primei-

ro-Ministro, é titular da iniciativa concorrente de revisão da Constituição (art. 89). Vários atos relevantes do Presidente da República são excluídos da referenda do Primeiro-Ministro, como os da iniciativa do referendun, a dissolução da Assembléa Nacional, o exercício de poderes extraordinários, as mensagens às Casas do Parlamento, a nomeação de membros do Conselho Constitucional e a promulgação de Leis Orgánicas (art. 19).

A eleição popular do Presidente das República, que a revisão constitucional de 1962 adotou, sob a inspiração de De Gaulle, substituindo o Colégio Eleitoral previsto no texto originário, consolidou o regime parlamentar semi-presidencial já preexistente na Constituição de 1958. Fez-se com a eleição direta do Presidente, o acréscimo que faltava ao regime para adquirir na sua plenitude a natureza de regime semi-presidencial. A mudança no processo eleitoral, assinalou Maurice Duverger¹⁵, alterou profundamente as relações entre os Poderes Públicos e conferiu ao Presidente da República posição de igualdade com a Assembléa Nacional.

A posição do Presidente da República serve de referência para qualificar o regime político francês da Constituição de 1958. É a “monarchie démocratique”, segundo Marcel Prélot¹⁶. A ambiguidade é a essência do sistema político de 1958, afirma Georges Burdeau¹⁷. É a “monarquia republicana” — “une monarchie limitée républicaine,” para Jacques Cadart¹⁸. É o “régime présidentiel spécifique”, na qualificação de Claude Leclercq¹⁹.

A modalidade presidencial é a que melhor identifica o regime de governo da Constituição Francesa de 1958. De Gaulle, com a visão de Homem de Estado, recolheu as críticas e as insatisfações manifestadas em relação ao regime parlamentar francês da III e da IV República. Deu-lhes formulação política e jurídica, para construir o regime parlamentar semipresidencial da IV República.

5. A Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, organizou o governo parlamentar com requintamento técnico e minuciosa regulamentação. A estrutura do regime se distribui nas regras sobre o Governo (arts. 185/189), a formação e a responsabilidade do Governo (arts. 190/199) e a competência do Governo (arts. 200/204). O texto esgotou a matéria nas normas escritas e nada ficou de fora para suprimimento pelas normas consuetudinárias. A Constituição de 1976 é a antítese da Constituição de 1933. Nesta última, que contém a organização do Estado Novo Português — corporativista e autoritário —, dominou o sentimento anti-parlamentarista, que inspirou o Golpe de Estado de 28 de maio de 1926, responsável pela implantação da Ditadura Militar²⁰. A Constituição de 1933, não obstante a extensão dos poderes do Presidente da República (arts. 81-1º ao 9º), dentre eles o de nomear

e demitir o Presidente do Conselho e os Ministros (art. 81/1º ao 9º, art. 82, parágrafo único), conduziu ao “presidencialismo do Primeiro-Ministro”, na interpretação de Marcello Caetano,²¹ reservando ao Presidente da República apenas o exercício da função moderadora.

A Constituição de 2 de abril de 1976, que lançou os fundamentos do Estado Democrático (art. 2º) e declarou a caducidade da Constituição de 1933, revogada pela Revolução de 25 de abril de 1974 (art. 292 do texto originário), assegurou a eleição por sufrágio universal do Presidente da República (art. 124) e estabeleceu entre o Chefe de Estado eletivo e o Governo relações e atribuições características do regime semipresidencial. O relevo do Presidente da República é destacado na definição que lhe dá a Constituição, em seu artigo 123, para representar a República Portuguesa, para desempenhar as funções de Presidente do Conselho da Revolução e o Conselho Supremo das Forças Armadas. As funções de Presidente da República são distribuídas em tríplice competência: competência quanto ao funcionamento de outros órgãos (art. 136- “a” até “c”), competência para a prática de atos próprios (art.137-1- “a” até “c”) e competência nas relações internacionais (art.138 - “a” até “c”) —, condensando dezenove atribuições, que demonstram as dimensões dos atos reservados ao Presidente da República. No texto originário, são considerados da competência do Presidente da República, dentre outros, os atos de nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, nomear e exonerar os membros do Governo, dissolver a Assembléa da República, presidir o Conselho de Ministros e o Conselho da Revolução, nomear e exonerar o Presidente do Tribunal de Contas e o Procurador Geral da República, declarar o estado de sítio e o estado de emergência, pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da República, nomear os Embaixadores e os enviados extraordinários, acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros, ratificar tratados internacionais, declarar a guerra e fazer a Paz. As atribuições do Presidente da república são vinculadas a propostas do Governo e a preceitos da Constituição que disciplinam seu exercício. No funcionamento do regime parlamentar, a Constituição estabelece a responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República e a Assembléa da República (art. 193) e a responsabilidade política do Primeiro-Ministro perante o Presidente da República e a Assembléa da República (art. 194/1).

O texto originário de 1976 vinculou o exercício de atribuições presidenciais ao parecer e audiência do Conselho da Revolução, como nos casos da dissolução da Assembléa da República (art. 136- “e”), nomeação do Primeiro Ministro (art.190-1), declaração do estado de sítio ou do estado de emergência (art.137-1- “c”), pronunciamento sobre emergências graves para a vida da

República (art. 137-1 “d”), declarar a guerra e fazer a paz (art. 138-“c”). O Conselho da Revolução era órgão da soberania (art.113-1) e exprimia a ascendência do Movimento das Forças Armadas, que a Constituição consagrou, (art. 3º-2) para dar-lhe as funções de Conselho do Presidente da República, garantidor do regular funcionamento das instituições democráticas, do cumprimento da Constituição e fidelidade ao espírito da Revolução Portuguesa de 25 de abril de 1974 (art. 142). Órgão político e legislativo em matéria militar, os membros do Conselho eram patentes militares. O Primeiro Ministro integraria o órgão, quando militar (Constituição de 1976- art.143-1- “a”, “b”, “c”, “d”, “e”). O Conselho participava do processo de fiscalização da constitucionalidade e poderia declarar a inconstitucionalidade de normas (art. 281- 1-2). A primeira revisão constitucional de 1982 extinguiu o Conselho da Revolução, liberando o Presidente da República dos condicionamentos decorrentes do poderoso órgão que integrava a estrutura organizatória do Poder Político na Constituição de 1976 (art.113-1). As revisões de 1982 e 1989 mantiveram as linhas fundamentais do regime semi-presidencial. A definição do Presidente da República, ampliada pela revisão de 1982 e preservada na de 1989, oferece a dimensão do órgão executivo do Poder Político dentro das características do sistema semipresidencial: “o Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, o Comandante Supremo das Forças Armadas (Constituição Revista — art.123). A eleição presidencial perdura na via democrática do sufrágio universal, direto e secreto (art. 124-1). As atribuições enumeradas do Presidente da República foram aumentadas, abrangendo 27 atos, enquanto o texto originário continha dezoito atribuições enumeradas. Na competência do Presidente da República figuram atos típicos do regime semipresidencial, tais como a dissolução da Assembléia da República, a nomeação do Primeiro Ministro, a demissão do Governo, a nomeação e a exoneração dos membros do Governo (art.136- “e”, “f”, “g”, “h”). A nomeação do Primeiro-Ministro, em regra escrita que incorporou o procedimento convencional e consuetudinário do parlamentarismo inglês, se consuma uma vez “ouvidos os partidos representados na Assembléia da República e tendo em conta os resultados eleitorais” (art.190). A revisão de 1989 acrescentou ao conjunto dos atos próprios, praticados pelo Presidente da República, o de submeter a referendo questões de relevante interesse nacional (art.137-“c”), de modo a estabelecer a relação direta entre decisão presidencial e a fonte da soberania popular.

O regime semipresidencial concebido na Constituição de 1976 e mantido nas revisões posteriores tem seus fundamentos no sufrágio universal, que elege

o Presidente da República, e na distribuição constitucional de competências entre o Presidente da República, o Governo e a Assembléia da República, para assegurar o funcionamento da nova forma política. O regime misto ingressou na categoria constitucional do sistema de governo. A permanência do complexo mecanismo constitucional é obra de arte política. A continuidade no funcionamento do regime semipresidencial, sem interrupções ou fraturas, nestes vinte e oito anos de vigência da Constituição da República de 1976, é acontecimento que honra as tradições da civilização política portuguesa.

NOTAS

1. Maurice Duverger. "O Regime Semipresidencialista". (Échec au roi). Editora Sumaré, São Paulo, 1993, págs. 1-9." Le système politique français". Presses Universitaires de France, 1985, págs. 516/537.
2. obra citada, pág. 13.
3. Jorge Miranda. "A Constituição de 1976". Livraria Petrony. Lisboa-1978, págs. 419, 421, 428.
- 4 Jorge Miranda. "Manual de Direito Constitucional". Tomo I, 2ª edição revista, Coimbra Editora, 1982, págs. 323.
5. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira. "Constituição da República Portuguesa Anotada", 2ª edição revista e ampliada, 2º volume, Coimbra Editora, 1985, págs. 22, 24, 27.
6. J.J. Gomes Canotilho. "Direito Constitucional", 5ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1991, págs. 721, 722.
7. J.J. Gomes Canotilho. Vital Moreira. "Os Poderes do Presidente da República", Coimbra Editora, 1991, págs. 16, 17, 18, 19, 23/33.
8. Marcelo Rebelo de Souza. "Direito Constitucional", I, Introdução à Teoria da Constituição", Livraria Cruz, Braga, 1979, págs. 335, 336, 350, 351.
9. Marcelo Rebelo de Souza. "O Sistema de Governo Português". 4ª edição revista e ampliada, Lisboa, 1992, págs. 5-21/29-74/86-106.
10. Marcel Prélot-Jean Boulouis. "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", 6ª edição, Dalloz, 1972, págs. 619/622.
11. Claude Leclerq. "Droit Constitutionnel et Institutions Politique". 7ª edição, Librairie de La Cour de Cassation, Paris, 1900, pág. 461.
12. Maurice Duverger. "Le Systeme Politique Français". Presses Universitaires de France, 1985, págs. 517.
13. Mirkine-Guetzévitch. "Les Constitutions de l'Europe Nouvelle". vol. 1, Paris, Librairie Delagrave, 1938, pág. 49.
14. Mirkine-Guetzévitch- obra citada. págs. 53/54.

15. Maurice Duverger. "Le Système Politique Français", obra citada, pág. 180.
16. Marcel Prélot-Jean Boulois. "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, obra citada, pág. 622.
17. Georges Burdeau. "Traité de Science Politique", 2ª edição, Tomo IX, L.G.D.J., Paris, 1976, pág. 317.
18. Jacques Cadart. "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", Tomo II, 2ª edição, L.G.D.J., Paris, 1980, pág. 1228.
19. Claude Leclerq. "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", 7ª edição, obra citada, pág. 543.
20. Marcello Caetano. "A Constituição de 1933. Estudo de Direito Político", 2ª edição, Coimbra Editora, 1957, pág. 1.
21. Marcello Caetano, obra citada, pág. 67.