

José Filipe Pinto

OS PRESIDENTES DA REPÚBLICA NO ESTADO PORTUGUÊS



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

OS PRESIDENTES DA REPÚBLICA NO ESTADO PORTUGUÊS

AUTORES

JOSÉ FILIPE PINTO

EDITOR

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA

EDIÇÃO

DIANA SARAIVA DE CARVALHO
SUSANA PATRÍCIO MARQUES

ISBN

978-972-623- 305-3

ORGANIZAÇÃO



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

Academia das Ciências de Lisboa
R. Academia das Ciências, 19
1249-122 LISBOA

Telefone: 213219730

Correio Eletrónico: geral@acad-ciencias.pt

Internet: www.acad-ciencias.pt

Copyright © Academia das Ciências de Lisboa (ACL), 2016

Proibida a reprodução, no todo ou em parte, por qualquer meio, sem autorização do Editor

OS PRESIDENTES DA REPÚBLICA NO ESTADO PORTUGUÊS

José Filipe Pinto

(Professor catedrático e

Académico correspondente da Academia Internacional da Cultura Portuguesa)

Resumo

Quando a República foi instaurada em 5 de Outubro de 1910, o regicídio de 1908 ainda estava muito presente. Daí a discussão sobre a necessidade de manutenção da função presidencial na nova forma de Governo.

Este artigo mostra como a figura presidencial foi concebida nas Constituições Republicanas — 1911, 1933 e 1976 — e procura relacionar as competências atribuídas ao Presidente da República com a conjuntura que presidiu à elaboração de cada Constituição. Além disso, explica a forma como as Constituições foram sendo alteradas no que concerne à problemática em estudo e denuncia a não correspondência entre o normativo constitucional e a realidade durante o Estado Novo.

A investigação feita prova que, face à inexistência do poder moderador, um poder neutro colocado num patamar superior àquele onde se movem os poderes executivo, legislativo e judicial, o desempenho presidencial tem dependido sobretudo do carisma.

Abstract

When the Republic was established on October 5th 1910, the 1908 regicide was still very present. That was the reason for the discussion about the necessity of keeping the presidential function in the new form of Government.

This article shows as the presidential figure was designed in the Republican Constitutions — 1911, 1933 and 1976 — and it tries to relate the competencies which are recognized to the President of the Republic with the conjuncture of elaboration of each Constitution. Besides, it explains the form as the Constitutions have been modified in what concerns to the issue under study and it denounces the no-correspondence between the constitutional normative and the reality during Estado Novo.

The research proves that, due to the no-existence of the moderator power, a neutral power placed in a higher level than that one where executive, legislative and judicial powers move, the presidential performance has mainly depended on the charisma.

Introdução

A Constituição é a lei fundamental ou suprema de um país pois é o seu articulado que define os princípios, os direitos e os deveres fundamentais, a organização económica e a organização do Poder. Um normativo que, apesar de datado pelas circunstâncias da sua origem, como mostra, por exemplo, o preâmbulo da Constituição Portuguesa de 1976, toma em consideração a evolução conjuntural ao acautelar a possibilidade de revisão do texto constitucional embora explicitando os limites desse procedimento. Uma forma de garantir ou acautelar os princípios e de evitar a descaraterização da Constituição.

Porém, todos estes cuidados poderão ser insuficientes para que se verifique consonância entre os planos formal e real. De facto, como Karl Loewenstein sistematizou, apenas a Constituição normativa atinge esse desiderato, ao contrário das Constituições nominal e semântica, representando a última o modelo mais desfasado da realidade. Um texto constitucional que funciona como uma espécie de máscara destinada a «legitimar» uma realidade da qual os princípios da democracia representativa andam arredios.

Uma problemática que se coloca ao nível da sede do Poder que, tal como a forma e a ideologia, representa uma dimensão apontada por Adriano Moreira para o estudo daquele que constitui o objeto da Ciência Política.

É sobre a sede do Poder, mais concretamente sobre a figura presidencial nas três Constituições portuguesas posteriores à abolição da Monarquia, que esta comunicação se debruça.

De facto, encerrado o ciclo monárquico que vinha desde a independência de Portugal, era importante perceber se as críticas republicanas à dinastia dos Braganças se iriam traduzir na dispensabilidade do Chefe de Estado e, caso tal não se verificasse, qual a conceção que os republicanos ligavam à figura presidencial.

Aliás, o segundo aspeto também se colocou, tanto na conjuntura que se seguiu à ditadura militar destinada a terminar com a instabilidade política e social da I República, como na fase posterior ao momento em que as forças armadas consideraram esgotado o tempo concedido ao Estado Novo.

Face ao exposto, o objetivo central desta conferência passa pela reflexão sobre a forma como a figura presidencial foi concebida nas três Constituições, embora não se coíba de apresentar outros elementos suscetíveis de servirem para contextualizar e

clarificar a temática de forma a perceber até que ponto a realidade confirma ou desmente a «verdade» formal.

Comecemos pela primeira Constituição republicana.

A Constituição de 1911

O derrube da monarquia em 5 de Outubro de 1910 levou à necessidade de elaborar uma Constituição, desiderato que conduziu à eleição da Assembleia Nacional Constituinte em 28 de maio de 1911.

Nessa altura, o sufrágio não era universal, uma vez que era restrito ao universo masculino, ou seja, aos chefes de família há mais de um ano ou aos maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever, uma exigência que contrariava a posição anteriormente defendida, por exemplo, por Sampaio Bruno para quem a legitimidade democrática da República não poderia assentar numa percentagem tão baixa da população. Na verdade, de acordo com o censo da população feito no 1.º de dezembro de 1911, a taxa de analfabetismo em Portugal era muito elevada — 75,13%¹.

Os republicanos acabaram por manter a lei eleitoral de 8 de maio de 1878 e o recenseamento continuou a ser facultativo, situação que não favorecia a capacidade eleitoral ativa. Por isso Marcello Caetano (1978, p. 84) fala de um «sufrágio secreto, facultativo e directo e lista incompleta», um assunto que convirá esclarecer.

Assim, Portugal continental foi dividido em 51 círculos eleitorais, as ilhas adjacentes em 4 e as colónias em 11. No que diz respeito ao continente e aos arquipélagos adjacentes, cada círculo, com exceção de Lisboa, Porto, Horta e Angra do Heroísmo, elegia 4 deputados. Quanto aos dois círculos açorianos elegiam 3 representantes cada, o Porto escolhia 10 e a capital 20, igualmente repartidos por Lisboa Oriental e Lisboa Ocidental.

No entanto, apenas em 30 desses círculos houve eleições porque um Decreto de 14 de março considerou que não se justificava proceder ao ato eleitoral onde não se apresentassem candidatos da oposição. Uma situação que só não aconteceu em Lisboa, face aos protestos que exigiram a realização de eleições mesmo sem listas da oposição.

¹ Numa população de 5 960 056 habitantes, 4 478 078 eram analfabetos.

Como Lopes (1996, p. 94) assinala, a não-realização de eleições «em 21 círculos da metrópole» levou a que «82 candidatos» tivessem sido «simplesmente proclamados deputados».²

Deputados que parece pertinente caracterizar minimamente como forma de possibilitar algum conhecimento sobre os portugueses que foram chamados a elaborar a Constituição. Uma tarefa pouco facilitada, pois, no que concerne à situação profissional, vários deputados indicaram mais do que uma profissão, sem hierarquia de importância entre elas, ou seja, sem identificação da profissão principal, situação passível de criar discrepâncias na caracterização profissional.

De acordo com informação disponível no sítio do ISCSP³, as profissões dos deputados podiam ser agrupadas da seguinte forma: 47 militares, 25 funcionários civis, 48 médicos, 24 advogados, 11 professores universitários, 12 professores de outros graus de ensino, 8 comerciantes, 8 jornalistas, 6 farmacêuticos, 5 magistrados, 3 solicitadores, 2 empregados do comércio, 2 estudantes, 2 padres, 1 regente agrícola, 1 veterinário, 1 engenheiro, 1 barbeiro e 1 operário.

Como se constata, os médicos e os militares — alguns dos quais também médicos — predominavam, embora o número de funcionários públicos e de advogados também não fosse despreciable.

Serra (1996, p. 29) fez as contas e constatou que «63% dos membros da Assembleia eram médicos, homens do foro e militares profissionais». Depois chamou à colação Oliveira Marques para explicar que o elevado número de médicos se devia ao «surto da ciência e do positivismo» e à «influência que tinham adquirido por todo o País junto das camadas populares», sem esquecer que os militares, enquanto autores do 5 de Outubro, se viram recompensados pelo ato e por um regime que lhes destinava mais do que a vida militar.

De qualquer forma, como Marcelo Caetano (1978, pp. 84-85) sintetizou, «raros, porém, de entre os 200 deputados, eram os que possuíam experiência política ou administrativa».

De registar que um antigo oficial da Secretaria do Parlamento compilou e dirigiu uma obra intitulada *As Constituintes de 1911 e os seus deputados*, editada em Lisboa

² A forma de converter os votos em mandatos não foi a mesma em todos os círculos. Lisboa e Porto recorreram ao sistema proporcional e ao método d'Hondt e os outros círculos exigiram a votação em três candidatos dos quatro que seriam eleitos.

³ http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/eleicoes_portuguesas/1911_ac.htm

pela Livraria Ferreira em 1911 e que permite uma caracterização aprofundada dos deputados.

Voltando à narração, refira-se que, mal os deputados se reuniram na Assembleia Nacional Constituinte, não demorou a primeira recusa de palavra. O contemplado foi Jacinto Nunes, Presidente da 1.^a Comissão de Verificação de Poderes, que, por três vezes, tentou usar da palavra perante a inflexibilidade do Presidente da Mesa.

A Assembleia proclamou e decretou que ficava «para sempre abolida a monarchia e banida a dynastia de Bragança»⁴ e o entusiasmo levou a que a decisão, tal como as duas que se lhe seguiram nessa sessão — «a forma de Governo de Portugal é a de Republica Democratica» e «são declarados beneméritos da Pátria todos aquelles que para depor a monarchia heroicamente combateram até conquistar a victoria, consagrando-se para todo o sempre, com piedoso reconhecimento, a memoria dos que morreram na mesma gloriosa empresa» — tivessem sido aprovadas por unanimidade e aclamação, manifestação a que se associaram as galerias onde estavam «os representantes de duzentas e tantas camaras municipaes do pais, que vieram expressamente a Lisboa para assistir á proclamação da Republica e para saudar os membros da Assembleia Nacional Constituinte».

De assinalar que esses representantes foram autorizados a deixar a Sala dos Passos Perdidos porque, embora não tendo «logar na Assembleia», tinham manifestado «vivamente o desejo de que se lhes permittisse, attendendo á solemnidade do dia, ingresso nos dois lados da Camara». Por isso, com o aplauso da Câmara, os deputados que estavam «occupando essas cadeiras», levantaram-se para «ceder os seus logares a esses cavalheiros».

Um entusiasmo que exigiu vários pedidos de silêncio por parte do Presidente, que fez questão de dizer que lhe custava «pôr ponto a estas manifestações tão patrioticas e tão dignas do acto que acabamos de praticar», mas lembrava que «na rua, em numerosíssimo grupo, o povo, o nosso povo, brioso e valente, está á espera de ter a doce commoção de saber que a Republica Portuguesa foi proclamada pela Assembleia Nacional Constituinte». Para esse efeito a sessão foi interrompida durante 70 minutos para acomodar a Mesa da Assembleia, o Governo Provisório e os deputados na varanda do Palácio das Cortes e para ser lida ao povo a proclamação da República. Festa em que não faltou o desfile de «toda a parte disponível da guarnição militar de Lisboa» e que

⁴ Todas as citações referentes a este ato foram retiradas do *Diário do Governo* e foi mantida a grafia original.

continuará, através de vivas à República, a Portugal independente e à Pátria livre, depois de encerrada a sessão.

E o que decidiram os deputados relativamente à figura presidencial? Em primeiro lugar, debateram se a função presidencial era dispensável, uma posição que tinha «múltiplos adeptos dentro e sobretudo fora da Constituinte» (Serra, 1996, p. 31). Foi um assunto «calorosamente discutido» (Caetano, 1978, p. 89), mas a dispensabilidade do Presidente acabou por não vingar e, como tal, o texto constitucional teve de delinear a função.

Assim, foi aceite que «o Congresso, titular da soberania nacional, delegava o poder executivo num chefe do poder executivo, que teria o título de “presidente da República Portuguesa”» (Caetano, 1978, pp. 85-86).

A leitura da Constituição permite saber que, de acordo com o art.º 36, o Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República e pelos Ministros, mas era o Presidente da República que representava a Nação nas relações gerais do Estado, tanto internas como externas – art.º 37.

O art.º 38 estipulava que a eleição do Presidente da República aconteceria numa sessão especial do Congresso e o primeiro parágrafo indicava que o escrutínio era secreto e a eleição por dois terços dos votos dos membros das duas Câmaras do Congresso reunidas em sessão conjunta, havendo a possibilidade de se chegar a uma terceira votação, apenas entre os dois mais votados, para eleger o candidato que tivesse maior número de votos.

De assinalar que o receio de um regresso à Monarquia levou à inelegibilidade das pessoas das famílias que reinaram em Portugal – art.º 40, alínea a).

O Presidente, que não podia ausentar-se do território nacional sem permissão do Congresso sob pena de perder o cargo, não usufruía de grandes mordomias. De facto, apenas recebia um subsídio fixado antes da sua eleição e que não poderia ser alterado durante o período do seu mandato, e nenhuma das propriedades da Nação, nem mesmo aquela em que funcionasse a Secretaria da Presidência da República, podia ser utilizada para cómodo pessoal do Presidente ou de pessoas da sua família.

O Presidente, na versão inicial da Constituição, não podia dissolver a Assembleia, mas podia ser destituído pelas duas Câmaras reunidas em Congresso, mediante resolução fundamentada e aprovada por dois terços dos seus membros – art.º 46.

Mais tarde, na sequência de uma das cinco revisões da Lei Constitucional entre 1916 e 1921⁵, a revisão de 1919, o Presidente passou a dispor dessa competência e a fazer uso dela.

Quanto às competências presidenciais, o art.º 47 reconhecia apenas nove⁶. Um leque aparentemente vasto de competências só que, no respeito pelo art.º 48, essas atribuições eram exercidas por intermédio dos Ministros e, nos termos do art.º 49, todos os atos do Presidente da República deveriam ser referendados, pelo menos pelo Ministro competente, sob pena de serem considerados nulos de pleno direito, não terem execução e ninguém lhes dever obediência.

Como se depreende destes dois artigos, a Constituição acabava por conceber a figura presidencial sobretudo como representativa ou simbólica. Como defende Jorge Miranda (1997, p. 290), o Presidente foi reduzido «a simples figura representativa ou a árbitro com poucos poderes de intervenção» e, como tal, «o centro da vida política [deslocou-se] para o Parlamento e para os directórios partidários».

A dependência do Poder Executivo relativamente ao Poder Legislativo, a circunstância de as hostes republicanas se terem dividido num sistema que não teve na devida conta a reflexão do grupo da Seara Nova e optou por um *jacobismo après la lettre*, explicam em grande parte a instabilidade política vivida na vigência da I República: uma sucessão de 44 governos, um tempo em que apenas um Presidente terminou o mandato. Curiosamente, num período em que a instabilidade política o obrigou a dissolver várias vezes a Assembleia.

Pelo meio tinha havido a tentativa de Sidónio Pais — o Presidente-Rei de Pessoa — de alterar o sistema de governo para um presidencialismo, por força dos decretos de fevereiro e março de 1918.

⁵ «A Constituição de 1911 foi objecto de cinco leis de revisão constitucional, em dois momentos diferentes: em 1916, por causa da guerra; e em 1919-1921, no seu rescaldo e no rescaldo do interregno sidonista de 1918, para aproveitar a experiência de funcionamento das instituições» (Miranda, 1997, p. 291).

⁶ Nomear e demitir os Ministros; convocar o Congresso extraordinariamente, quando assim o exigisse o bem da Nação; promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso, expedindo os decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das mesmas; sob proposta dos Ministros, prover todos os cargos civis e militares e exonerar, suspender e demitir os respetivos funcionários, na conformidade das leis e ficando sempre a estes ressalvado o recurso aos tribunais competentes; representar a Nação perante o estrangeiro e dirigir a política externa da República, sem prejuízo das atribuições do Congresso; declarar, de acordo com os Ministros, e por período não excedente a trinta dias, o estado de sítio em qualquer ponto do território nacional, nos casos de agressão estrangeira ou grave perturbação interna; negociar tratados de comércio, de paz e de arbitragem e ajustar outras convenções internacionais, submetendo-as à ratificação do Congresso; indultar e comutar penas; prover a tudo quanto fosse concernente à segurança interna e externa do Estado, na forma da Constituição.

O seu assassinato num atentado de 14 de dezembro de 1918 funcionou como uma forma revisitada do Regicídio de 1 de fevereiro de 1908 e, tal como o fracasso da *Monarquia do Norte ou do Quarteirão*, evidenciou que não havia espaço ou vontade para restaurar a Monarquia.

Assassinatos que a ala radical republicana não tardaria a repetir na *Noite Sangrenta* de 19 para 20 de outubro de 1921.

Nessa conjuntura instável, com os ventos da Europa a soprarem na direção dos absolutismos e totalitarismos, não constituiu surpresa que os militares tivessem tomado as rédeas do Poder e instituído uma ditadura que traria para a boca de cena António de Oliveira Salazar, o mentor da Constituição de 1933.

Urge, portanto, colocar o enfoque expositivo nessa Constituição.

A Constituição de 1933

O processo relativo à elaboração da Constituição de 1933 teve como ponto de partida a criação do Conselho Político Nacional, formado pelo Presidente do Ministério, pelo Ministro do Interior, pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, pelo Procurador-Geral da República e por onze membros nomeados pelo Presidente da República de entre homens públicos de superior competência — Decreto n.º 20 643 de 22 de dezembro de 1931, com força de Lei e inserto na I série do *Diário do Governo* n.º 294.

De facto, o art.º 5.º estipulava que o Conselho Político Nacional seria ouvido em todos os assuntos de política e administração que fossem de superior interesse público no plano de reorganização do Estado, em harmonia com os fins do movimento de 28 de Maio de 1926, e o ponto 1 esclarecia que um desses assuntos era precisamente os Projetos de Constituição Política.

Porém Jorge Miranda (1997, p. 295) relativiza o papel do CPN ao defender que não teria «desempenhado um papel de relevo. Na realidade, foi Oliveira Salazar que concebeu e elaborou um projecto de Constituição, apoiado ou coadjuvado por um pequeno grupo de pessoas». Pessoas que Miranda identifica através da citação de Marcello Caetano (1970, pp. 44-45 e 57 e ss.). Por isso, ficamos a saber que Quirino de Jesus foi o autor do primeiro esboço, Fezas Vital o técnico constitucional consultado, Pedro Theotónio Pereira o autor do relatório, sendo o próprio Caetano o secretário.

Mais tarde, na passagem do sexto aniversário do 28 de Maio, surgiu na imprensa diária o Relatório sobre o Projeto de Constituição Política da República Portuguesa, que na edição n.º 3427 do *Diário de Lisboa* abrangia as páginas 6 e 7.

Um trabalho que, a fazer fé em Caetano (1970, p. 107), não tinha sido demasiado exigente atendendo a que se conservou «inclusivamente, quase na íntegra, tudo o que se pode aproveitar da Constituição de 1911, sem perder a oportunidade de resolver as dúvidas a que certas disposições tinham dado lugar».

Era a forma encontrada pelo Governo «para efeito de discussão no país» (Miranda, 1997, p. 296) e, tendo em atenção «alvites de algumas personalidades ou dos debates em Conselho de Ministros» e «debates e alterações no CPN» (Araújo, 2004, p. 45), «refundiu-o e submeteu-o a “plebiscito nacional”». Obviamente, «como continuavam as liberdades restringidas ou suspensas, tal não poderia deixar de se reflectir num carácter muito limitado e pouco pluralista dessa discussão» (Miranda, 1997, p. 296).

Na sequência deste processo, o texto da Constituição de 1933 viria a ser publicado no *Diário do Governo* de 22 de fevereiro de 1933, nos termos do Decreto n.º 22 241, submetido a plebiscito em 19 de março de 1933 e entraria em vigor em 11 de abril de 1933 com a publicação no *Diário do Governo* da ata da assembleia geral de apuramento dos resultados do plebiscito.

Do total de um milhão trezentos e trinta mil duzentos e cinquenta e oito eleitores inscritos, a larga maioria, ou seja, um milhão duzentos e noventa e dois mil oitocentos e sessenta e quatro, aprovou o Projeto e apenas seis mil cento e noventa o reprovaram. Números que não levantariam objeção sobre a concordância popular face ao Projeto se não fosse o caso de o decreto regulamentar do plebiscito estipular que os inscritos no recenseamento de 1932 que não comparecessem às urnas, desde que a ausência não tivesse sido motivada por doença, falecimento de parente em linha reta ou afastamento do concelho, davam tacitamente o seu acordo.

Não deixa de constituir uma originalidade que votos não expressos tivessem sido considerados válidos.

No que se refere à figura presidencial, a nova Constituição incluiu-o nos quatro órgãos de soberania — art.º 71 e os art.ºs 72 a 82 estipularam as condições da sua eleição e as respetivas prerrogativas.

O Presidente, que só respondia perante a Nação pelos atos praticados no exercício das suas funções — art.º 78.º —, não estava obrigado à vida espartana do

início da I República pois já tinha direito a duas propriedades do Estado para a Secretaria da Presidência e para sua residência e da família — art.º 77.

No que concerne às competências, o art.º 81 reconhecia nove, sendo a primeira o direito de nomear e demitir o Presidente do Conselho e os Ministros. Podia, ainda, dar à Assembleia Nacional poderes constituintes e dissolvê-la quando os supremos interesses da Nação assim o exigissem. Além disso, representava a Nação e dirigia a política externa do Estado.

Porém, tal como em 1911, os atos presidenciais deveriam ser referendados pelo Ministro ou pelos Ministros competentes ou mesmo por todo o Governo sob pena de nulidade — art.º 82. De fora de referenda ficavam apenas três atos: nomeação e demissão do Presidente do Conselho, as mensagens dirigidas à Assembleia Nacional e a mensagem de renúncia ao cargo.

Alguns constitucionalistas, como Jorge Miranda, defendem que a Constituição reconhecia ao Presidente da República o poder moderador que a Carta Constitucional atribuía ao rei⁷, embora convenha frisar que a Carta não aplicava integralmente o pensamento de Constant, uma vez que o rei não dispunha apenas do poder moderador.

No entanto, na fase do Estado Novo, o principal problema acabou por se colocar no âmbito da autenticidade. De facto, como Paulo Otero (2010, p. 275) refere, não tardou a verificar-se a «afirmação de uma progressiva centralidade política do Chefe do Governo, isto por via de um informal desenvolvimento da Constituição “não oficial”, tornando-se de facto o eixo da vida política: a ideia de um presidencialismo de primeiro-ministro».

No mesmo sentido vai a leitura de Jorge Miranda (1997, p. 321) ao mencionar a situação que culminaria «no completo domínio da vida política pelo Presidente do Conselho, fruto do “longo consulado do Dr. Oliveira Salazar”, e na redução da Presidência da República a “uma magistratura representativa e eventualmente arbitral”, “a parte honorífica do regime”, tendo sido o cargo de Chefe de Estado desempenhado sempre por militares, por períodos muito extensos».

⁷ De acordo com o art.º 74 da Carta Constitucional, o Rei exercia o Poder Moderador: «§ 1.º – Nomeando os Pares sem número fixo. § 2.º – Convocando as Cortes Gerais extraordinariamente nos intervalos das Sessões, quando assim o pede o Bem do Reino. § 3.º – Sancionando os Decretos, e Resoluções das Cortes Gerais, para que tenham força de Lei, Artigo 55.º. § 4.º – Prorrogando, ou adiando as Cortes Gerais, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra, que a substitua. § 5.º – Nomeando e demitindo livremente os Ministros de Estado. § 6.º – Suspendendo os Magistrados nos casos do Artigo 121.º. § 7.º – Perdoando, e moderando as penas impostas aos Réus condenados por Sentença. § 8.º – Concedendo Amnistia em caso urgente, e quando assim o aconselhem a humanidade, e bem do Estado».

Talvez seja pertinente assinalar que o sucessor de Salazar também não se afastou dessa leitura. Na verdade, Marcello Caetano (1970) concordou que «o longo consulado do Dr. Oliveira Salazar na Presidência do Conselho deslocou para este cargo a chefia efectiva do Governo e reduziu a Presidência da República a uma magistratura representativa e eventualmente arbitral» (p. 115).

A sua formação enquanto constitucionalista levou-o a falar de um «presidencialismo bicéfalo» porque «nas faltas e impedimentos do Presidente da República era o Presidente do Conselho quem o substituía» e, como tal, havia «uma íntima ligação e solidariedade das duas magistraturas». Porém, como quem governava era «o chefe do Governo, também se pode dizer que há um *presidencialismo do primeiro-ministro*» (p. 116). Uma designação que viria a ser recuperada por Adriano Moreira para caracterizar um período posterior já na vigência da Constituição de 1976.

A Constituição de 1933 foi objeto de nove revisões⁸ e, na sequência da candidatura presidencial de Humberto Delgado, o Presidente deixou de ser eleito por sufrágio direto e universal e passou a ser escolhido por um colégio — art.º 72 da Lei 2100, de 29 de agosto de 1959 —, decisão que reduziu a legitimidade presidencial.

Foi esse o modelo que vigorou até ao encerramento do Estado Novo e que, como se verá de seguida, teria defensores entre os novos detentores do Poder.

Constituição de 1976

Derrubado o Estado Novo na sequência do golpe de estado militar do 25 de Abril de 1974, o programa do MFA definia que um dos seus «D» se destinava a democratizar, situação só passível de concretização através da reorganização do sistema político, na fase em que a revolta cedeu lugar à revolução. Daí a urgência de proceder a um recenseamento. Por isso, a necessidade de legalização dos partidos, vistos como o alfobre dos novos dirigentes do País, embora ainda sujeitos a uma tutela militar. Uma situação que se manteve e que chegou a colocar em risco a realização dos atos eleitorais para a Assembleia Constituinte e para a Presidência da República.

Na realidade, para além dos membros do Conselho da Revolução com ligações ao PCP — Vasco Gonçalves, Rosa Coutinho e Almada Contreiras —, também «vários

⁸ «em cinco momentos ou épocas: em 1935-1938, em 1945, em 1951, em 1953 e em 1971. Essas leis, revelando uma instabilidade mais formal ou textual do que substancial, não vão além de preocupações de política concreta, segundo as circunstâncias de cada época» (Miranda, 1997, pp. 311-312).

elementos indefinidos politicamente, e naquele momento indecisos, consideravam que os argumentos pró-adiamento (e sobretudo o das deficiências do recenseamento) eram bastante válidos» (Amaral, 1995, p. 357).

No que concerne à figura presidencial, como é lógico, houve uma fase que «se estendeu de 25 de Abril a 14 de Maio», em que Portugal não dispôs de Presidente da República porque «o único órgão governativo foi a Junta» (Miranda, 1975, p. 39).

Assim, foi a Junta de Salvação Nacional que escolheu o primeiro Presidente da República, recaindo a escolha no general António de Spínola e, na sequência da renúncia deste, em 30 de setembro de 1974, no general Costa Gomes que se manteria em funções até à eleição de Ramalho Eanes, numa altura em que já estava em vigor o II Pacto MFA-partidos⁹ que, ao contrário do I Pacto¹⁰, não estipulava que o Presidente da República fosse eleito por um Colégio Eleitoral constituído pela Assembleia do MFA e pela Assembleia Legislativa.

Com a assinatura do II Pacto ficava ultrapassada a situação vivida «no Outono de 1975» quando «as principais instituições militares, o Movimento das Forças Armadas (MFA), o Grupo dos Nove e o Conselho da Revolução (CR), ainda [tinham] em mente o método indirecto de eleição do presidente da República, dependendo o processo inteiramente do Conselho».

Uma situação que não andaria longe do modelo final do Estado Novo, no qual, antes da escolha do Presidente pelo colégio eleitoral, bastava que um mínimo de vinte eleitores e um máximo de cinquenta propusessem o candidato — art.º 72, parágrafo 3.

Na conjuntura pós-25 de Abril, «o próprio candidato a Presidência da República foi determinado por meio de um outro compromisso entre as direcções dos partidos políticos e as principais entidades militares, influenciado principalmente por estas últimas» (Bayerlein, 1996, pp. 805-806).

A origem castrense do Presidente foi assim privilegiada como um elo de ligação entre os elementos civil e militar.

Um Presidente que deveria presidir ao Conselho da Revolução. Uma tarefa que requeria legitimidade eleitoral, pois eram do domínio público as diferentes interpretações que os vários partidos e alguns membros dirigentes do MFA faziam relativamente à transição do Poder da esfera militar para mãos civis. Aliás, o mesmo se

⁹ O II Pacto foi rubricado em 26 de fevereiro de 1976.

¹⁰ O I Pacto foi assinado em 11 de abril de 1975.

passava com o papel que o MFA deveria ter na elaboração e na aprovação da nova Constituição.

Não admira, por isso, que a Assembleia vivesse, «de resto, ensombrada por ameaças de vários lados, às vezes presentes até na galeria que sobreleva o hemiciclo, o que não deixava de ter a cor e o sabor melodramático de um coro grego, avisando destinos coloquialmente menos gozosos» (Lucas Pires, s/d, p. 72). Sem contar com o cerco a que os deputados se viram sujeitos.

Nesse ambiente, que papel parecia mais aconselhável para a figura presidencial?

A escolha, segundo Jorge Miranda (1977, p. 361), era entre dois modelos. Por um lado, «um Presidente arbitral, embora com capacidade de intervenção efectiva no âmbito de um parlamentarismo racionalizado» Em alternativa, «um Presidente mais forte regulador de um sistema político do tipo semi-presidencial».

A opção recaiu na segunda hipótese, facto a que não foi alheio o conhecimento relativamente à forma como a Assembleia Nacional se limitara a ser uma caixa-de-ressonância do Poder Executivo durante o Estado Novo.

Na versão inicial da Constituição de 1976, o art.º 123 definia que o Presidente da República representava a República Portuguesa e desempenhava, por inerência, as funções de Presidente do Conselho da Revolução e de Comandante Supremo das Forças Armadas.

No que dizia respeito à eleição, era feita por sufrágio universal, direto e secreto, mas apenas dos cidadãos portugueses eleitores, recenseados no território nacional — art.º 124, sendo as candidaturas propostas por um mínimo de 7500 e um máximo de 15 000 cidadãos eleitores — art.º 127 e o sistema de votação maioritário a duas voltas — art.º 129. Relativamente às competências o art.º 136 estipulava onze que estavam relacionadas com o funcionamento dos outros órgãos¹¹; o art.º 137 indicava cinco que

¹¹ Presidir ao Conselho da Revolução; marcar o dia das eleições dos Deputados, de harmonia com a lei eleitoral; convocar extraordinariamente a Assembleia da República; dirigir mensagens à Assembleia da República; dissolver a Assembleia da República, precedendo parecer favorável do Conselho da Revolução ou, obrigatoriamente, nos casos previstos no n.º 3 do artigo 198.º; nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, nos termos do artigo 190.º; nomear e exonerar os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro; presidir ao Conselho de Ministros, quando o Primeiro-Ministro lho solicitar; dissolver ou suspender os órgãos das regiões autónomas, ouvido o Conselho da Revolução; nomear um dos membros da Comissão Constitucional e o presidente da comissão consultiva para os assuntos das regiões autónomas; nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República e os representantes do Estado nas regiões autónomas

tinham a ver com a prática de atos próprios¹²; finalmente, o art.º 138 estipulava as competências presidenciais no âmbito das relações internacionais¹³.

Como a Constituição foi objeto de sete revisões, as competências presidenciais foram sendo alteradas, especialmente na sequência da revisão de 1982. Por isso, na atualidade, o Presidente dispõe de quinze alíneas de competências relativamente aos outros órgãos, nove no que concerne aos atos próprios e três no que diz respeito às relações internacionais.

Não sendo consensual a leitura das consequências resultantes da revisão de 1982 sobre os poderes presidenciais, já é bem mais comumente aceite a ideia de que o semipresidencialismo português tem conhecido várias fases e que, como Adriano Moreira sintetizou, o desempenho presidencial tem dependido sobretudo do carisma. Um atributo que não tem primado pela abundância, como que a dar razão às palavras de São Paulo.

A esta constatação não é alheio o tipo de apoio — maioria absoluta ou relativa — de que os diferentes governos têm beneficiado.

De facto, as maiorias absolutas de Cavaco Silva em dois mandatos e de José Sócrates no seu mandato inicial permitiram-lhes uma revisitação da forma de governar na vigência da Constituição de 1933. Uma espécie de presidencialismo do Primeiro-Ministro. Mandatos durante os quais o vocábulo «consenso» não passou de uma palavra sem tradução prática.

Períodos durante os quais o Presidente pouco mais podia fazer do que usar o poder dos fracos, o direito de veto, sobretudo aquele que decorria da litigância constitucional, uma vez que a AR e o Governo, através da AR, dispunham de um escudo face aos vetos políticos.

¹² Exercer o cargo de Comandante Supremo das Forças Armadas; promulgar e mandar publicar as leis da Assembleia da República e os decretos-leis e decretos regulamentares do Conselho da Revolução e do Governo, bem como assinar os restantes decretos; declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, mediante autorização do Conselho da Revolução, em todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem democrática ou de calamidade pública; pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da República, ouvido o Conselho da Revolução; indultar e comutar penas.

¹³ Nomear os embaixadores e os enviados extraordinários, sob proposta do Governo, e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros; ratificar os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados; declarar a guerra em caso de agressão efetiva ou iminente e fazer a paz, mediante autorização do Conselho da Revolução.

Conclusão

Apresentada a forma como as três Constituições conceberam a figura presidencial parece possível concluir que os portugueses ainda não se reconciliaram com o Chefe de Estado.

Assim, depois da desconfiança inicial motivada pelos receios de um regresso à Monarquia, algo que acabaria por acontecer episodicamente aquando da *Monarquia do Norte* ou *do quartirão*, a questão da forma de governo deixou de se colocar, embora fosse conhecida a simpatia monárquica de António de Oliveira Salazar.

No entanto, resolvida essa problemática no Congresso de Coimbra da ANP nos anos 50 de século XX, a figura do Chefe de Estado continuou a não ser objeto de consenso.

Numa demonstração da vida habitual que aponta para que as decisões sejam tomadas ao arrepio da discussão coletiva, os portugueses não foram consultados nem sobre a forma de governo nem relativamente ao sistema de governo, ao contrário do que se passou, por exemplo, no Brasil mais ou menos por altura do centenário da República.

No que concerne à forma de governo, a expressão eleitoral do partido monárquico na conjuntura atual deixa perceber que o povo português não se manifesta minimamente propenso ao regresso da Monarquia. Até porque os escândalos que se têm abatido sobre várias casas reais europeias não constituem uma boa carta de recomendação.

Porém, no que concerne ao sistema de governo e, por corolário lógico, ao papel que deverá estar cometido ao Presidente, as opiniões divergem.

Mário Soares, depois de deixar o palácio de Belém, afirmou que a figura presidencial representava «um símbolo — como a Bandeira ou o Hino — para o português comum»¹⁴. Uma constatação a que certamente não foram alheias as suas Presidências Abertas, o contacto com a realidade, a auscultação das forças vivas locais.

O estudo aqui apresentado mostra que, desde a implantação da República, o Chefe de Estado, está longe de ser o Chefe do Estado.

(Comunicação apresentada no Instituto de Altos Estudos para Seniores, no ciclo de conferências Da construção à queda do Império a 2 de maio de 2016)

¹⁴ Entrevista concedida ao *JN* em 9 de março de 1987.

Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas do, *O Antigo Regime e a Revolução*. Lisboa, Círculo de Leitores, 1995
- ARAÚJO, António de, *O Conselho Político Nacional nas origens da Constituição de 1933, Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Vol. II. Coimbra, Coimbra Editora, 2004, pp. 9-64.
- BAYERLEIN, Bernhard, *Origens bonapartistas do semipresidencialismo português, Análise Social*. Vol. xxxi (138), 1996 (4.º), 803-830.
- CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*. Lisboa/S. Paulo, Editorial Verbo, 1978
- CONSTANT, Benjamin, *Écrits politiques*. Paris, Gallimard, 2004
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoria de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1976
- LOPES, Fernando Farelo, *Um Regime Parlamentarista de Partido Dominante, Portugal Contemporâneo.2*, 1996, pp. 85-100
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*. Vol. V. Coimbra, Coimbra Editores, 1997
- MIRANDA, Jorge, *A revolução de 25 de Abril e o Direito Constitucional*. Lisboa, Livraria Petrony, 1975
- MOREIRA, Adriano, *Notas do tempo perdido*. Lisboa, ISCSP/UTL, 2005.
- MOREIRA, Adriano, *Ciência Política*. Coimbra, Almedina, 2001
- OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português – Organização do Poder Político*. Coimbra, Almedina, 2010
- PINTO, José, *Presidentes da República no Portugal Democrático. Eleições, Dinheiros e Vetos*. Coimbra, Almedina, 2016
- PIRES, Francisco Lucas, *A bordo da revolução*. Lisboa, Selecta, s/d.
- SERRA, João Bonifácio, *Do 5 de Outubro ao 28 de Maio: a instabilidade permanente, Portugal Contemporâneo.2*, 1996, pp. 13-84