

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

VÍTOR NEVES DA FONTOURA PACHECO

**AS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO
PORTUGUESA DE 1976: DE CONSTANT AO SEMIPRESIDENCIALISMO
PORTUGUÊS**

Porto Alegre

2019

VÍTOR NEVES DA FONTOURA PACHECO

**AS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO
PORTUGUESA DE 1976: DE CONSTANT AO SEMIPRESIDENCIALISMO
PORTUGUÊS**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira.

Porto Alegre

2019

VÍTOR NEVES DA FONTOURA PACHECO

**AS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO
PORTUGUESA DE 1976: DE CONSTANT AO SEMIPRESIDENCIALISMO
PORTUGUÊS**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira.

Aprovada em 8 de julho de 2019

BANCA EXAMINADORA:

Professor Rodrigo Valin de Oliveira
Orientador

Professor Henrique Montagner Fernandes

Professora Sarah Francieli Mello Weimer

RESUMO

Este estudo tem por objetivo principal comparar as semelhanças entre as funções e atribuições do Poder Neutro (ou Poder Moderador) de Benjamin Constant e aquelas desempenhadas pelo Presidente da República Portuguesa na Constituição de 1976. Para alcançar seu objetivo, o presente trabalho analisará as origens históricas e as influências doutrinárias da teoria da tetrapartição dos poderes, suas características essenciais e a natureza suprapartidária que atribui ao Poder Neutro. Posteriormente, serão classificadas e estudadas, de forma pormenorizada, as atribuições do Presidente da República na Constituição Portuguesa de 1976, sobretudo após a revisão constitucional de 1982. Em seu último capítulo, a monografia apresentará o sistema semipresidencialista português de pendor parlamentar como vertente singular do sistema semipresidencialista, possibilitando, por fim, indicar os pontos de convergência entre o Poder Neutro de Constant e as características e atribuições desempenhadas pelo Chefe de Estado em Portugal. Ao fim, foram alcançadas as seguintes conclusões: a) a natureza eminentemente suprapartidária da Chefia de Estado no semipresidencialismo português aproxima do Poder Neutro de Constant; b) o semipresidencialismo português de pendor parlamentar, ao contrário do que se verifica nos países semipresidencialistas de pendor presidencial, permite uma divisão funcional mais nítida entre o Governo e o Presidente da República; c) o exercício exclusivo da função governamental pelo Governo possibilitou que o Presidente da República fosse elevado à condição de árbitro imparcial e suprapartidário, garantidor das instituições, à semelhança do Poder Neutro de Constant. Todavia, ao consagrar a responsabilidade política do Governo exclusivamente perante o Parlamento, sem a possibilidade da livre demissão do Governo pelo Presidente da República, o semipresidencialismo português se afastou, parcialmente, de algumas das atribuições conferidas por Benjamin Constant ao Poder Neutro.

Palavras-chave: Divisão dos poderes. Tetrapartição dos poderes. Benjamin Constant. Poder Neutro. Poder Moderador. Constituição Portuguesa de 1976. Cooperação e interdependência de órgãos de soberania. Semipresidencialismo. Atribuições do Presidente da República.

ABSTRACT

This study has as its main purpose compare the similarities between the functions and attributions of the Neutral Power (or Moderating Power) of Benjamin Constant and those performed by the President of the Portuguese Republic in the Constitution of 1976. In order to reach its objective, the present work will analyze the historical origins and doctrinal influences of the theory of the tetrapartition of powers, their essential characteristics, and the supraparty nature which they attribute to Neutral Power. Then, the attributions of the President of the Republic in the Portuguese Constitution of 1976 will be classified and studied in detail, especially after the constitutional revision of 1982. In the last chapter, the monograph will present the Portuguese semi-presidential system with a parliamentary inclination as a singular form of the semi-presidentialist system, making it possible, finally, to indicate the points of convergence between Constant's Neutral Power and the characteristics and attributions performed by the Head of State in Portugal. Finally, the following conclusions were reached: a) the eminently suprapartidary nature of the Head of State in Portuguese semi-presidentialism resembles the Neutral Power of Constant; b) the Portuguese semi-presidentialism with a parliamentary inclination, in contrast to what happens in semi-presidential countries with presidential inclination, allows a clearer functional separation between the Government and the President of the Republic; c) the exclusive exercise of the governmental function by the Government made it possible for the President of the Republic to be elevated to the condition of impartial and suprapartidary arbitrator, guarantor of the institutions, like Constant's Neutral Power. Nevertheless, by consecrating the political responsibility of the Government exclusively to the Parliament, without the possibility of the free resignation of the Government by the President of the Republic, the Portuguese semi-presidentialism partly departed from some of the attributions conferred by Benjamin Constant to the Neutral Power.

Keywords: Separation of powers. Tetrapartition of powers. Benjamin Constant. Neutral Power. Moderating Power. Portuguese Constitution of 1976. Cooperation and interdependence of organs of sovereignty. Semi-presidentialism. Attributions of the President of the Republic

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A TEORIA DA TETRAPARTIÇÃO DOS PODERES DE BENJAMIN CONSTANT E SUA COMPREENSÃO HISTÓRICA	11
2.1 DIVISÃO DOS PODERES E INDIVISIBILIDADE DA SOBERANIA	11
2.1.1 Sociedade política e poder político	11
2.1.2 O poder político no Estado Nacional Moderno.....	15
2.1.3 A divisão dos poderes no Estado Nacional Moderno	19
2.2 COMPREENSÃO HISTÓRICA DA TETRAPARTIÇÃO DOS PODERES	27
2.2.1 A Revolução Francesa e os monarquianos	27
2.2.2 A Restauração Bourbon e o Liberalismo Doutrinário	33
2.3 A TETRAPARTIÇÃO DOS PODERES DE BENJAMIN CONSTANT	38
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	52
3 AS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976	54
3.1 COMPREENSÃO HISTÓRICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976	54
3.2 A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1982.....	59
3.3 SEPARAÇÃO E INTERDEPENDÊNCIA DOS ÓRGÃOS DE SOBERANIA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976	60
3.4 O PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA.....	67
3.4.1 Classificação dos poderes do Presidente da República	69
3.4.2 Dissolução da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas das regiões autônomas pelo Presidente da República	75
3.4.3 O controle de constitucionalidade, a prerrogativa de veto e a promulgação de leis, decretos-leis e decretos regulamentares.....	77
3.4.4 Nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro e demais membros do Governo e demissão do Governo pelo Presidente da República	82
3.4.5 Relações internacionais, comando supremo das Forças Armadas e a declaração do estado de sítio e do estado de emergência	85
3.4.6 Presidência do Conselho de Estado e do Conselho de Ministros	88

3.4.7 Determinação do calendário eleitoral, convocação extraordinária da Assembleia da República e envio de mensagens à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas	89
3.4.8 Indulto e comutação de penas	90
3.4.9 Submeter a referendo questões de relevante interesse nacional.....	91
3.4.10 Nomeação e exoneração dos Representantes da República, do Presidente do Tribunal de Contas e do Procurador-Geral da República	94
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	94
4 A CHEFIA DE ESTADO NO SEMIPRESIDENCIALISMO PORTUGUÊS E O PODER NEUTRO DE BENJAMIN CONSTANT	96
4.1 O SEMIPRESIDENCIALISMO	96
4.2 O SEMIPRESIDENCIALISMO DE PENDOR PARLAMENTAR DE MATRIZ PORTUGUESA	105
4.3 O PODER NEUTRO DE CONSTANT E A CHEFIA DE ESTADO NO SEMIPRESIDENCIALISMO DE MATRIZ PORTUGUESA.....	107
5 CONCLUSÃO	111
REFERÊNCIAS.....	113

1 INTRODUÇÃO

O objeto da presente monografia se concentra, fundamentalmente, no estudo das atribuições do Presidente da República Portuguesa na Constituição de 1976 e do Poder Neutro de Benjamin Constant, desenvolvido em sua Teoria da Tetrapartição dos Poderes. Para tanto, a análise será realizada em três etapas distintas. Primeiro, serão rastreadas as origens históricas da tetrapartição dos poderes e suas características essenciais, sobretudo as atribuições concebidas ao Poder Neutro. Num segundo momento, serão elencadas e classificadas as atribuições do Presidente da República na Constituição Portuguesa de 1976. Na terceira e última etapa, o trabalho buscará ilustrar o semipresidencialismo de pendor parlamentar português como vertente singular do sistema semipresidencialista, apontando as semelhanças e as diferenças entre a Chefia de Estado no sistema português e na tetrapartição propugnada por Constant de Rebecque.

Registra-se, também, a importância do tema, porquanto o sistema semipresidencialista está cada vez mais em voga nos debates políticos por sua alegada capacidade de resolução, sem grandes sobressaltos, de crises institucionais e políticas. Ademais, deve ser ressaltada a proeminência do sistema semipresidencialista de matriz portuguesa para os povos da Portugalidade,¹ sobretudo pela sua disseminação nas antigas províncias ultramarinas de Portugal, conforme se conclui do semipresidencialismo adotado pelos textos constitucionais da Guiné-Bissau (1993), Cabo Verde (1990), São Tomé e Príncipe (1990), Moçambique (1990) e Timor-Leste (2002).² De mais a mais, o semipresidencialismo também desempenhou papel de destaque na transição dos países europeus do antigo bloco comunista para a democracia. Atualmente, Polônia, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro, Bulgária, Romênia, Ucrânia, além da própria Rússia, adotam

¹ Preferimos utilizar o termo “Portugalidade” – e não “Lusofonia” – para designar *o mundo que o português criou*, uma vez que a Portugalidade, realidade histórica e cultural, não se restringe ao idioma. Ademais, o termo não é recente, vide a obra “Em Defesa da Portugalidade”, de 1947, de Alfredo Pimenta.

² Adotamos a classificação de Robert Elgie, de dezembro de 2010. Dentre os países de língua portuguesa, apenas Brasil, Guiné Equatorial e Angola não são semipresidencialistas. Por sua vez, Angola adotou o semipresidencialismo de 1992 até 2010, quando aprovada sua nova constituição. Cf. ELGIE, Robert. **Semi-Presidentialism: sub-types and democratic performance**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 24-25.

sistemas semipresidencialistas,³ não obstante cada país apresente características bastante singulares sobre papel que atribui ao Presidente da República em sua estrutura constitucional.

Por sua vez, a monografia, quanto à sua estrutura, está dividida em três capítulos, cada um deles abordando o objeto a partir de perspectivas específicas.

No Capítulo I serão abordados, primeiramente, os conceitos introdutórios acerca da teoria da divisão dos poderes, sobretudo os elementos distintivos do poder político soberano no Estado Nacional Moderno, com o escopo de possibilitar a posterior análise da teoria da tetrapartição dos poderes desenvolvida por Constant. Por sua vez, a teoria de Constant será contextualizada historicamente, com enfoque em dois momentos decisivos para a formação de seu pensamento: a) a primeira Assembleia Constituinte Francesa, mormente pela discussão travada sobre as prerrogativas reais; b) a Restauração Bourbon e o liberalismo doutrinário. Por fim, serão analisados, de forma particularizada, os escritos de Constant sobre a tetrapartição e o Poder Neutro, suas características primordiais e as atribuições de que dispõe no exercício de suas funções de autoridade de última instância.

Para tanto, o referencial teórico do capítulo contemplará: a) no que concerne aos conceitos introdutórios sobre poder político soberano e divisão dos poderes, o magistério de Souza Junior, Galvão de Sousa, Marcello Caetano, Rafael Gamba, Francisco Elías de Tejada, José Gomes Canotilho, Jorge Miranda, Bobbio, Matteucci e Pasquino; b) no que diz respeito à contextualização histórica da tetrapartição de Constant, o magistério de Cyril Lynch, Vélez Rodríguez, Louis Bergeron, François Furet e Reinhart Koselleck; c) acerca do Poder Neutro e suas atribuições, os escritos do próprio Constant de Rebecque, além de Souza Junior, Cyril Lynch e Vélez Rodríguez.

No Capítulo II serão abordadas, sob a perspectiva da doutrina portuguesa, as atribuições do Presidente da República na Constituição Portuguesa de 1976. Primeiramente, a Constituição da República Portuguesa (CRP) será contextualizada historicamente, porquanto reflexo de um compromisso de forças surgidas com 25 de Abril. Também serão analisadas as alterações decorrentes da revisão constitucional de 1982, responsável pela atual configuração da Chefia de Estado no sistema

³ Conforme a classificação de Robert Elgie, de dezembro de 2010. Cf. ELGIE, Robert. **Semi-Presidentialism: sub-types and democratic performance**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 24-25.

político português. A seguir, proceder-se-á com as classificações das competências presidenciais. Por fim, os poderes atribuídos ao Presidente da República serão objeto de estudo individualizado.

Para tanto, será construído um referencial teórico português sobre as competências presidenciais. Essa construção operar-se-á a partir do magistério dos seguintes autores: José Gomes Canotilho, Jorge Miranda, Rui Medeiros, Jorge Bacelar Gouveia, Paulo Otero, Pedro Lomba e Alexandre Sousa Pinheiro.

Por fim, no Capítulo III, a monografia fará breve ilustração do semipresidencialismo português, comparando-o às demais vertentes do sistema político semipresidencialista. A partir dos conteúdos explanados nos capítulos antecedentes, proceder-se-á com o exame particularizado das semelhanças e diferenças entre as atribuições e funções concebidas por Constant ao Poder Neutro e a Chefia de Estado no semipresidencialismo de pendor parlamentar de vertente portuguesa.

Para isso, no que diz respeito às características essenciais do semipresidencialismo enquanto sistema político autônomo, dotado de identidade própria, a monografia sintetizará, fundamentalmente, a teoria desenvolvida por Robert Elgie. Por sua vez, quanto aos elementos distintivos do semipresidencialismo de pendor parlamentar mitigado de vertente portuguesa, serão abordados os escritos de Carlos Blanco de Moraes, a partir dos quais se procederá com a comparação das atribuições e natureza da Chefia de Estado no sistema português e aquelas do Poder Neutro de Constant.

Isso posto, avança-se, desde logo, ao desenvolvimento da teoria da divisão dos poderes no contexto de formação do Estado Nacional Moderno.

2 A TEORIA DA TETRAPARTIÇÃO DOS PODERES DE BENJAMIN CONSTANT E SUA COMPREENSÃO HISTÓRICA

Neste capítulo, o trabalho se dispõe a apresentar e contextualizar a teoria da tetrapartição dos poderes de Benjamin Constant e a distinção desenvolvida pelo pensador entre o Poder Ministerial e o Poder Neutro, com ênfase nas atribuições conferidas ao Chefe de Estado.

2.1 DIVISÃO DOS PODERES E INDIVISIBILIDADE DA SOBERANIA

Pretende-se aqui apresentar os conceitos introdutórios necessários à compreensão do desenvolvimento da teoria da divisão dos poderes no contexto da formação do Estado Nacional Moderno. Para tanto, será analisada a aparente contradição entre a unidade do poder político soberano e a divisão dos poderes – segundo, principalmente, o magistério de Souza Junior, Galvão de Sousa, Marcello Caetano, J. J. Gomes Canotilho, Jorge Miranda, Rafael Gamba, Francisco Elías de Tejada, Bobbio, Matteucci e Pasquino.

2.1.1 Sociedade política e poder político

Em sua acepção social, o fenômeno do poder consiste na “possibilidade de eficazmente impor aos outros o respeito da própria conduta ou de traçar a conduta alheia”.⁴ Sob tal prisma, apontam Bobbio, Matteucci e Pasquino que “o Poder é uma relação entre homens”,⁵ uma vez que o homem é sujeito e objeto do poder, ademais, o poder pode ser atribuído a um indivíduo ou a um grupo sobre outro indivíduo ou grupo.⁶

Por conseguinte, o exercício do poder está presente em todo e qualquer grupo social que dispõe de normas para regular a conduta de seus membros, porquanto necessárias para a consecução de seus interesses comuns e a sua autopreservação, *i. e.*, há “uma *norma fundamental* em cada sociedade que autoriza esta a definir as

⁴ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp, tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 5.

⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed., v. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 934.

⁶ *Ibidem*, p. 933 et seq.

normas de conduta dos seus membros em tudo que interessa à conservação dessa sociedade e à realização dos fins comuns”.⁷

Desde que a um grupo social é reconhecida autoridade para estabelecer normas reguladoras da conduta de seus membros, obrigatórias sob a pena de o desobediente ser compelido a acatá-las ou a sofrer determinado castigo, e liberdade para actuar, esse grupo possui poder.⁸

Galvão de Sousa conceitua sociedade como “união moral e estável de homens que buscam um fim comum sob a direção de uma autoridade”.⁹ Contudo, não basta o estabelecimento de regras de conduta por determinada sociedade para que se esteja diante da manifestação de um poder *político*. Isso porque o poder político se manifesta na sociedade *política*.¹⁰ Os diversos tipos de poder refletem a pluralidade de formas de organização social nas quais estes se manifestam. Destarte, antes de se proceder com a análise do poder político, impende diferenciar a sociedade política das demais sociedades.

Além da sociedade política, Marcello Caetano aponta a existência das *sociedades primárias*, por vezes preexistentes à comunidade política, dentre as quais o exemplo mais notório é a unidade familiar, também capazes de traçar a conduta de seus membros, isto é, titulares de um poder, não obstante se trate de um poder diverso do poder político.¹¹

As sociedades primárias são “fruto de factores elementares de sociabilidade (parentesco, vizinhança, profissão, realização em comum de um propósito definido...)”, *i. e.*, são “grupos restritos, de fins determinados e tendência exclusivista”.¹² Em suma, encontram seu fundamento na inclinação do homem à vida em sociedade, ostentando, pois, um “carácter natural”.¹³

Por sua vez, a sociedade *política* é consequência da paulatina organização das sociedades primárias em grupos mais complexos e abrangentes, sobretudo em virtude da incapacidade das sociedades primárias de atender certas necessidades de

⁷ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp, tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 5.

⁸ CAETANO, loc. cit.

⁹ SOUSA, José Pedro Galvão de. **Iniciação à Teoria do Estado**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976, p. 1.

¹⁰ Para Galvão de Sousa, o Estado seria uma modalidade de sociedade política. Acerca da tipologia das sociedades políticas, cf. *Ibidem*, p. 20-21.

¹¹ CAETANO, op. cit., p. 6.

¹² CAETANO, op. cit. p. 6.

¹³ CAETANO, op. cit., p. 8.

seus membros.¹⁴ Em síntese, seu fundamento reside na necessidade de colaboração entre as sociedades primárias que a compõem, sobretudo “mediante a instituição de um poder político que, superior aos poderes sociais primários, enfeixe os interesses particularistas e oriente as vontades individuais numa direcção comum”.¹⁵ Por essa razão, Marcello Caetano aduz que a sociedade política é uma *sociedade global*, uma vez que “integra em si as sociedades primárias”,¹⁶ acabando por as submeter à sua autoridade. Em idêntica análise, José Pedro Galvão de Sousa caracteriza a sociedade política como uma *sociedade complexa*, isto é, uma *sociedade de sociedades*,¹⁷ comparando-a a uma pirâmide, em cuja base estariam as unidades familiares e em seu ápice o Estado, com uma plêiade de copos intermediários estariam entre a base e o topo.¹⁸ Partindo da divisão aristotélica entre comunidades perfeitas e imperfeitas, assevera que a sociedade política é uma comunidade perfeita, porquanto autossuficiente:

Ensinavam Aristóteles e Santo Tomás de Aquino que a *Civitas* é a comunidade perfeita, por ser capaz de realizar o seu fim sem precisar do auxílio de outras sociedades. Tomavam, pois, a expressão ‘comunidade perfeita’ no sentido da ordem social plenamente realizada ou acabada (de *perficere*: terminar).¹⁹

Santo Tomás de Aquino, em “Do governo dos príncipes ao rei de Cipro”, também afirma ser a comunidade perfeita autossuficiente:

Competindo ao homem viver em multidão, por não se bastar para as necessidades da vida, permanecendo solitário, tanto mais perfeita será a sociedade da multidão, quanto mais auto-suficiente for para as necessidades da vida. Tem a família, no seu lar, algo do suficiente para a vida, quanto aos atos naturais de nutrição, geração da prole e coisas semelhantes; o mesmo numa aldeia, no pertinente a uma profissão; na cidade, porém, que é a comunidade perfeita, quanto a todo o necessário à vida; e mais ainda em um país, em razão da necessidade da solidariedade guerreira e de mútuo auxílio contra os inimigos. Por isso, quem rege a comunidade perfeita, isto é, a cidade ou o país, chama-se antonomasticamente rei; e quem rege a casa diz-se pai de família e não rei. Tem, contudo, alguma semelhança de rei, resultando às vezes serem os reis chamados pais dos povos. Do que vai dito fica patente ser rei aquele único que governa, para o bem comum, a multidão

¹⁴ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp, tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 6-7.

¹⁵ *Ibidem*, p. 8-9.

¹⁶ *Ibidem*, p. 7.

¹⁷ SOUSA, José Pedro Galvão de. **Iniciação à Teoria do Estado**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976, p. 7.

¹⁸ *Ibidem*, p. 6.

¹⁹ *Ibidem*, p. 10-11.

de uma cidade ou país. Pelo que diz Salomão no Eclesiastes (5,8): ‘O rei impera a toda a terra a ele sujeita’.²⁰

Ademais, a sociedade primária (comunidade imperfeita) precede ao poder social, sendo este um consectário natural daquela, ou seja, “a sociedade primária é a razão de ser do poder social”.²¹ De outra banda, a necessidade de instituir um poder político, capaz de subordinar os distintos – e por vezes conflitantes – interesses particulares ao interesse geral, será a força propulsora da constituição e da organização da sociedade política, ou seja, “o poder político é a razão de ser da sociedade política”.²²

Portanto, depreende-se que as sociedades primárias dispõem de um poder social marcado por seu *particularismo*, “preocupado apenas com os interesses restritos que estão a seu cargo”,²³ ao passo que as sociedades políticas dispõem de um poder político cujo fim perseguido é o interesse geral, em outras palavras:

*A função do poder político é a de subordinar os interesses particulares ao interesse geral, segundo princípios racionais de justiça traduzidos por um Direito Comum a todas as sociedades primárias englobadas na sociedade política.*²⁴

Não é outra a posição defendida por Galvão de Sousa, para quem o poder político tem como fim a ordenação dos bens particulares, de maneira que estejam em harmonia entre si e com o bem comum,²⁵ isto é, cabe à sociedade política “servir de árbitro entre eles, assegurando o bem comum de toda a sociedade e harmonizando os interesses dos diversos grupos”.²⁶

Apresentados os elementos distintivos das sociedades políticas das sociedades primárias, passa-se ao breve exame dos caracteres essenciais do poder político no Estado Nacional Moderno.²⁷

²⁰ AQUINO, Tomás de. **Escritos Políticos de Santo Tomás de Aquino**. Trad. Francisco Benjamin de Souza Neto. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 129-130.

²¹ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp., tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 8.

²² CAETANO, loc. cit.

²³ *Ibidem*, p. 6.

²⁴ *Ibidem*, p. 9

²⁵ Acerca do conceito de bem comum, que não se confunde com a simples soma dos bens particulares, tampouco é a sua negação, cf. SOUSA, José Pedro Galvão de. **Iniciação à Teoria do Estado**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976, p. 14-19.

²⁶ *Ibidem*, p. 12.

²⁷ Antes da modernidade, o termo estado (*status*) era empregado para designar condição jurídica (*status civitatis*, *status libertatis* e *status familiae*), ou ainda para estado social (clero, nobreza e povo). Conforme Bobbio: “[...] com o autor do *Príncipe* o termo ‘Estado’ vai pouco a pouco substituindo,

2.1.2 O poder político no Estado Nacional Moderno

O Estado Nacional Moderno é uma espécie de sociedade política, surgida no período de transição da Cristandade medieval²⁸ para a Modernidade, cujo critério diferenciador reside, essencialmente, “na ideia de *unidade política soberana* do Estado”.²⁹ Francisco Elías de Tejada aponta cinco rupturas, ocorridas entre 1517 e 1648, que marcam a passagem da unidade política da Cristandade medieval para o Estado Nacional Moderno, quais sejam: a) a ruptura religiosa levada a cabo pelo protestantismo; b) a ruptura ética, sobretudo a partir de Maquiavel; c) a ruptura jurídico-política, que encontra sua gênese nos escritos de Jean Bodin;³⁰ d) a ruptura jurídica com Hobbes e Hugo Grócio; e) por fim, a ruptura social, advinda da Paz de Westfália.³¹

Com efeito, o Estado absolutista, primeira manifestação do Estado Nacional Moderno, empreende a unificação do poder político até então fragmentado (seja pelas diversas fontes de normas jurídicas da Cristandade medieval, seja por sua pluralidade de ordenamentos jurídicos), processo descrito por Bobbio nos seguintes termos:

O Estado absoluto nasce da dissolução da sociedade medieval que era de caráter eminentemente pluralista. Dizendo que a sociedade medieval tinha um caráter pluralista, queremos afirmar que o direito segundo o qual estava regulada originava-se de diferentes *fontes* de produção jurídica, e estava

embora através de um longo percurso, os termos tradicionais com que fora designada até então a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando: *civitas*, que traduzia o grego *polis*, e *res publica* com o qual os escritores romanos designavam o conjunto das instituições políticas de Roma, justamente da *civitas*. O longo percurso é demonstrado pelo fato de que ainda no final do Quinhentos Jean Bodin intitularia seu tratado político de *Da República* [1576], dedicado a todas as formas de Estado e não só às repúblicas em sentido restrito; no Seiscentos, Hobbes usará predominantemente os termos *civitas* nas obras latinas e *commonwealth* nas obras inglesas, com todas as acepções em que hoje se usa ‘Estado’. Não que os Romanos não conhecessem e não usassem o termo *regnum* para designar um ordenamento diverso daquele da *civitas*, um ordenamento dirigido pelo poder de um só, mas não obstante fosse bem clara a distinção entre o governo de um só e o governo de um corpo coletivo não tiveram jamais uma palavra que servisse para designar o gênero, do qual *regna* e *res publica* em sentido estrito fossem as espécies, tanto que *res publica* continuou a ser usada como espécie e como gênero”. (BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma Teoria Geral da Política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 66).

²⁸ Souza Junior chama a unidade política medieval de Reino Medieval Feudal, que para o autor apresenta duas características essenciais: a) fragmentação territorial e social do poder político; b) hierarquização da sociedade. Cf. SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 19-28.

²⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., 11 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 90.

³⁰ Acerca da ruptura levada a cabo por Bodin, Francisco Elías de Tejada aponta a secularização do poder através da teoria bodiniana da soberania. Cf. TEJADA, Francisco Elías de. **La Monarquía Tradicional**. Madrid: Ediciones Rialp, 1954, p. 40.

³¹ *Ibidem*, p. 37-38.

organizado em diversos *ordenamentos jurídicos*. No que diz respeito às fontes, operavam na sociedade medieval ao mesmo tempo, ainda que com diferente eficácia, os vários fatos ou atos normativos que, numa teoria geral das fontes, são considerados como possíveis fatos constitutivos de normatividade jurídica, quer dizer o costume (*direito consuetudinário*), a vontade da classe política que detém o poder supremo (*direito legislativo*), a tradição doutrinária (*direito científico*), a atividade das cortes de justiça (*direito jurisprudencial*). Com relação à pluralidade dos ordenamentos, pode-se dizer em geral que existiam ordenamentos jurídicos originários e autônomos, seja acima do *regnum*, isto é, a Igreja e o Império, seja abaixo, como os feudos, as comunas, as corporações. Em uma sociedade na qual não existe um poder único e unitário, não existindo, portanto, um critério único de avaliação jurídica, os limites do poder estão incluídos na sua própria estrutura, segundo o equilíbrio recíproco que os vários poderes produzem com a sua *concordia discors* e *discordia concors*.³²

Por conseguinte, uma das características distintivas da sociedade política medieval será seu universalismo, tendo em vista que os “povos da Cristandade formavam uma unidade com base na mesma fé, numa cultura comum, na aceitação dos mesmos valores fundamentais da vida”.³³ Os reflexos políticos do universalismo medieval sentir-se-ão no desenvolvimento da ideia de Império, a *Civitas gentium* cristã.³⁴ Por outro lado, a sociedade política medieval também será marcada por seu particularismo, visto que compreendia uma gama de sociedades primárias, com características e interesses particulares, e. g., corporações de ofício, ordens religiosas, entre outras, que exerciam um vasto conjunto de atividades, posteriormente encampadas pelo Estado moderno. Desse particularismo decorria o caráter limitado e descentralizado do poder na unidade política medieval.³⁵ Por fim, a existência de dois poderes distintos, o temporal e o espiritual, será outro elemento-chave da sociedade política medieval.³⁶ A Cristandade medieval, portanto, apresentava o que Rafael Gambra conceitua como “estrutura diárquica (Pontificado-Império)”,³⁷ uma vez que estavam presentes duas sociedades perfeitas, duas *potestates*: o poder temporal da unidade política medieval, comunidade perfeita que abrangia uma plêiade de corpos sociais intermediários, e o poder espiritual da Santa Igreja.

³² BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. 2. ed., trad. Alfredo Fait. São Paulo: Mandarim, 2000, p. 17-19.

³³ SOUSA, José Pedro Galvão de. **O totalitarismo nas origens da moderna Teoria do Estado**: um estudo sobre o *Defensor Pacis* de Marsílio de Pádua. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 70.

³⁴ *Ibidem*, p. 71.

³⁵ *Ibidem*, p. 71.

³⁶ *Ibidem*, p. 73.

³⁷ GAMBRA, Rafael. **Tradición o Mimetismo**: la encrucijada política del presente. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976, p. 44.

Enquanto a sociedade antiga não conhece mais que uma sociedade perfeita, o Estado que abarca todas as demais sociedades menores, a sociedade medieval conhece duas delas, o Estado e a Igreja. A secular disputa sobre a preeminência de um ou de outra exige uma delimitação das duas esferas de competência e portanto de domínio, e conseqüentemente a determinação dos caracteres específicos das duas *potestates*. Torna-se *communis opinio* a distinção entre a *vis directiva*, que é prerrogativa da Igreja, e a *vis coactiva*, que é prerrogativa do Estado.³⁸

Para Galvão de Sousa, a gênese da moderna Teoria do Estado reside em Marsílio de Pádua, que visava “colocar nas mãos do Imperador, no exercício da autoridade civil, poderes que lhe permitam aniquilar a *plenitudo potestatis* do Pontífice”,³⁹ cuja consequência foi, ao fim e a cabo, alçar o poder político exercido pela Coroa à condição de *summa potestas*,⁴⁰ uma das marcas distintivas do poder político no Estado moderno. Ao poder da autoridade temporal medieval eram impostos limites decorrentes do primado do espiritual, correspondendo à doutrina da “subordinação da ação política às leis da moral, que são no fundo os preceitos da religião dominante: subordinação esta que se reflete na figura do príncipe cristão.”⁴¹ Em sentido contrário, no Estado Nacional Moderno percebe-se o primado da política, isto é, a ausência de subordinação do juízo político ao juízo moral, passando a existir uma *razão de Estado*. Por conseguinte, o agente político tornou-se “livre para perseguir os próprios objetivos sem ser obrigado a levar em consideração os preceitos morais que condicionam o indivíduo singular nas relações com os outros indivíduos.”⁴²

José Pedro Galvão de Sousa enumera as seguintes características primordiais do Estado moderno:

a) pluriverso de Estados soberanos e tendência para o monismo estatal; b) centralização crescente e absolutismo do poder; c) secularização das instituições e valorização do fim do Estado independentemente de sua subordinação a uma ordem transcendente.⁴³

³⁸ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma Teoria Geral da Política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 79-80.

³⁹ SOUSA, José Pedro Galvão de. **O totalitarismo nas origens da moderna Teoria do Estado**: um estudo sobre o *Defensor Pacis* de Marsílio de Pádua. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 46.

⁴⁰ “[...] soberania como *summa potestas*, como poder supremo: *summa* no sentido de *superiorem non recognoscens*, suprema no sentido de que não tem nenhum outro poder acima de si”. In: BOBBIO, op. cit., p. 81.

⁴¹ BOBBIO, op. cit., p. 85.

⁴² BOBBIO, op. cit., p. 85.

⁴³ SOUSA, José Pedro Galvão de. **O totalitarismo nas origens da moderna Teoria do Estado**: um estudo sobre o *Defensor Pacis* de Marsílio de Pádua. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 74.

No que toca ao pluriversalismo, trata-se da paulatina substituição da *Civitas gentium*, presente na ideia de Império desenvolvida na Idade Média, assentada na unidade da Cristandade, “sob a direção espiritual do Pontífice”, pelo “pluriverso de Estados soberanos”,⁴⁴ sobretudo a partir dos tratados de paz de Westfália. Todavia, se o poder soberano do Estado moderno é um poder independente no plano internacional, em seu âmbito interno ocorre a unificação das fontes de produção jurídica na lei e a unificação dos ordenamentos jurídicos no ordenamento jurídico estatal (monismo), sendo as atividades outrora desempenhadas pelos diversos corpos intermediários agora executadas pelo Estado:

Note-se bem a diferença entre a sociedade política medieval e o Estado moderno sob este aspecto. Na primeira, o universo de reinos coexiste com a pluralidade interna de cada reino. No sistema dominante depois da ruína do feudalismo e do afastamento definitivo da ideia de Império, há, pelo contrário, um pluriverso na ordem internacional e a unificação no regime de cada Estado.⁴⁵

Ademais, do monismo do Estado deriva sua marcante centralização e a identificação do poder político como *summa potestas*, isto é, como poder supremo, não limitado por nenhum outro:

A ideia de soberania, oriunda dos legistas, começa a ser entendida com a máxima amplitude. Não reconhecendo a soberania da Igreja, desaparecidos os últimos resquícios da soberania dos senhores feudais e negada a soberania social dos corpos intermediários, o Estado avoca a si a plenitude do poder, o que já está claramente preconizado nas páginas do *Defensor Pacis*. Se nas monarquias absolutas o príncipe é *legibus solutus*, um poder igualmente absoluto cabe ao povo soberano nas democracias inspiradas em Rousseau. E a soberania passa a ser conceituada como poder uno, indivisível, inalienável e imprescritível.⁴⁶

A esse respeito, todavia, deve ser assinalado que soberania e poder político não são conceitos idênticos, uma vez que aquela é uma forma do poder político, correspondente ao poder político pleno característico do Estado Nacional Moderno, porquanto supremo no plano interno e independente no plano externo:

A soberania (*majestas, summum imperium*) significa, portanto, um *poder político supremo e independente*, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder

⁴⁴ SOUSA, José Pedro Galvão de. **O totalitarismo nas origens da moderna Teoria do Estado**: um estudo sobre o *Defensor Pacis* de Marsílio de Pádua. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 74.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 75.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 46.

independente aquele que na sociedade internacional não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos.

Do que ficou exposto resulta que *poder político* e *soberania* não são a mesma coisa. A soberania é uma forma do poder político, correspondendo à sua plenitude: é um poder político *supremo e independente*. Se uma colectividade tem liberdade plena de escolher a sua Constituição e pode orientar-se no sentido que bem lhe parecer, elaborando as leis que julgue convenientes, essa colectividade forma um *Estado soberano*. Mas nem sempre os Estados são soberanos. Há casos em que a colectividade tem autoridade própria para exercer o poder político, constituindo um Estado, e, todavia, esse exercício do poder político está condicionado por um poder diferente e superior: é o que se passa com os Estados federados e com os Estados protegidos.⁴⁷

Isso posto, o poder político soberano, no contexto do Estado Nacional Moderno, passa a ser compreendido como um poder supremo, exclusivo e não derivado. Marcello Caetano o conceitua como a “faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas, dispondo dos necessários meios de coacção”,⁴⁸ *i. e.*, o poder político soberano é um poder de imposição e domínio, marcado por ser necessário e irresistível.⁴⁹ Em semelhante rumo, Canotilho conceitua a soberania como o “poder supremo no plano interno” e o “poder independente no plano internacional”.⁵⁰ Com efeito, Bobbio assevera que a questão, mais do que versar sobre o direito ao uso da força, cinge-se, sobretudo, na “*exclusividade* deste direito sobre um determinado território” (grifos apostos).⁵¹

Elencados os elementos distintivos do poder político no Estado Nacional Moderno, proceder-se-á ao exame da teoria da divisão dos poderes em face da indivisibilidade da soberania.

2.1.3 A divisão dos poderes no Estado Nacional Moderno

Como analisado previamente, com Jean Bodin tornam-se consensuais algumas das principais características formais da soberania, agora apresentada como

⁴⁷ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp., tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 132.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 130.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 131.

⁵⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., 11 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 90.

⁵¹ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma Teoria Geral da Política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 81.

“absoluta, perpétua, indivisível, inalienável e imprescritível”.⁵² Acerca de Bodin, sobretudo em sua “Os seis livros da República”, Galvão de Sousa afirma:

[...] Na sua obra *Os Seis Livros da República*, compara o Estado a um navio que se converte em matéria informe quando perde os seus principais elementos, entre os quais o que lhe dá a unidade, isto é, a soberania ou *summa potestas*. Estamos longe das soberanias parceladas da época feudal. “A república sem poder soberano que una a todos os seus membros e partes, e todos os lares e colégios num só corpo, não é república”. Diz ainda: “É preciso que os soberanos não estejam de modo algum sujeitos às ordens de outros e que possam dar leis aos súditos e derogar ou anular as leis inúteis para fazer outras... Por isso diz a lei (direito romano) que o príncipe está livre do poder das leis”. Eis o princípio do absolutismo: *Princeps a legibus solutus*.⁵³

A questão da indivisibilidade da soberania é de especial relevância ao presente trabalho, uma vez que parece se chocar com as teorias da divisão dos poderes, surgidas no contexto de transição do Estado absolutista ao Estado liberal, dentre as quais se insere a tetrapartição dos poderes propugnada por Benjamin Constant. Sobre a indivisibilidade do poder soberano e a divisão dos poderes, insta ressaltar a distinção apontada por Souza Junior, a partir dos escritos de Jean Bodin, entre soberania *em sua essência* e soberania *em seu exercício*, *in verbis*:

Na essência, a soberania é absoluta e indivisível, não admitindo regime misto, ou é do Rei (Estado monárquico), ou é da nobreza (Estado aristocrático) ou é do povo todo (Estado popular). O *governo* (o exercício de funções da soberania), entretanto, pode ser delegado e temporário: ou ao rei (Governo monárquico), ou à nobreza (Governo aristocrático), ou ao povo todo (Governo popular). As nove combinações (das três formas de Estado com as três formas de Governo), ainda estavam sujeitas, cada qual, à aplicação de uma terceira variante: o modo de exercício do governo quanto aos fins, a saber, modos legítimos, modos deturpados e modos senhoriais.⁵⁴

Destarte, além do poder político soberano, consistente no poder de mando de última instância em uma sociedade política, indivisível em sua essência, depreende-se que existem os *poderes* – no plural –, compreendidos como os órgãos de exercício das funções contidas na soberania.⁵⁵ Para Souza Junior, o termo *poderes* apresenta

⁵² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed., v. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 1181.

⁵³ SOUSA, José Pedro Galvão de. **Iniciação à Teoria do Estado**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976, p. 154-155.

⁵⁴ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 38.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 15-16.

natureza polissêmica, ostentando três sentidos, quais sejam, funcional-material, funcional-formal e orgânico, assim conceituados:

Em sentido funcional-material, o termo *poderes* é empregado para nomear as *atividades* (consideradas em sua materialidade social, política ou jurídica) desenvolvidas por órgãos ou pessoas, tendo em vista fins políticos. Assim, a teoria do Estado falava em *poder* legislativo, *poder* executivo e *poder* judiciário, para indicar as *funções jurídicas do Estado*, vale dizer, a atividade de legislar; a de aplicar leis de forma ordinária e geral; e a de aplicar leis por meio de um processo, nos conflitos de interesses entre partes ou entre partes e o interesse público. Usa-se também *poder eleitoral* e *poder constituinte* para apontar *funções políticas no Estado*, a atividade de eleger, numa democracia representativa, os exercentes do poder, e a atividade de criar, de forma eficaz, normas de nível constitucional formal.

Em sentido *funcional-formal*, o termo *poderes* é utilizado para denominar as *competências* ou atribuições, recortadas e fixadas em normas jurídicas, nas quais se especificam, em nível mais concreto, as funções-atividades, políticas ou jurídicas consideradas abstratamente. Assim, num plano horizontal, se usa dizer, os poderes (competências) do legislativo, ou do executivo, ou do judiciário. Ou, também, num plano vertical, fala-se em poderes (competências) federais, poderes estaduais e poderes municipais.

Enfim, em *sentido orgânico* – que é o sentido adotado neste trabalho – *poderes* são os *órgãos* institucionalizados diretamente na esfera do direito constitucional, dotados expressamente de competências ou de atribuições razoavelmente especificadas, para desempenharem atividades declaradas como de soberania estatal uma.⁵⁶

Em idêntico rumo, Jorge Miranda sustenta, acerca da tipologia de governo desenvolvida por Bodin, que o jurista francês “procede a uma classificação de formas políticas a partir da distinção entre titularidade e exercício da soberania”.⁵⁷ Portanto, além da titularidade do poder soberano, que poderia pertencer a um, a alguns ou a muitos (monarquia, aristocracia e democracia), “seria também necessário atender ao exercício e às pessoas ou instituições às quais é confiado”.⁵⁸

Em apertada síntese, não obstante a soberania no Estado Nacional Moderno seja indivisível em sua essência, as funções nela contidas poderão ser distribuídas entre poderes, *i. e.*, órgãos de soberania.⁵⁹ Canotilho, ao tratar da designação adotada pela Constituição da República Portuguesa de 1976, que não faz alusão a *poderes*, mas a *órgãos de soberania*, considera acertada a terminologia empregada pelo constituinte lusitano, uma vez que “os poderes são sistemas ou *complexos de órgãos* aos quais a Constituição atribui certas competências para o exercício de certas

⁵⁶ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder**: uma nova teoria da divisão dos poderes. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 15-16.

⁵⁷ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 5. ed, tomo 3. Estrutura Constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 329.

⁵⁸ MIRANDA, loc. cit.

⁵⁹ SOUZA JUNIOR, op. cit., p. 39-40.

funções”.⁶⁰ Por sua vez, as competências dos órgãos de soberania são a atribuição, por disposição legal e constitucional, das tarefas e dos meios necessários à consecução daquelas.⁶¹

Isso posto, conclui-se que a divisão dos poderes não se revela incompatível com a indivisibilidade da soberania, como bem apontam Otero, Lomba e Pinheiro, sob o fundamento de que “o poder soberano é uno e indivisível numa dimensão vertical, mas acaba por ser estruturado horizontalmente numa pluralidade de órgãos através do princípio da separação de poderes”.⁶² Ademais, segundo Canotilho e Vital Moreira, o princípio da separação de poderes consiste na divisão orgânica e funcional, isto é, na distribuição de distintas funções em distintos órgãos de soberania, permitindo a concretização dos fins constitucionalmente determinados.⁶³

A distinção entre a soberania em sua essência (isto é, em sua dimensão vertical) e em seu exercício (em sua estruturação horizontal) permitirá ao Estado Nacional Moderno dividir o exercício das funções contidas no poder soberano, uno e indivisível em sua essência, em uma pluralidade de órgãos de soberania, como assevera Souza Junior:

A nosso ver, a importância capital da distinção bodiniana reside em que, a partir dele, o direito público passa a admitir, como dogma universal inquestionável, a compossibilidade jurídica entre a unidade e indivisibilidade de um *poder soberano nacional do Estado, vis-à-vis a pluralidade e divisibilidade do exercício das funções políticas* contidas na soberania, partilháveis entre órgãos institucionalmente separados, denominados, no plural, de *poderes políticos*. Sem tal distinção, não teria sido possível no Ocidente, dentro de cada Estado soberano, a divisão inicial dos poderes e a sua evolução até nossos dias.⁶⁴

Sobre as funções exercidas pelos diversos órgãos de soberania, Marcello Caetano as classifica como as atividades úteis, desenvolvidas de modo sucessivo e por tempo indefinido, para realizar os fins essenciais da coletividade política.⁶⁵

⁶⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., 11 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 544.

⁶¹ *Ibidem*, p. 543.

⁶² OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p. 38.

⁶³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital Martins. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 496.

⁶⁴ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 38-39.

⁶⁵ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp., tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 148.

Caetano, ao proceder com a classificação das funções contidas no poder político soberano, inicia distinguindo-as entre funções com conteúdo jurídico e funções sem conteúdo jurídico.⁶⁶ No que toca às funções jurídicas do Estado, subdivide-as em: a) função legislativa, consistente na “actividade dos órgãos do Estado que tem por objecto directo e imediato estatuir normas de carácter geral e impessoal inovadoras da Ordem jurídica”;⁶⁷ b) função executiva, que se dá em três modalidades. Em sua primeira modalidade, o Estado desempenha, passivamente, um dos seguintes papéis:

1.º quando surja um litígio entre dois indivíduos que discutem qual a lei aplicável a certa relação por eles estabelecida sob a égide do Direito ou a existência, a natureza ou a extensão de direitos e de obrigações, cumpre aos órgãos do Estado decidir o litígio autoritariamente, isto é, em termos de não deixar mais lugar a dúvidas, e assegurar depois os direitos da parte a quem tiver reconhecido razão, pondo a seu serviço (que passará a ser a causa do Direito) os meios coercivos do Estado; 2.º quando um indivíduo desacate a lei, fazendo o que é proibido ou abstendo-se daquilo a que é obrigado, compete aos órgãos do Estado reprimir a ofensa, castigando o violador da lei e impondo-lhe a reparação dos prejuízos causados.⁶⁸

Em sua segunda modalidade, a função executiva ostenta natureza preventiva, isto é, visa acompanhar, vigiar e fiscalizar as ações individuais que possam pôr em risco o interesse público. Ao contrário das atividades da primeira modalidade executiva, que objetivam, depois da ocorrência do fato, punir e, quando possível, repor ao estado anterior à lesão, em sua segunda modalidade o Estado visa impedir a ocorrência dos fatos danosos ou, ainda, quando ocorridos ou prestes a ocorrer, reduzir seus eventuais danos. Trata-se da função policial (em sentido lato), com capacidade de dissuasão, moldando a conduta dos particulares, os quais conformam-se com as leis para evitar as consequências advindas de sua violação.⁶⁹

Por fim, em sua terceira modalidade, a função executiva consiste nos poderes e deveres atribuídos pelas leis aos órgãos estatais e na regulamentação das atividades que estes desempenham. É o que se verifica nos serviços públicos, quando os órgãos estatais são “os destinatários das normas jurídicas a quem compete exclusivamente a sua execução, e os particulares só indirectamente podem participar

⁶⁶ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp., tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 158.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 166.

⁶⁸ *Ibidem*, 166-167.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 167.

nela a maior parte das vezes como beneficiários das *prestações* dos serviços do Estado”.⁷⁰

No que pertine às funções não jurídicas contidas no poder político soberano, Marcello Caetano as subdivide em: a) função política; b) função técnica. A primeira é definida como a “actividade dos órgãos do Estado cujo objecto directo e imediato é a conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse geral mediante a livre escolha dos rumos ou das soluções consideradas preferíveis”.⁷¹ Por sua vez, a função técnica é conceituada como:

[...] a actividade dos agentes do Estado cujo objecto directo e imediato na produção de bens ou na prestação de serviços destinados à satisfação de necessidades colectivas de carácter material ou cultural, de harmonia com os preceitos práticos tendentes a obter a máxima eficiência dos meios empregados.⁷²

Em semelhante rumo, Souza Junior defende, a partir da experiência histórica, a existência de cinco funções exercidas pelos órgãos de soberania:

- a) a *função de autoridade de última instância*, de primeira magistratura, aquela do núcleo essencial mínimo indelegável da soberania, atinente às responsabilidades mais elevadas da política, verdadeiro fecho da abóbada social, preservando a unidade e a indivisibilidade do Estado, apta a decidir prudentemente, e com largo campo de discricção, onde o bom direito não regula e não limita;
- b) a *função de execução* (ou *administrativa*), ou seja, de atuar concretamente na manutenção da ordem e da segurança pública, de cuidar do cumprimento ordinário das leis, de imprimir movimento às decisões políticas de governo, bem assim de prover os serviços públicos, envolvendo a atuação de funcionários civis, policiais e militares;
- c) a *função de direção “governamental”*, que – se atribuirmos ao termo um sentido mais contemporâneo – alcançaria, à época, apenas as atividades mais elevadas da condição política na guarda da ordem interna e na preservação da segurança externa;
- d) a *função judiciária*, aqui, especialmente, à da Justiça de primeira instância, captura pelo Rei Nacional Moderno das mãos da nobreza feudal e entregue à funcionários, de vez que a Justiça de segunda instância sempre foi Real desde o Medievo; e
- e) a *função deliberativa* (ou *legislativa moderna*), a mais nova de todas as funções, pois é posterior à invenção da imprensa, consistindo na tomada de *decisões* sobre assuntos de interesse coletivo – mediante procedimento público aberto e livre para argumentar e convencer –, escritas em normas de direito positivo que chegam ao conhecimento formal da sociedade por

⁷⁰ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp., tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 167-168.

⁷¹ Ibidem, p. 172.

⁷² Ibidem, p. 174.

publicação oficial, cuja eficácia depende da atuação de corpo de funcionários profissionais espalhados sobre o território.⁷³

A divisão funcional e orgânica dos poderes, *i. e.*, a divisão das funções do poder político soberano em distintos órgãos de soberania, marcará o período de transição do Estado absolutista para o Estado liberal, porquanto surge como uma tentativa de impor limites ao exercício do poder soberano. Com efeito, como exposto anteriormente, sendo a soberania o poder supremo no âmbito interno, o Estado Nacional Moderno, ao contrário do que ocorria com a unidade política medieval, não reconhece nenhum poder superior ao seu capaz de limitá-lo.

Destarte, as teorias políticas modernas visam, sobretudo, responder a questão que Bobbio formula nos seguintes termos: “se o príncipe tem um poder absoluto, pode abusar dele. Como se pode impedir o abuso do poder? Não se pode impedir senão de um modo: limitando-o.”⁷⁴ A divisão dos poderes, por conseguinte, será uma das soluções formuladas para o problema do abuso do poder soberano por quem o detém, e dar-se-á por meio da imposição de limites *internos* ao poder estatal. O Professor de Turim classifica em três grandes grupos as respostas dadas pela filosofia política moderna ao problema do abuso do poder, quais sejam: a) a teoria dos direitos naturais; b) a teoria da divisão dos poderes; c) a teoria da soberania popular. Enquanto os jusnaturalistas buscam limites *externos* ao poder soberano, *i. e.*, os direitos naturais preexistentes ao Estado e dele independentes, a divisão dos poderes impõe limites *internos*, através da distribuição das funções contidas no poder soberano em distintos órgãos. Por fim, a teoria da soberania popular visa assegurar a participação de todos os cidadãos no exercício do poder, ou seja, antes de buscar a sua limitação, preocupe-se, essencialmente, com a sua titularidade.⁷⁵

A existência de limites externos ao poder decorrentes da lei natural é aceita por Bodin e por outros defensores da monarquia absoluta, porquanto se está diante de leis que se impõem a todos os homens: “Quanto [...] às leis naturais e divinas, todos os príncipes da terra a elas estão submetidos, e não está em seu poder transgredilas, se não desejam tornar-se culpados de lesa-majestade divina”.⁷⁶ Contudo, além

⁷³ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder**: uma nova teoria da divisão dos poderes. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 39-40.

⁷⁴ BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. 2. ed., trad. Alfredo Fait. São Paulo: Mandarim, 2000, p. 24.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 24-27.

⁷⁶ BODIN, apud BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma Teoria Geral da Política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 98.

dos limites impostos pela lei natural, para Bodin o monarca ainda encontraria limites nas *leis fundamentais do reino*, definidas como “as normas daquela constituição não escrita que regula as relações entre governantes e governados” (e. g., as leis referentes à sucessão dinástica, que seriam impositivas).⁷⁷

Limitação de outra ordem é da chamada monarquia mista, assentada nos diversos estamentos que compõem a sociedade civil, organizados como obstáculo à concentração do poder político na Coroa. Os diversos estados – clero, nobreza e povo – formariam, por meio de suas representações, centros autônomos de poder contrapostos ao poder real, isto é, constituiriam “um limite que deriva da própria composição e organização da sociedade, e como tal, onde os estamentos são vitoriosos como na Inglaterra, é bem mais forte do que o limite posto, mas não imposto, pelas leis superiores”.⁷⁸

Por sua vez, a teoria da divisão dos poderes surgiu em fase posterior do processo de limitação do poder, marcadamente no ocaso do Estado absolutista, e se traduziu na imposição de limites internos ao exercício do poder a partir da distribuição das diversas funções contidas na soberania em distintos órgãos (*poderes*).

Enquanto a disputa entre estamentos e príncipe diz respeito ao processo de centralização do poder do qual nasceram os grandes Estados territoriais modernos, a disputa sobre a divisibilidade ou indivisibilidade do poder diz respeito ao processo paralelo de concentração das típicas funções que são de competência de quem detém o supremo poder num determinado território, o poder de fazer as leis, de fazê-las cumpridas e de julgar, com base nelas, o que é justo e o que é injusto. Embora os dois processos corram paralelamente, são mantidos bem diferenciados pois o primeiro tem a sua plena realização na divisão do poder legislativo entre rei e parlamento, como ocorre antes de todos os demais na história constitucional inglesa, e o segundo desemboca na separação e na recíproca independência dos três poderes — legislativo, executivo, judiciário —, que tem sua plena afirmação na constituição escrita dos Estados Unidos da América. Não é um acidente que, para além da célebre exposição da doutrina da separação dos poderes feita por Montesquieu (‘Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder’ [1748, trad. it. I, p. 274]), a mais límpida e completa exposição da doutrina se encontre em algumas cartas do Federalista atribuídas a Madison, onde se lê que ‘o concentrar [...] de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, sejam estas as mãos de muitos, de poucos ou de um, [...] pode com bastante razão ser definido como a verdadeira ditadura’ [Hamilton, Jay e Madison 1787-88, trad. it. p. 370]. Contrariamente a uma opinião corrente que os próprios autores do Federalista se propõem a refutar, separação dos poderes quer dizer não que os três poderes devam ser reciprocamente independentes, mas que se deve excluir que quem possua todos os poderes de um determinado setor possua também todos os poderes

⁷⁷ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma Teoria Geral da Política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 98.

⁷⁸ Ibidem, p. 99.

de um outro, de modo a subverter o princípio sobre o qual se baseia uma constituição democrática, e que portanto é necessária uma certa independência entre os três poderes para que a cada um seja garantido o controle constitucional dos demais.⁷⁹

Feitos os esclarecimentos introdutórios necessários à compreensão do desenvolvimento da teoria da separação dos poderes, proceder-se-á com sucinta análise dos precursores da tetrapartição dos poderes nos primórdios da Revolução Francesa.

2.2 COMPREENSÃO HISTÓRICA DA TETRAPARTIÇÃO DOS PODERES

A seguir, perquire-se o desenvolvimento histórico da teoria da tetrapartição dos poderes, com enfoque em dois momentos relevantes ao objeto desta monografia. Por primeiro, os debates acerca das prerrogativas reais travados na primeira Assembleia Constituinte Francesa após a Revolução de 1789, oportunidade em que será investigado o pensamento dos principais autores que compunham, à época, o chamado grupo monarquiano, segundo, sobretudo, os ensinamentos de Lynch. Depois, a Restauração Bourbon e as características primordiais do liberalismo doutrinário francês, tendo por referência as obras de Cyril Lynch, Vélez Rodríguez, Louis Bergeron, François Furet e Reinhart Koselleck

2.2.1 A Revolução Francesa e os monarquianos

Não obstante a Revolução de 1789 não tenha sido fenômeno isolado, foi a primeira *revolução social de massa*,⁸⁰ ocorrida, outrossim, no país mais poderoso da Europa no período, pelo que será responsável por fornecer os modelos constitucionais aos movimentos políticos subsequentes no continente. Igualmente, ao contrário de outros países da região, onde permaneciam relativamente intocadas as estruturas feudais, na França “o conflito entre a estrutura oficial e os interesses estabelecidos do

⁷⁹ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma Teoria Geral da Política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 99-100.

⁸⁰ HOBBSAWM, Eric J. **A Era das Revoluções**: 1789-1848. 39. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 102.

velho regime e as novas forças sociais ascendentes” era mais acentuado,⁸¹ porquanto a monarquia absolutista tinha destituído a antiga nobreza de seus poderes políticos.⁸²

Os embates travados entre liberais reformadores, contrarrevolucionários defensores do Antigo Regime e democratas radicais sobre o Estado constitucional francês moldarão os debates políticos do período. Ademais, no período compreendido entre 1789 e 1791, que culminará na Constituição de 1791, serão encadeados intensos debates acerca da necessidade de se instituir um poder distinto do executivo e do legislativo, capaz de fazê-los observar a constituição, com o escopo de limitar, conformar e arbitrar eventuais conflitos entre os demais poderes, sobretudo entre o grupo de intelectuais oriundos da burguesia reformista e moderada, críticos ao democratismo radical de inspiração rousseauiana, chamados por Lynch de *monarquianos*.⁸³

Destarte, Lynch aponta a Assembleia Constituinte Francesa, sobretudo em seus debates sobre a estrutura constitucional do Estado francês e as atribuições do monarca enquanto Chefe de Estado, como o marco difusor do conceito de Poder Neutro no continente europeu, oportunidade em que estarão em jogo duas propostas constitucionais antagônicas, quais sejam:

O conceito de Poder Moderador na Europa difundiu-se em setembro de 1789 durante a discussão sobre a organização dos poderes e suas relações recíprocas na Assembléia Constituinte francesa. A questão do bicameralismo e do direito de veto suscitaram, então, vivos debates sobre a função do rei na nova ordem constitucional. Na verdade, tratava-se de definir que poder do Estado haveria de, prioritariamente, representar a vontade soberana do povo e, a partir daí, definir a distribuição do poder político entre as demais instituições. Duas propostas constitucionais então se enfrentaram. A primeira,

⁸¹ HOBBSAWM, Eric J. **A Era das Revoluções: 1789-1848**. 39. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 102.

⁸² A esse respeito, François Furet assevera: “No plano político, essa nobreza encontra-se desvinculada do poder real (ela foi privada de seus poderes administrativos locais, sem com isso ter adquirido um poder governamental: ela é completamente impotente para contrapor-se ao rei em nome do povo, ou para influenciar realmente o rei contra o povo). Daí o anacronismo dos privilégios (os nobres não são mais nem amados, nem temidos) e principalmente dos privilégios econômicos e honoríficos.” In: FURET, François. **Pensando a Revolução Francesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 147.

⁸³ Sobre o emprego do termo *monarquiano*, que adotamos no presente estudo para designar o grupo de moderados defensores das prerrogativas reais em detrimento do termo *monarquista*, Lynch afirma: “Do fato de se reunirem então em um clube denominado sociedade dos amigos da constituição monárquica (*Société des amis de la constitution monarchique*), surgiu o apelido por que ficaram conhecidos, *monarchiens*, expressão então sinônima de *monarchistes* (monarquistas), mas que ficou daí por diante historicamente associada àquele grupo político. Afim de preservar essa distinção em português, relevante, para não confundir-lo com agremiações monarquistas de orientações diversas, achei de melhor alvitre reproduzir a expressão *monarquianos*, adotada por Henrique de Araújo Mesquita em sua tradução do Dicionário Crítico da Revolução Francesa.” In: LYNCH, C. E. C. **O momento monarquiano: o Poder Moderador e o pensamento político imperial**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, p. 54.

tributária do republicanismo de Rousseau e Mably, e encabeçada então por Sièyes, dispensava toda a noção de equilíbrio de poderes e de sua interconexão por mecanismos de freios e contrapesos. O modelo da Constituição inglesa, complicado maquinário para coibir ou amenizar as sobrevivências da opressão feudal, não se justificava na França, onde a ruptura completa com a feudalidade estava inscrita no próprio programa da Revolução (Sièyes, 2001:41). Entendendo que a função da representação era a de encarnar, em um órgão do Estado, a unidade da soberania absoluta da nação, Sièyes e Le Chapelier defenderam, então, um arcabouço constitucional no qual uma assembléia unicameral, eleita por todo o país, haveria de enfeixar em suas mãos todas as prerrogativas inerentes à soberania, a principal das quais era o monopólio da produção legislativa. No contexto desse modelo constitucional monista, ao rei caberia o subordinado papel de mero comissário, isto é, de simples executor das leis determinadas pelo Legislativo, que não poderia, portanto, dissolver, e cujos projetos de lei não poderia vetar. Por um lado, não sendo eleito nem pertencendo à Assembléia, o rei não poderia interferir no processo legislativo, constituindo o veto um “mecanismo estranho” na máquina constitucional que, se exercido, seria uma “verdadeira lettre de cachet lançada contra a vontade nacional” (Sièyes, 1996:408). Era um modelo de República com rei ou, para usar a expressão de François Furet, de monarquia republicana (Furet e Halévi, 1996). Como não era admitida a hipótese de um poder constituído superior ao Legislativo, era a lógica da representação como encarnação da unidade da soberania absoluta que impedia nessa proposta a existência de um controle da constitucionalidade, isto é, um Poder Moderador.⁸⁴

A primeira proposta constitucional, portanto, penderá ao contratualismo rousseauiano, não admitindo a existência de qualquer órgão de soberania capaz de neutralizar eventuais exageros do legislativo, visto como a encarnação da unidade do poder soberano, ou moderar choques entre os poderes constitucionais. Em oposição, a segunda proposta constitucional lançará as bases teóricas da monarquia constitucional, incumbindo à Coroa, enquanto órgão de soberania, uma série de atribuições para velar pelo equilíbrio institucional e a supremacia do texto constitucional:

Embora também admitisse a soberania nacional como princípio de legitimidade da ordem política, a segunda proposta constitucional negava-se, porém, a associá-la à incontestável supremacia de um Poder Legislativo unicameral, preferindo um Estado constitucional em que coubesse, ao contrário, à Coroa o papel de guardião dos interesses nacionais.

Os maiores defensores dessa proposta achavam-se no chamado partido monarquiano, grupo dos patriotas moderados dentre os quais figuravam Pierre-Victor Malouet, Jean-Joseph Mounier, o marquês de Lally-Tollendal e o visconde de Clermont-Tonnerre. As teses desse partido eram freqüentemente apoiadas por Mirabeau e por Jacques Necker, barão de Coppet, último ministro influente do Antigo Regime (Bredin, 1988:203). Tratava-se de inaugurar a modernidade política na França, sem todavia fazer uma completa tábula rasa do passado, já que “os franceses não são um povo

⁸⁴ LYNCH, C. E. C. O Discurso Político Monarquiano e a Recepção do Conceito de Poder Moderador no Brasil (1822-1824). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 611-654, 2005, p. 614.

novos, saído recentemente do fundo das florestas para formar uma associação, mas uma grande sociedade [...] que quer reestrear os vínculos que unem todas as suas partes, que quer regenerar o reino, para quem os princípios da verdadeira monarquia serão para sempre sagrados” (Mounier, 1996:315). Os monarquianos rechaçavam doutrinas que resultassem em demasiada fragmentação do poder, seja entre facções de uma mesma assembleia, que prejudicariam a ordem administrativa, seja que preconizassem o retorno a um regime estamental.⁸⁵

Assim, a gênese da discussão acerca do Poder Neutro remonta aos debates travados na Assembleia francesa sobre as atribuições da Coroa no Estado constitucional posterior à Revolução, mormente sobre suas prerrogativas de veto legislativo e de dissolução do Parlamento. Em suma, para os monarquianos, além do exercício das atribuições inerentes ao poder executivo, à Coroa incumbia uma série de atribuições que lhe permitissem neutralizar crises e arbitrar conflitos advindos do sistema representativo, com o fito de preservar a ordem constitucional e a estabilidade institucional.

Será em 1789, durante os debates acerca das prerrogativas reais na Assembleia Constituinte francesa, que Bernardin de Saint-Pierre empregará, pela primeira vez, o termo “Poder Moderador” para designar o poder distinto do Executivo, atribuído à Coroa, com o propósito de garantir o equilíbrio institucional:

O rei, aí, não é apenas um comissário da nação, um doge ou um stadthouder; é um monarca encarregado de dirigir suas operações [...]. Os três corpos da monarquia reagem sem cessar uns contra os outros, de sorte que, deixados a si mesmos, logo ocorreria que um deles oprimiria os outros dois, ou seria por eles oprimido [...]. Falta, portanto, que o rei tenha ainda o poder moderador, isto é, o de manter o equilíbrio entre esses corpos [...]. Como o rei tem, de direito, o poder executivo, não poderá haver lei alguma aprovada sua sanção; como ele tem também o poder moderador, esta assembleia, sendo formada de dois poderes cujos interesses são opostos, ele terá sempre o poder de manter o equilíbrio dela.⁸⁶

Em apertada síntese, os teóricos monarquianos, imbuídos de nítido espírito reformista, tinham por intento conciliar a nova realidade política advinda da Revolução com as tradições francesas que a precediam. Isso porque os monarquianos viam na Coroa a representação do interesse público, opondo-se ao fortalecimento do

⁸⁵ LYNCH, C. E. C. O Discurso Político Monarquiano e a Recepção do Conceito de Poder Moderador no Brasil (1822-1824). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 611-654, 2005, p. 614-615.

⁸⁶ SAINT-PIERRE, 1819, p. 64, apud LYNCH, C. E. C. **O momento monarquiano: o Poder Moderador e o pensamento político imperial**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, p. 59.

legislativo proposto pelo democratismo radical rousseauiano, uma vez que o Parlamento, palco para a representação dos interesses dos diversos grupos que compõem a sociedade, está sujeito a frequentes disputas entre facções políticas. Contra a cooptação do legislativo pelos grupos de pressão e interesse, cabia à Coroa velar pelo equilíbrio institucional em face das ameaças do despotismo das maiorias parlamentares. Aos monarquianos, opor-se-ão os “monarquistas republicanos”,⁸⁷ dentre os quais merece destaque o Abade Sieyès.

Para Sieyès, as atribuições reais defendidas pelos monarquianos, sobretudo o poder de veto legislativo atribuído à Coroa, seria incompatível com o sistema representativo:

Teria sido tirada dos verdadeiros princípios a idéia de separar o poder legislativo em três partes (câmaras alta e baixa, veto do Rei), das quais uma só falaria em nome da Nação? Se os senhores e o Rei não são representantes da Nação, também não são nada no Poder Legislativo, pois apenas a Nação pode querer e, conseqüentemente, por si mesma criar leis. Qualquer um que entre no corpo legislativo só tem competência para votar pelos povos se tiver sua procuração.⁸⁸

Não obstante a Constituição de 1791 não tenha representado a vitória das forças mais radicais do democratismo rousseauiano, tampouco representou a consagração dos monarquianos, uma vez que o bicameralismo foi rejeitado, ao passo que foi atribuído ao monarca um veto meramente suspensivo, além do poder de nomear e demitir ministros. A resposta da constituinte à questão primordial debatida entre monarquianos e monarquistas republicanos pendeu para as teorias de Sieyès, dado que as prerrogativas reais eram extremamente reduzidas, sendo vedado ao monarca dissolver a assembleia, assim como desprovido de iniciativa legislativa, o que representava nítida escolha pelo fortalecimento do Assembleia Nacional em detrimento da Coroa.⁸⁹ O monarca, antes Rei da França, tornou-se, tão somente, Rei dos Franceses, a Constituição “confiava-lhe, apenas, autoridade para executar as leis mediante ministros de sua escolha, mas que a Assembleia podia acusar

⁸⁷ Ainda que defendessem a manutenção da monarquia, o monarca era reduzido a um “mero comissário hereditário do Legislativo”, por isso Lynch emprega a expressão “monarquistas republicanos” para designá-los. Cf. LYNCH, C. E. C. **O momento monarquiano**: o Poder Moderador e o pensamento político imperial. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, p. 59.

⁸⁸ SIEYÈS, 2001, p. 41, apud LYNCH, op. cit., p. 62.

⁸⁹ LYNCH, op. cit., p. 63-64.

criminalmente”,⁹⁰ em suma, o monarca foi reduzido à condição de mero delegado da Nação.⁹¹ A Constituição Francesa de 1791, portanto, trazia consigo uma contradição insolúvel:

[...] de um lado, uma assembléia soberana, de poderes praticamente ilimitados; de outro, o princípio de autolimitação do Estado, refletido na separação dos poderes e na extensa relação de direitos individuais contida na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Para piorar, não se aproveitara nenhuma das reflexões do discurso republicano clássico sobre a discricionariedade regulada, como ditaduras, tribunatos ou censuras – nem as convenções extraordinárias de Sieyès. É que o controle da constitucionalidade era incompatível com o ascendente da assembléia sobre os poderes constituídos, que levava à presunção da constitucionalidade das leis feitas por ela. Entre limitar o poder em benefício do indivíduo ou maximizá-lo para legitimar o regime, a Constituinte se deixou levar por uma concepção ambivalente do estado de exceção, entendido como uma situação de fato que, como tal, não carecia ser legalmente previsto.⁹²

Será esse o contexto em que Clermont-Tonnerre elaborará sua teoria do Poder Real, distinto do Poder Executivo, posteriormente desenvolvida por Constant de Rebecque. Clermont-Tonnerre, em sua *Análise Arrazoada da Constituição Francesa Decretada pela Assembleia Nacional*, de 1791, acertadamente previu que a ausência de um poder moderador tornava o texto constitucional inexecutável, uma vez que “deixava a porta aberta para que os mesmos questionamentos sobre a natureza e extensão da soberania, que haviam levado à Revolução”.⁹³ Ademais, Clermont-Tonnerre acabaria por desenvolver a teoria da natureza dual do poder da Coroa, de fulcral importância para a teoria da tetrapartição dos poderes de Constant de Rebecque:

Retomando o tema da natureza dupla do poder monárquico, Clermont-Tonnerre declarava que o Rei detinha naturalmente ‘dois poderes perfeitamente distintos, o Poder Real e o Poder Executivo’. Como chefe do Executivo o monarca só podia agir por meio de seus ministros, pois eram eles que se responsabilizavam pelos atos da Coroa inviolável. No exercício do Poder Real, todavia, o Rei era ‘verdadeiramente livre e irresponsável’, porque precisava atuar como um ‘poder regulador’ capaz de remediar os entchoques dos poderes. Ou seja, além do poder de governo, porque

⁹⁰ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp., tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 94.

⁹¹ Acerca da natureza híbrida do texto constitucional de 1791, Marcello Caetano aponta a “*influência ideológica* de Montesquieu (separação dos poderes) e de Rousseau (soberania popular); a *influência da Revolução americana*, sobretudo na declaração dos direitos do homem; a *influência inglesa*, quanto à concepção de uma monarquia constitucional”. In: CAETANO, loc. cit.

⁹² LYNCH, C. E. C. **O momento monarquiano: o Poder Moderador e o pensamento político imperial**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, p. 63-64.

⁹³ CLERMONT-TONNERRE, 1791, p. 134, apud LYNCH, op. cit., p. 64.

estava acima da política partidária, o chefe do Estado, detinha o Poder Moderador, encarregado de salvar o governo constitucional quando de suas inevitáveis crises. Ocorre que a Constituição de 1791 consagrara um Legislativo 'todo poderoso contra a Constituição', sem que ninguém tivesse 'o direito, nem o dever, nem a possibilidade de restringir sua ação, caso ele venha a violá-la' (CLERMONT-TONNERRE, 1791: 393, 316, 335).⁹⁴

Braz Florentino, sintetizando os ensinamentos de Clermont-Tonnerre, sustenta que a Coroa comporta dois poderes distintos, o Executivo, que dispõe de "prerrogativas positivas", e o Real, que se mantém pela "memória perene e tradições religiosas".⁹⁵ Será a partir das teses desenvolvidas pelos monarquianos, em especial por Clermont-Tonnerre, que Constant de Rebecque desenvolverá, no período de transição entre o bonapartismo e a Restauração Bourbon, sua teoria da tetrapartição dos poderes.

2.2.2 A Restauração Bourbon e o Liberalismo Doutrinário

Impende assinalar o contexto histórico em que foram publicadas as obras do pensador franco-suíço essenciais ao exame de sua teoria da tetrapartição dos poderes. Com efeito, tanto seu *Curso de Política Constitucional*, quanto sua obra *Princípios de política aplicáveis a todos os governos*, inserir-se-ão no contexto histórico da transição do bonapartismo para a Restauração Bourbon (1814-1830).

Para Bergeron, Furet e Koselleck, a restauração se insere na conjuntura de pacificação pós-revolucionária do continente europeu, período de disputa entre os princípios republicanos e monárquicos, não obstante a restauração tenha representado, momentaneamente, o retorno deste último na França.⁹⁶

Sob seu prisma político, ainda que os emigrados reacionários buscassem restabelecer a ordem anterior à revolução, era patente a inviabilidade da retomada do Antigo Regime com Luís XVIII. Destarte, uma tensão perpassará o período, uma vez que, enquanto Restauração representará para os radicais um *crime contra a Revolução*, para os contrarrevolucionários seu intento regressista mostrar-se-á inviável.

⁹⁴ LYNCH, C. E. C. **O momento monarquiano**: o Poder Moderador e o pensamento político imperial. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, p. 65.

⁹⁵ SOUZA, Braz Florentino Henriques de. **Do Poder Moderador**. Recife: Typographia Universal, 1864, p. 5.

⁹⁶ BERGERON, Louis; FURET, François; KOSELLECK, Reinhart. **La época de las Revoluciones europeas, 1780-1848**. Madrid: Siglo XXI, 1994, p. 187.

A ordem da paz de 1815 é um resultado da Revolução Francesa e, ao mesmo tempo, uma resposta a ela, a resposta que as forças tradicionais tentaram encontrar sob um rótulo restaurador. A Restauração continuou a viver do desafio da Revolução, não apenas em relação ao passado, mas ainda mais em relação com o futuro, tanto mais que as forças revolucionárias estavam se recuperando. Que não se podia retroceder no tempo era algo com o qual tradicionalistas e revolucionários concordavam. Assim, por exemplo, escrevia Joseph de Maistre que o tempo era o primeiro-ministro neste mundo de Deus e não era possível fazê-lo retroceder, que cada século tinha sua própria fisionomia e que a rebelião contra Deus era o evento característico da época moderna.⁹⁷

Serão essas tensões e forças sócio-políticas em disputa que moldarão as disposições da primeira Constituição após a restauração monárquica, em 1814, que apresentava nítido intento de compromisso entre os princípios da Revolução de 1789 e a Coroa. Com efeito, a soberania popular foi assegurada, o Senado foi transformado em uma câmara hereditária, com inspiração no modelo britânico, garantindo a presença do elemento aristocrático na organização institucional do Estado francês, conforme defendiam Madame de Staël e Benjamin Constant. Por sua vez, o texto constitucional apresentava rol de direitos e garantias fundamentais, de índole liberal, ao mesmo tempo em que a Coroa mantinha sua proeminência, porém a monarquia constitucional incumbia-se de repartir o poder em distintos órgãos de soberania.⁹⁸

Portanto, o cerne da política francesa do período da Restauração orbitava em torno da busca de um arranjo institucional liberal capaz de articular a Chefia do Estado pelo monarca, conforme dispunha a *Charte* de 1814, com o exercício da função de direção governamental pelos ministros, retirados das maiorias parlamentares e politicamente responsáveis. Assim, as forças políticas dividiam-se, nos extremos, entre os regressistas (*ultras*), que almejavam uma restauração integral da monarquia francesa nos moldes do Antigo Regime, e os republicanos radicais de outro, enquanto os liberais doutrinários buscavam traçar uma via de moderação entre o princípio monárquico e a nova realidade política e social advinda com a Revolução de 1789. Em suma, o liberalismo doutrinário pretendia preservar os princípios do governo

⁹⁷ No original: "La ordenación de la paz de 1815 es un resultado de la Revolución francesa, y al mismo tiempo una respuesta a ella, la respuesta que las fuerzas tradicionales trataban de encontrar bajo una etiqueta restauradora. La Restauración siguió viviendo del desafío de la Revolución, no sólo en relación con el pasado, sino más aún en relación con el futuro, tanto más cuanto que las fuerzas revolucionarias estaban recuperándose. Que no se podía retroceder en el tiempo era algo en lo que coincidían tradicionalistas y revolucionarios. Así, escribía por ejemplo Joseph de Maistre que el tiempo era el primer ministro en este mundo de Dios y no se podía hacerlo retroceder, que cada siglo tenía su propia fisonomía y la rebelión contra Dios era el acontecimiento característico de la época moderna." In: BERGERON, Louis; FURET, François; KOSELLECK, Reinhart. **La época de las Revoluciones europeas, 1780-1848**. Madrid: Siglo XXI, 1994, p. 187.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 197.

constitucional representativo ao mesmo tempo que almejava depurar a Revolução dos exageros do democratismo radical, de forte inspiração rousseauiana.

Os liberais, portanto, também foram críticos, e às vezes críticos muito agudos, da Revolução. Em termos da política prática, isso significa que foram adeptos da Revolução contra os 'reacionários', contra os que pretendiam 'voltar ao Antigo Regime', e que foram críticos da Revolução contra os que a invocavam para 'continuá-la' ou 'aprofundá-la', o que tornaria impossível a estabilização das instituições liberais engendradas por seus princípios.⁹⁹

Para Velez Rodríguez, os liberais doutrinários franceses, grupo integrado por Constant de Rebecque, buscavam sua inspiração na *monarquia temperada e bicameral* presente no Reino Unido, regime que consideravam capaz de aliar a estabilidade política necessária sem retornar ao absolutismo de outrora.¹⁰⁰

A *monarquia temperada*, assim constituída, garantiria, de um lado, a diferença e a separação dos poderes públicos, preservando, mediante a autoridade do monarca aliada à representação dos interesses permanentes da Nação na Câmara Alta, os limites de cada um deles, bem como a harmonia no seu funcionamento. A propósito dessa função moderadora da *monarquia temperada*, frisava Necker: "Creio, pois, que a Monarquia temperada possui não somente todos os meios de estabilidade, como também o Príncipe mesmo e as autoridades secundárias, os corpos intermediários, não são tentados, por nenhum interesse, a saírem do círculo que serve de limite ao seu poder" [Necker, 1802: II, 316]. Constant, neste ponto também fiel seguidor do seu mestre Necker, ampliará a feição moderadora da monarquia constitucional, elaborando a teoria do *poder neutro*.¹⁰¹

Ademais, os doutrinários defenderão a inserção do intelectual na vida pública, pois o "*doutrinário* não poderia ser jamais um homem de gabinete, um *philosophe* trancafiado na sua torre de marfim".¹⁰² Com efeito, os doutrinários almejavam, sobretudo, mudar as instituições, rejeitando as abstrações desprovidas de qualquer submissão à realidade. A esse respeito, Todorov classifica o pensamento de Constant e dos liberais doutrinários como uma *prática teorizada*, *i. e.*, "uma teoria constantemente submetida ao teste do real".¹⁰³

Constant, e aí reside uma das suas grandes originalidades, não quer renunciar a nenhuma dessas duas vias (a teórica, inspirada em Rousseau e

⁹⁹ MANENT, Pierre. **História intelectual do liberalismo**: dez lições. Tempo e Saber, Rio de Janeiro: Imago, 1990, p. 127.

¹⁰⁰ RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **O liberalismo francês**: a tradição doutrinária e sua influência no Brasil. Juiz de Fora: [s.n.], 2002, p. 34.

¹⁰¹ RODRÍGUEZ, loc. cit.

¹⁰² Ibidem, p. 54.

¹⁰³ TODOROV, 1997, p. 6, apud RODRÍGUEZ, op. cit., p. 55.

a histórica, tributária de Montesquieu). A sua reflexão não é deduzida a partir de postulados abstratos; melhor, tendo ele mesmo participado da vida política, busca teorizar o real vivido. Não haverá pois lugar nele para essas ficções que Rousseau considerava úteis, o estado de natureza ou o contrato social. A história é aqui objeto de pensamento, não repertório de exemplos. Mas não se trata, no entanto, de renunciar aqui aos *princípios*: só num certo nível de abstração, pensa Constant, o debate será fecundo; e o seu livro (*Principes de Politique*) não é um programa de ação política, mas uma meditação que permite compreender e julgar o mundo.¹⁰⁴

Outrossim, a atuação política de Constant será demonstração indelével do característico espírito pragmático do liberalismo doutrinário que professava. Isso porque, ocorrida a Restauração Bourbon com Luís XVIII, Constant fará frequentes publicações de apoio à causa monárquica e críticas ferozes a Napoleão Bonaparte. Contudo, com o retorno de Bonaparte, após sua fuga do exílio em Elba, no período do denominado “governo dos cem dias”, Constant aceitará o convite do Imperador para ser Conselheiro de Estado. Napoleão buscava o apoio dos liberais, enquanto Constant tinha liberdade para elaborar, por solicitação do Imperador, o *Acte additionnel aux constitutions de l'Empire*, de 1815, cuja vigência será de pouca duração, considerando a nova queda de Bonaparte.¹⁰⁵

As mudanças políticas de Constant foram objeto de forte crítica, inclusive entre liberais, como Madame de Staël, contudo, ainda que as ações do pensador franco-suíço pudessem ser tidas como ingênuas, não eram inconsistentes com o pragmatismo que professava, ademais, a incapacidade da monarquia em assumir um claro compromisso com os princípios liberais, porquanto ainda muito próxima dos *ultras*, adeptos do Antigo Regime, possibilitou a defesa de Napoleão como uma alternativa de compromisso com as forças liberais:

Constant foi criticado, na época, por ninguém menos que sua ex-amante e companheira Germaine de Staël e seus amigos, por sua disposição de trabalhar com Napoleão e aceitar uma posição em sua administração. E seu aparente oportunismo durante os Cem Dias tem sido apontado com frequência desde então. Em 1819-20, o próprio Constant tratou publicamente do assunto. Ele justificou suas ações argumentando que os monarquistas em 1815 não tinham tomado medidas suficientes para proteger a monarquia constitucional e, tolamente, recusaram reformas e isolaram e traíram liberais como ele, que estavam dispostos a se comprometer com o regime. Afastados da monarquia por essas políticas reacionárias, os liberais se voltaram para o Imperador como o defensor mais provável das liberdades que valorizavam. Conhecendo hoje as políticas dos Ultras de seu tempo, não é difícil entender

¹⁰⁴ TODOROV, 1997, p. 6, apud RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **O liberalismo francês: a tradição doutrinária e sua influência no Brasil.** Juiz de Fora: [s.n.], 2002, p. 55.

¹⁰⁵ VINCENT, K. Steven. Benjamin Constant and constitutionalism. **Historia Constitucional.** Oviedo, Espanha, n. 16, p. 19-46. 2015.

por que Napoleão pôde parecer mais atraente do que os Bourbons aos liberais no início de 1815. No entanto, foi um movimento arriscado. Uma questão central, obviamente, era a avaliação de Constant sobre o que Napoleão faria. As ações de Constant em 1815 sugerem, e seus debates subsequentes sobre suas ações afirmam, que ele acreditava que o restabelecimento do Império não devolveria a França à tirania. Ele se permitiu crer que, com orientação adequada, um novo regime napoleônico - que respeitasse a liberdade - pudesse ser institucionalizado. E ele via suas próprias ações justamente como uma contribuição para esse contínuo desenvolvimento.

Por mais ingênuo que isso pareça em retrospecto, não é inconsistente com a posição que Constant adotou ao longo de sua vida em relação aos regimes. Ele sempre enfatizou seu pragmatismo: como era necessário avaliar e reavaliar constantemente as ações que se deve tomar para produzir um governo razoável; como era necessário avaliar e reavaliar as ações que se deve adotar para avançar os objetivos das liberdades políticas e civis.¹⁰⁶

Com o retorno de Luís XVIII, Constant tentará nova aproximação, mas sem sucesso, exilando-se na Inglaterra até seu retorno à França no ano seguinte, quando ingressará nas fileiras da oposição, sendo eleito deputado em 1819. O doutrinário falecerá em 1830, poucos meses após a Revolução de Julho de 1830, que representou o triunfo das ideias liberais ao colocar Luís Filipe I, o rei burguês, no trono francês.¹⁰⁷

Finda esta breve contextualização histórica do liberalismo doutrinário professado por Benjamin Constant, passa-se ao exame dos principais aspectos de sua teoria da tetrapartição dos poderes.

¹⁰⁶ No original: "Constant was criticized at the time, not least by his former lover and companion Germaine de Staël and her friends, for his willingness to work with Napoleon and to accept a position in his administration. And, his seeming opportunism during the Hundred Days has been noted frequently ever since. In 1819-20, Constant himself publicly addressed the issue. He justified his actions by arguing that the royalists in 1815 had not taken sufficient measures to protect the constitutional monarchy and, foolishly, they had refused reforms and had alienated and betrayed liberals like him who were willing to compromise with the regime. Pushed away from the monarchy by these reactionary policies, liberals had turned to the Emperor as the more likely defender of the liberties they valued. Knowing today what we do of Ultra policies at this time, it is not difficult to understand why Napoleon could appear more attractive to liberals in early 1815 than the Bourbons. Nonetheless, it was a risky move. A central issue, obviously, was Constant's assessment of what Napoleon would do. Constant's actions in 1815 suggest, and his subsequent discussions of his actions claim, that he believed the reestablishment of the Empire would not return France to tyranny. He permitted himself to hope that, with proper guidance, a new Napoleonic regime – one that respected liberty – could be institutionalized. And, he viewed his own actions to be a contribution to just such a progressive development.

However naïve this looks in retrospect, it is not inconsistent with the stance vis-à-vis regimes that Constant adopted throughout his life. He always emphasized his pragmatism: how it was necessary to constantly assess and reassess the actions one should take to bring about a reasonable government; how it was necessary to assess and reassess the actions one should take to advance the goals of political and civil liberties." In: VINCENT, K. Steven. Benjamin Constant and constitutionalism. **Historia Constitucional**. Oviedo, Espanha, n. 16, p. 19-46. 2015, p. 24.

¹⁰⁷ RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **O liberalismo francês: a tradição doutrinária e sua influência no Brasil**. Juiz de Fora: [s.n.], 2002, p. 59.

2.3 A TETRAPARTIÇÃO DOS PODERES DE BENJAMIN CONSTANT

Benjamin Constant inicia seu *Curso de política constitucional* conceituando uma constituição como um conjunto de normas que estabelecem as relações recíprocas entre um povo e o seu governante. Partindo dessa constatação, o pensador franco-suíço desenvolverá sua teoria da tetrapartição dos poderes, sob o fundamento de ser necessário determinar a esfera de atuação dos diversos poderes, com o escopo de evitar o que aduz serem *choques não previstos e lutas involuntárias* entre os poderes constitucionais.¹⁰⁸

Por primeiro, o doutrinário analisa o texto constitucional sob sua dimensão teleológica, em razão de considerar que seu fim precípua está em assegurar o que reputa serem direitos fundamentais inalienáveis de todos os homens.¹⁰⁹ Com efeito, Constant faz enfática defesa do jusnaturalismo liberal, oportunidade em que afirma o homem em sociedade possui o direito de usufruir da felicidade e da segurança, as quais repousam em princípios imutáveis, reconhecidos por todas as nações, quaisquer sejam seus costumes e credos, tratando-se de “uma verdade incontestável em um pequeno povoado de cem casas, como em uma nação de muitos milhões de homens”.¹¹⁰ Exemplificando tais direitos fundamentais, elenca o direito a não ser punido arbitrariamente, sem prévio julgamento, com a observância das formalidades prescritas em lei, assim como direito de todo indivíduo de exercer livremente, de forma pacífica e legal, suas faculdades físicas, morais, intelectuais e industriais.¹¹¹

E será à luz do que considera serem *verdades incontestáveis* que fará a distinção entre os poderes, isto é, entre os diversos órgãos de soberania, elencando suas atribuições e demonstrando seus limites, com o escopo de resguardar os direitos individuais fundamentais através da imposição de limites internos ao poder soberano por meio da divisão de suas funções em distintos órgãos de soberania.¹¹²

Ao iniciar seu *Curso de Política Constitucional*, o teórico liberal dedica seu primeiro capítulo a atacar o conceito de soberania propugnado pelos seguidores de

¹⁰⁸ No original: “[...] preservarlos de todos los choques' no previstos y luchas involuntárias”. In: CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. XV.

¹⁰⁹ Ibidem, p. XVI

¹¹⁰ No original: “[...] una verdade incontestable en un pequeño pueblo de cien casas, como en una nacion de muchos millones de hombres”. In: CONSTANT, loc. cit.

¹¹¹ Ibidem, p. XVI-XVII.

¹¹² Ibidem, p. XIX.

Jean-Jacques Rousseau, sobretudo no que concerne à irrepresentabilidade do poder soberano.

Para Rousseau, com o contrato social, ocorre a alienação, completa e sem reservas, do indivíduo – e de seus direitos – à sociedade, contudo, tal entrega não se traduz em prejuízo ao conjunto dos membros da sociedade ou a cada membro em particular, uma vez que se trata de condição igual a todos, em que cada indivíduo adquire sobre os demais os mesmos direitos que cedeu, inexistindo interesse em tornar tais condições mais onerosas. Em suma, a soberania é o exercício da vontade geral, pelo que a vontade geral é então a essência da soberania.¹¹³ Com efeito, para Rousseau “a unidade do corpo social tem que corresponder à unidade da soberania”,¹¹⁴ cuja expressão está no órgão do poder legislativo.¹¹⁵ Entretanto, um dos consectários de sua teoria reside na impossibilidade da representação do poder soberano,¹¹⁶ o que inviabiliza, por conseguinte, a limitação do *exercício* da soberania, tida como uma, absoluta, indivisível e irrepresentável. Assim, “qualquer órgão do poder executivo tem de ser sempre um órgão secundário ou derivado e que não tem a capacidade de formar uma vontade autónoma em face da vontade do soberano”,¹¹⁷ pelo que não pode a função executiva, não soberana, limitar o poder legislativo.¹¹⁸

¹¹³ PINTO, M. M. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, n. 7, p. 83-97, 2005, p. 90.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 85.

¹¹⁵ Será essa a tônica da Constituição Francesa de 1793, da Primeira República Francesa, de inspiração jacobina, que buscava concretizar o ideal democrático de Rousseau: “Em princípio o soberano é o povo, que deve aprovar as leis. Não há separação dos poderes: à unidade da soberania corresponde um só órgão representativo, o *corpo legislativo*, formado por uma câmara única, renovada por sufrágio universal todos os anos. É esta assembleia que propõe as leis à aprovação popular e faz os decretos, elegendo um *conselho executivo* de 24 membros para superintender na execução dos seus diplomas. O Conselho nomeia os ministros e orienta a administração pública sob a vigilância da assembleia.” In: CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp., tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 95.

¹¹⁶ “A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que ela não pode ser alienada: ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ela é a mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, portanto, e não podem ser seus representantes; eles apenas são seus comissários, e não podem, por si, concluir nada definitivamente.” In: ROUSSEAU, apud MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 5. ed, tomo 3. Estrutura Constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 365.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 379-380.

¹¹⁸ Para Jorge Miranda, “as grandes divergências políticas modernas radicam todas no contraste entre Montesquieu e Rousseau”, isto é, entre aqueles que admitem a possibilidade da divisão dos poderes e aqueles que, seguindo o pensador de Genebra, a negam. Ademais, “é, no fundo, o contraste entre os capítulos IV e VI do livro XI do *De l’Esprit des Lois* e o capítulo I do livro III do *Contrato Social*”. Rousseau opor-se-á à separação dos poderes, admitindo apenas uma distinção entre funções (legislativa e executiva), contudo, “considera que a função legislativa é a única que é soberana, ao passo que a função executiva é uma função intermediária, não soberana, que não tem nenhuma virtualidade de limitar o poder legislativo”. In: *Ibidem*, p. 379.

Portanto, antes de ingressar na tetrapartição dos poderes, Constant se debruça sobre o pensamento rousseauiano, com o propósito de derrubar suas teses e, assim, demonstrar a viabilidade da divisão de poderes que propõe.

A esse respeito, fazendo uso da distinção entre soberania *em sua essência* e *em seu exercício*, Constant reafirma a supremacia da soberania popular enquanto fonte de *instituição* do poder soberano, ao mesmo tempo em que defende que o seu *exercício* encontra limites nos direitos individuais, que antecedem ao ingresso do indivíduo em sociedade: “Quando se estabelece que a soberania do povo é ilimitada, deixa-se ao acaso na sociedade humana um grau de poder muito grande, que é verdadeiramente um mal, sejam quais forem as mãos em que se deposite o poder.”¹¹⁹

Em síntese, conforme Todorov, a originalidade de Constant está na dupla exigência da legitimação do poder: a) por sua instituição; b) por seu exercício; o que exigirá um equilíbrio entre a democracia e a defesa dos direitos individuais.

Constant, da sua parte, endereça ao poder uma dupla exigência: ele deve ser legitimado tanto pela sua instituição como pelo seu exercício. O povo permanecerá soberano; qualquer outra alternativa levaria a se submeter simplesmente à força; mas o seu poder será limitado: deve se deter nas fronteiras do indivíduo que será, no seu foro íntimo, o único soberano. Uma parte da sua existência submeter-se-á ao poder público; uma outra permanecerá livre. Não se pode pois regulamentar a vida em sociedade em nome de um princípio único; o bem-estar da coletividade não coincide forçosamente com o do indivíduo. O melhor regime não se satisfaz somente nem com a democracia, nem com o princípio liberal que exige a proteção do indivíduo. Ele deve reunir essas duas condições: essa é pois a democracia liberal. O equilíbrio é difícil, e é por isso que o pensamento de Constant permanece sempre atual: o Estado moderno mesmo é constantemente tentado a usurpar a liberdade dos indivíduos.¹²⁰

O pensador liberal alerta para os riscos decorrentes da ausência de uma definição precisa e exata da soberania popular, uma vez que “o triunfo da teoria poderia ser uma temeridade em sua aplicação”.¹²¹ Destarte, considera que o erro de Rousseau:

¹¹⁹ No original: “Cuando se establece que la soberanía del pueblo es ilimitada, se echa á la suerte en la sociedad humana un grado de poder muy grande, que es un mal verdaderamente, sean las que quieran las manos en que se deposite.” In: CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 4.

¹²⁰ TODOROV, 1997, p. 5-8, apud RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **O liberalismo francês**: a tradição doutrinária e sua influência no Brasil. Juiz de Fora: [s.n.], 2002, p. 66.

¹²¹ CONSTANT, op. cit., p. 2-3.

[...] fez de seu contrato social, tantas vezes invocado em favor da liberdade, o auxiliar mais terrível de todos os gêneros de despotismo quando define a completa alienação que cada indivíduo faz à sociedade, sem reserva alguma, de todos os seus direitos.¹²²

Ocorre que a abstração rousseauiana da Vontade Geral não poderá exercer, por si mesma, o poder que possui, devendo delegá-lo e, uma vez que a coletividade exercerá seu poder soberano por meio de representantes, não é verdadeira a máxima de Rousseau de que o indivíduo, ao se dar à coletividade, acaba por não se dar a ninguém, dado que se doa aos que exercem o poder em nome da sociedade, que, por conseguinte, deverá ser limitado em seu exercício.

Rousseau define o contrato social como a alienação completa e sem reservas de cada indivíduo com todos os seus direitos em mãos da comunidade. Para nos tranquilizar acerca das consequências desse abandono completo de todas as partes da nossa existência em benefício de uma entidade abstrata, ele diz-nos que o soberano, isto é, o corpo social como um todo, não pode causar dano nem ao conjunto de seus membros, tampouco a algum deles individualmente; que cada pessoa se entrega um por completo, como a condição é igual para todos ninguém tem interesse em torná-la onerosa aos demais; que dar cada um, ao se doar a todos, não se dá a ninguém; que cada um adquire sobre todos os membros os mesmos direitos que ele lhes cede, e ganha o equivalente a tudo o que perde, juntamente com mais poder para conservar o que tem. Mas ele esquece que todos esses atributos preservadores que atribui ao ente abstrato que chama de soberano nascem do fato que esse ser é formado, sem exceção, por todos os indivíduos. Ora, tão logo o soberano tenha de usar o poder que possui, isto é, tão logo seja necessário estabelecer a uma autoridade política, como o corpo soberano não pode exercê-la por si próprio, delega-a, e todos esses atributos desaparecem. Por estar a ação executada em nome de todos à disposição de um ou de alguns poucos, decorre que, ao se dar a todos os demais, é certamente falso de que não se dê a ninguém; pelo contrário é entregar-se aos que agem em nome de todos. Disso decorre que, ao se dar completamente, você não ingressa em condições universalmente iguais, porquanto alguns se beneficiam exclusivamente dos sacrifícios do resto. Não é verdade que ninguém tem interesse em tornar mais onerosa a condição dos demais, uma vez que alguns não estão na mesma condição. Não é verdade que todos membros adquirem os mesmos direitos que cederam. Eles não readquirem o equivalente ao que perderam, e o resultado daquilo que sacrificam é ou pode ser a instituição de um poder que lhes tira o que têm.¹²³

¹²² No original: “[...] ha hecho de su contrato social, tantas veces invocado en favor de la libertad, el auxiliar mas terrible de todos los géneros de despotismo cuando lo define la enagenacion completa que cada individuo hace á la comunidad de todos sus derechos sin reserva alguna”. In: CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 8.

¹²³ No original: “Rousseau defines the social contract as involving *the unconditional surrender of each individual, along with all his rights, to society as a whole*. To reassure us as to the consequences of this total handing over of every aspect of our lives to the advantage of an abstract entity, he says that the sovereign, that is, the social body as a whole, cannot harm either the collectivity of all its members, or any one of those members individually; that every person makes a total surrender, so that the condition is the same for all members and none has an interest in making it onerous for others; that each person, giving himself to everyone else, gives himself no one; that everyone acquires over all other members the same rights he cedes to them, and gains the equivalent of all he loses, along with more strength to

Ademais, os representantes estão circunscritos aos mesmos limites da autoridade da qual seus poderes emanam,¹²⁴ os quais são traçados pela Justiça e pelos direitos individuais, anteriores à própria instituição do poder soberano, frente aos quais o exercício da soberania se mostra limitado e relativo.¹²⁵ Em suma, “o instituto da representação não transfere ao representante o direito absoluto que o indivíduo possui de assegurar, em última instância, sua própria conservação”.¹²⁶

Por sua vez, o doutrinário inicia o segundo capítulo de seu *Curso de política constitucional* classificando os órgãos constitucionais de soberania em: a) Poder Neutro (ou Real); b) Poder Ministerial (ou Executivo); c) Poder Representativo (ou Legislativo); d) Poder Judiciário.¹²⁷ Já de início, confessa que pode causar certa estranheza a distinção que propõe entre o Poder Neutro e o Ministerial, contudo sustenta ser essa *a chave de toda a organização política*.¹²⁸

A esse respeito, Pinheiro Ferreira faz interessante crítica, porquanto sustenta que a função exercida pelo Poder Neutro, chamado de Poder Conservador pelo autor luso-brasileiro, não seria exclusividade do Poder Neutro, mas sim uma função de conservação inerente ao exercício de *todos* os poderes. Em resposta, Braz Florentino assevera que, não obstante seja inerente a cada um dos três poderes “uma certa porção de autoridade conservadora”, com o fito de contenção dos demais, trata-se de

protect what is his own. But he forgets that all the lifepreserving properties which he confers on the abstract being he calls sovereignty, are born in the fact that this being is made up of all the separate individuals without exception. Now, as soon as the sovereign body has to use the force it possesses, that is to say, as soon as it is necessary to establish political authority, since the sovereign body cannot exercise this itself, it delegates and all its properties disappear. The action carried out in the name of all, being necessarily willy-nilly in the hands of one individual or a few people, it follows that in handing yourself over to everyone else, it is certainly not true that you are giving yourself to no one. On the contrary, it is to surrender yourself to those who act in the name of all. It follows that in handing yourself over entirely, you do not enter a universally equal condition, since some people profit exclusively from the sacrifice of the rest. It is not true that no one has an interest in making things hard for other people, since some members are not in the common situation. It is not true that all members acquire the same rights they give up. They do not all regain the equivalent of what they lose, and the outcome of what they sacrifice is or may be the setting up of a power which takes away from them what they do have.” In: CONSTANT, Benjamin. **Principles of politics applicable to all governments**. Trad. para o inglês por Dennis O’Keeffe. Indianápolis: Liberty Fund, 2003, p. 16.

¹²⁴ Idem. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 17.

¹²⁵ Ibidem, p. 6.

¹²⁶ AMBROSINI, D. R. **Do Poder Moderador: uma análise da organização do poder na construção do Estado imperial brasileiro**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004, p. 40.

¹²⁷ CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 31.

¹²⁸ No original: “Causará admiracion acaso el que yo distinga el poder real del ejecutivo ó ministerial; pero esto distincion, desconocida hasta hoy, es muy importante, y puede ser la clave de toda organizacion política.” In: CONSTANT, loc. cit.

sistema insuficiente “para manter o equilíbrio e a harmonia”, razão pela qual conclui que a aludida função de conservação deve ser exercida por um órgão de soberania distinto, que considera superior a todos os demais, capaz de agir para conformá-los, moderá-los, *i. e.*, evitar choques e incursões de um poder na esfera de atribuições de outro.¹²⁹

Acerca da natureza eminentemente *conservadora* do Poder Neutro, o Visconde de Uruguai assevera que este não dispõe de meios para constituir algo novo, não sendo, portanto, um poder ativo, ao contrário do Poder Executivo:

O Poder Moderador não tem por fim, nem tem nas suas atribuições meios, para constituir nada de novo. Não he Poder activo. Somente tem por fim conservar, moderar a acção, restabelecer o equilíbrio, manter a independência e harmonia dos mais Poderes, o que não poderia fazer se estivesse assemelhado, refundido e na dependência de um d'elles.^{130 131}

Em suma, para Constant, os três poderes tradicionalmente teorizados e popularizados por Montesquieu (Executivo, Legislativo e Judiciário) atuam como engrenagens que devem cooperar em suas esferas de atuação para o movimento geral. Contudo, quando retiradas de seus lugares, acabam por colidir, razão pela qual se faz necessária uma força externa para moderá-los, *i. e.*, recolocá-los em seus devidos lugares.

As atribuições decorrentes dessa função conformadora não podem estar em nenhum dos três poderes, uma vez que poderiam ser utilizadas por quem as detivesse para destruir os demais, acarretando profunda instabilidade institucional. Ademais, para que este “quarto poder” não se revele hostil, deverá exercer o que Souza Junior descreve como “função de autoridade de última instância”, característica do poder político remanescente, sem se imiscuir na “função de direção governamental”.¹³²

Os três poderes políticos, tais como os conhecemos até o presente, a saber, o executivo, o legislativo e o judiciário, são três molas que devem cooperar, cada uma de sua parte, para o movimento geral: porém, quando estas, retiradas de seus lugares, cruzam-se, chocam-se ou se dificultam mutuamente é necessário buscar uma força que as ponha em seus lugares. Esta força não pode existir em nenhuma das três molas, porque lhe serviria

¹²⁹ SOUZA, Braz Florentino Henriques de. **Do Poder Moderador**. Recife: Typographia Universal, 1864, p. 21.

¹³⁰ SOUSA, Paulino José Soares. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Tomo 2. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862, p. 60.

¹³¹ Por fidelidade ao autor, mantivemos a grafia original da edição de 1862.

¹³² Acerca do conceito de “função de direção governamental” e “função de autoridade de última instância, conferir a p. 24 do presente trabalho.

para destruir as demais; assim, deve estar fora e ser, em certa maneira, neutra, para que sua ação se aplique em todas as partes onde seja necessária e para que preserve e repare sem ser hostil.¹³³

Curiosamente, Constant afirma em seu *Curso de Política Constitucional* que uma das grandes vantagens da monarquia constitucional reside no fato de permitir que este Poder Neutro esteja na Coroa, isto é, seja exercido pela pessoa do rei, “rodeado pelas tradições de uma memória respeitável”,¹³⁴ ademais o monarca não possui qualquer interesse na mútua destruição dos poderes políticos. Contudo, se em sua obra publicada em 1820, durante a restauração Bourbon, faz uma defesa da monarquia constitucional, em seu *Princípios de política aplicáveis a todos os governos*, escrito ainda no período napoleônico, Constant não advoga qualquer regime em específico, uma vez que seu estudo se cinge, essencialmente, naquilo que caracteriza como princípios políticos que poderiam ser aplicados todos os governos representativos, sejam monárquicos ou republicanos.

Para Constant de Rebecque, o Poder Legislativo consistiria nas assembleias e seus representantes,¹³⁵ os quais exerceriam, com a sanção real, a função legislativa. O Poder Ministerial (ou Executivo), composto pelos ministros, desempenharia a função de direção governamental, ao passo que ao Poder Judiciário caberia o exercício da função judiciária. Por fim, ao Poder Neutro, exercido pela Coroa, tocava garantir o equilíbrio na atuação dos demais poderes:

¹³³ No original: “Los tres poderes políticos, tales como los hemos conocido hasta de presente, á saber, el ejecutivo, el legislativo y judicial son tres resortes que deben cooperar cada uno por su parte al movimiento general: pero cuando éstos, sacados fuera de su lugar, se mezclan entre sí, se chocan ó embarazan es necessário buscar una fuerza que los ponga en su lugar. Esta fuerza no puede existir en ninguno de los tres resortes, porque serviria para destruir á los demas; y así, debe estar fuera, y ser neutra en cierta manera, á fin de que su accion se aplique en todas las partes donde sea necesaria y para que preserve y repare sin ser hostil.” In: CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 32-33.

¹³⁴ No original: “[...] rodeado de las tradiciones de una memoria respetable”. (Ibidem, p. 33).

¹³⁵ Não obstante seja visto como um dos precursores da tetrapartição dos poderes, Constant, em seu *Curso de Política Constitucional*, apresenta cinco poderes, dado que divide o poder legislativo em dois: o poder representativo da continuidade, a ser exercido por uma assembleia hereditária, e o poder representativo da opinião, a ser exercido por uma assembleia composta por membros eleitos periodicamente. Trata-se, em suma, do modelo bicameral britânico. A esse respeito, assevera Lynch: “Apesar de as câmaras exercerem a mesma atividade legiferante, Constant nelas enxergou tendências opostas: a câmara baixa exprimiria a opinião pública do momento, passível de entregar-se a paixões, à irracionalidade, ao radicalismo; ao passo que a câmara aristocrática, devido mesmo à natureza de sua composição, tenderia a pensar a longo prazo, elaborando soluções de continuidade, refletindo questões de forma madura e apartidária, encarregada portanto de brear as veleidades mais ameaçadoras da assembleia eletiva, naquilo que concernia à preservação do Estado constitucional.” In: LYNCH, C. E. C. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933, um estudo de direito comparado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 188, p. 93-111, out./dez 2010, p. 96.

O poder legislativo reside nas assembleias representativas com a sanção do rei, o executivo nos ministros, e o judiciário nos tribunais. O primeiro faz as leis, segundo providencia a sua execução geral, o terceiro as aplica aos casos particulares. O rei está no meio destes três poderes como autoridade neutra e intermediadora, sem qualquer interesse específico em acabar com o equilíbrio, tendo, pelo contrário, interesse muito particular em mantê-lo.¹³⁶

Portanto, sua originalidade reside na distinção entre o Poder Real (*pouvoir royal*) e o Poder Ministerial (*pouvoir ministériel*). Deve ser apontado, em virtude da natureza polissêmica do termo “poder”, que, em seu sentido orgânico, a distinção acarretou a criação de um *órgão de soberania* distinto do Poder Neutro (*i. e.*, da Coroa), qual seja, o Poder Ministerial, composto pelos ministros, os quais formam o Governo, Gabinete ou Ministério, politicamente responsável. Por sua vez, em seu sentido funcional, a divisão significou que o poder ministerial, isto é, a *função* ministerial (ou executiva), também chamada de função governamental por Souza Junior, antes exercida pela Coroa, passou a ser incumbida ao novo órgão de soberania (o Governo ou Ministério).

A autonomia do Poder Ministerial traduziu-se na “separação funcional e orgânica do poder ministerial ou governamental”,¹³⁷ com o que Constant recuperou a tradição clássica do poder político remanescente neutro:

Pouvoir ministériel em Constant apresenta dois sentidos. Enquanto *função política*, é o feixe de atividades de mando (ou de *execução*) relativas à governação da sociedade (exercida diretamente pelos reis pré-liberais quando ela vestia forma embrionária), e que neste trabalho temos chamado de *função governamental*. *Governança* aqui expressa o campo das iniciativas que visam a realização ativa do bem comum específico da sociedade; vale dizer, das ações políticas que tocam os interesses conflitantes de setores, grupos e regiões em que se divide a comunidade, visando ordená-los ao bem comum. Jurista pragmático, Constant definia a função ministerial como aquela que, pela natureza controversa dos assuntos sobre a qual opera, exige a responsabilidade dos que a exercem (os ministros de Estado). Enquanto *poder político*, *pouvoir ministériel* é o novo órgão (*le ministère*, ou *the cabinet* na Inglaterra) que passa a exercer com autonomia a função ministerial.

Pouvoir royal também apresenta dois sentidos. Enquanto *função política* – libertada agora das atribuições estritamente governamentais – ela redefine-se pelas incumbências restantes: 1ª) de última instância (de chefia de Estado,

¹³⁶ No original: “El poder legislativo reside en las assembleas representativas con la sancion del rey, el ejecutivo en los ministros, y el judicial en los tribunales. El primero hace las leyes, el segundo provee á su ejecucion general, el terceiro las aplica á los casos particulares. El rey está en medio de estos tres poderes como autoridade neutra é intermediaria, sin algun interes bien entendido en quitar el equilibrio, teniéndolo por el contrario muy particular em mantenerle.” In: CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 33.

¹³⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder**: uma nova teoria da divisão dos poderes. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 77.

independente do rótulo do posto); e 2ª) de chefia da Administração Pública. Essas duas incumbências, para serem bem executadas, exigem do titular uma posição de neutralidade e de imparcialidade, superior às doutrinas dos partidos e aos interesses seccionais da sociedade, razão pela qual Constant a todo instante apelidava-o de *pouvoir neutre*. Enquanto *poder político*, *pouvoir neutre* é o órgão que exerce as funções restantes (na monarquia. A Coroa).¹³⁸

Outrossim, a separação do Poder Neutro e do Poder Ministerial, antes de acarretar o enfraquecimento do Chefe de Estado, acabou por fortalecê-lo, uma vez que lhe garantiu a neutralidade necessária para arbitrar e moderar os conflitos:

[...] o poder aqui seria dividido para ser reforçado, e o Poder Neutro de Constant não é, como se poderia imaginar, um poder “fraco”, muito antes pelo contrário. Tem atribuições fortes, porém, como se vê, fora das disputas particulares – do labor cotidiano – das atividades legislativa, judiciária e executiva, seja de governo ou de administração. Uma neutralidade de juiz, indiferente às facções, conciliador de conflitos, mas que só se sustentaria se mantida apartada dos outros três poderes.¹³⁹

Deve ainda ser assinalado que o Poder Neutro acabou por assumir aquilo que Lynch conceitua como um instrumento de *controle político e estrutural da constitucionalidade*. Com efeito, o Poder Neutro de Constant dispunha de um poder discricionário, porém não ilimitado, com a função precípua de arbitragem, velando pela observância da Constituição pelos demais poderes, aspecto que o aproximaria do controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário hodiernamente. Contudo, o franco-suíço não considerava ser viável replicar o modelo norte-americano na França, uma vez que, no caso francês, a estabilidade normativa devia ser precedida da estabilidade política. Mais do que uma questão de direito, o impasse era eminentemente político. Isso posto, era necessário implantar uma autoridade *política*, dotada de um poder discricionário, para proceder com o necessário controle político e estrutural, não apenas normativo, da constitucionalidade:

[...] para Constant era indispensável forjar uma autoridade *política* imparcial, legalmente autorizada a se valer, em certas ocasiões, de um poder discricionário; destinado, não a violar a lei, mas a garantir que os demais poderes, movidos por interesses particulares, se mantivessem nos limites constitucionalmente demarcados como representativos do interesse público. Ou seja, aquilo de que o governo constitucional representativo carecia, não

¹³⁸ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder**: uma nova teoria da divisão dos poderes. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 75-76.

¹³⁹ AMBROSINI, D. R. **Do Poder Moderador**: uma análise da organização do poder na construção do Estado imperial brasileiro. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004, p. 43.

era do estado de exceção que o pervertia, mas de um *controle estrutural da constitucionalidade* que o preservasse. Partindo confessadamente das reflexões deixadas pelo monarquiano Clermont-Tonnerre na *Análise Arrazoada da Constituição Francesa*, Benjamin Constant filiava sua teoria do controle constitucional à prática institucional britânica, cuja estabilidade ele atribuía ao papel de arbitragem exercido pelo monarca na manutenção da Constituição Inglesa – interpretação, adias, que não existia naquele país.

.....
 Além disso, este órgão imparcial, detentor de um poder discricionário, deveria ser organizado de forma a exercê-lo apenas para impedir os poderes constituídos de exorbitar suas funções quando essa ameaça se apresentasse. Só essa força de inércia não causaria “nem abalos, nem revoluções, nem desordens” (CONSTANT, 1997:319). Assumindo todos os contornos de um poder judiciário, Constant não acreditava, todavia, que juízes pudessem, como nos Estados Unidos, exercer esse papel. Retomando a díade política/direito que marcava a tradição francesa, Constant deixa entrever que a estabilidade política era primeira condição da estabilidade normativa; por isso, de nada adiantaria um tribunal que se limitasse a anular os atos normativos praticados pelos poderes públicos, sem que dispusesse de meios coercivos para eventualmente desarmá-los, obrigando-os a observar a Constituição. Antes de procurar manter sua unidade normativa, era preciso garantir sua unidade estrutural, o que só ocorreria se houvesse harmonia entre os poderes do Estado. A questão não era de direito, mas de política; daí que a estabilidade *estrutural* e não apenas normativa da Constituição exigisse um órgão que tivesse o interesse *político* e não apenas *jurídico* de impedir os golpes do Executivo ou a tirania legislativa. Ademais, quem dizia *política* dizia *poder discricionário*; daí que, para eliminar os conflitos privados e restabelecer a paz, esta nova instituição precisasse dispor de alguns recursos próprios do estado de exceção – ainda que restritos a certos e determinados casos (CONSTANT, 1991:400/401). Daí que, embora o Poder Moderador tivesse uma função análoga à judiciária, dirimindo conflitos de modo imparcial (CONSTANT, 1861:181), a natureza política de suas atribuições o impedia de ser exercido pelo próprio Poder Judiciário, limitado apenas a aplicar as leis: era “impossível fazer uma autoridade adstrita às formalidades exercer uma autoridade discricionária” (CONSTANT, 1991:381). Ao declarar a supremacia da Constituição como veículo da expressão da soberania popular, criar um quarto poder como seu guardião e voltar sua potência discricionária em favor da legalidade, Constant desenvolveu já nos *Fragmentos* uma forma de controle, nem jurisdicional, nem normativa (como o norte-americano), mas *política e estrutural* da constitucionalidade.¹⁴⁰

Investidas as atribuições do Poder Neutro ao Poder Legislativo, ocorrem os excessos das assembleias, que não encontram limites, possibilitando o surgimento de verdadeiras tiranias das maiorias. Por sua vez, quando suas funções são investidas ao Poder Ministerial (ou Executivo), abre-se caminho para o despotismo.¹⁴¹ Da mesma

¹⁴⁰ LYNCH, C. E. C. **O momento monarquiano**: o Poder Moderador e o pensamento político imperial. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, p. 74-76.

¹⁴¹ Quanto ao ponto, Scantimburgo aduz ter sido esse último o caminho trilhado pela maioria das nações que adotaram o sistema presidencialista, à exceção dos Estados Unidos da América: “A hipertrofia do executivo é, praticamente, a regra em todas as repúblicas presidenciais, com a exceção — que nos dispensamos de, mais uma vez, justificar — dos Estados Unidos. Do México a Argentina o poder está concentrado no executivo, e o que temos é o seu predomínio, dando origem a pressões sobre a

forma, sob o argumento de que os homens podem, por vezes, buscar satisfazer interesses distintos do interesse público, o franco-suíço sustenta a necessidade de se prevenir que o Poder Neutro possa se sobrepor aos outros poderes, usurpando funções que não são suas, o que diferenciaria a monarquia absoluta da constitucional.¹⁴² Com efeito, Constant considera vício recorrente nas constituições do período a ausência de um órgão de soberania imbuído das funções de um poder neutro, nos moldes das prerrogativas de que dispunha a Coroa britânica (*royal prerogatives*), ainda que a separação funcional do Poder Real e Ministerial na Constituição Britânica fosse, essencialmente, uma situação de fato, não de direito.¹⁴³

Ademais, eventual atribuição pelo texto constitucional do Poder Executivo ao monarca não importaria, necessariamente, na negação da teoria, desde que o Poder Neutro, distinto do Executivo, fosse uma realidade fática. Para isso, bastaria que os atos políticos ordinários, característicos da função governamental, estivessem, mesmo que apenas por força do costume, com a referenda de um ministério politicamente responsável. Inclusive, essa foi a interpretação adotada pelo franco-suíço aos poderes atribuídos à Coroa pela Constituição Francesa de 1814.¹⁴⁴

Constant frequentemente fará referências ao modelo constitucional britânico, razão pela qual o Visconde de Uruguai, tomando por empréstimo discurso do Senador Lopes da Gama, dirá que o liberal doutrinário, essencialmente, reduziu a “princípios o que a análise e a observação da Constituição prática da Inglaterra lhe demonstravam”.¹⁴⁵

Constant buscará conciliar a Coroa, desgastada pela Revolução, com o governo constitucional representativo, tendo como paradigma o modelo inglês, o que Lynch sustenta ser um aprimoramento à teoria de Montesquieu, *in verbis*:

sociedade civil e a reações, que causam a inquietação popular.” In: SCANTIMBURGO, João de. **O Poder Moderador**: história e teoria. São Paulo: Pioneira, 1980, p. 23.

¹⁴² CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 33.

¹⁴³ O Visconde de Uruguai também observa que a separação do Poder Ministerial do Poder Real no Reino Unido era, acima de tudo, uma situação de fato, não de direito. Assim, a teoria de Constant antecipou o que somente se consolidaria décadas depois com a supremacia do *cabinet system*: “A Constituição Ingleza, como observa Benjamin Constant, estabelece a neutralidade do Poder Real mais de facto do que de direito. Essa neutralidade introduzio-se pela força das cousas, e porque he uma condição indispensável, e um resultado necessário de toda a Monarchia Constitucional.” In: SOUSA, Paulino José Soares. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Tomo 2. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862, p. 40 (mantivemos a grafia original por fidelidade ao autor).

¹⁴⁴ LYNCH, C. E. C. **O momento monarquiano**: o Poder Moderador e o pensamento político imperial. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, p. 79.

¹⁴⁵ SOUSA, op. cit., p. 38.

A Revolução havia desgastado, de certa forma, a figura do monarca, num processo que culminara com a própria execução pública da pessoa que exercera aquele papel. Numa época em que a opinião pública se tornava decisiva na tomada de decisões políticas – e ainda aqui era a Inglaterra o paradigma a ser perseguido –, não se poderia mais concentrar o poder executivo nas mãos do rei. Mas, numa época em que os extremos do espectro político estavam ocupados por absolutistas democráticos e monárquicos, era preciso conciliar; e a Inglaterra, repito, fornecia o modelo a ser seguido de governo constitucional e representativo. Constant então percebeu que, em razão do seu carisma, de seu papel de encarnação das tradições e da história de seu país, o rei inglês detinha certas qualidades e funções que, aparentemente, não eram políticas. Se fosse possível desvincular o rei das atribuições de chefe de governo, transferindo seu poder governativo para a opinião pública, o monarca se converteria, por sua autoridade moral, na sentinela perfeita da estabilidade estatal. Interessado em manter o trono nas mãos de sua família, seu interesse particular se confundiria com o público; no cume do poder simbólico, jamais seria movido pela ambição. Seria assim necessário desdobrar o velho Executivo de Montesquieu em dois – o primeiro, responsável pelas atribuições que dissessem respeito à conservação das tradições do Estado, com a missão de intervir somente em casos emergenciais; o segundo, que ficaria encarregado de tocar adiante os negócios públicos, de debater as questões políticas do momento, de enlamear-se nos bate-bocas “mesquinhos” e “interesseiros” com os setores sociais representados no Parlamento. Dá-se assim a separação entre poder neutro, a ser exercido pelo rei, e o poder executivo, a ser exercido pelos ministros. Essa será, em suas palavras, a chave de toda a organização política. Nasce então a ideia de um quarto poder – o poder que, no Brasil e em Portugal, será chamado de Poder Moderador.¹⁴⁶

Ademais, defende que o acúmulo das funções do Poder Ministerial pelo Poder Real traz consigo o problema da responsabilidade ministerial. Com efeito, se a Coroa, no exercício do Poder Neutro, não pode ser “responsabilizada”,¹⁴⁷ a atribuição das funções governamentais ao Poder Neutro impediria, por conseguinte, a responsabilização dos ministros, uma vez que, nessa hipótese, estes agiriam, tão somente, como instrumentos daquele, a quem caberia exercer tanto a função de autoridade de última instância quanto as funções governamentais (também denominadas ministeriais). Portanto, sendo inviolável o Poder Neutro, tampouco poderiam ser responsabilizados os ministros, meros instrumentos seus. À necessidade da separação funcional, Constant apontará a conveniência da separação orgânica entre o Poder Neutro e o Poder Ministerial, sob o fundamento de que, ao se

¹⁴⁶ LYNCH, C. E. C. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 188, p. 93-111, out./dez 2010, p. 95.

¹⁴⁷ O art. 99 da Constituição brasileira de 1824 previa que a "pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito à responsabilidade alguma". BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 13 mar. 2019.

considerar o Poder Ministerial um órgão de soberania distinto do Poder Neutro, a inviolabilidade deste estaria assegurada, porque a Coroa, agora livre das funções governamentais, poderia elevar-se como árbitro imparcial, responsável por velar pelo equilíbrio institucional.¹⁴⁸

Como aponta Braz Florentino de Souza, se o Poder Neutro (ou Poder Moderador, conforme empregava a Constituição do Império do Brasil) tem por fim precípua assegurar a harmonia entre os demais poderes, sua inviolabilidade é requisito inafastável, do contrário, seria logo “destruído por aquele a quem houvesse de ficar subordinado”, por conseguinte, a necessária independência do Poder Neutro requer a “inviolabilidade absoluta da pessoa a quem foi delegado”.¹⁴⁹

Para Pimenta Bueno, corroborando a tese de Constant, a impropriedade da maioria das monarquias constitucionais da época residia em reunir as funções do Poder Neutro e do Poder Ministerial no mesmo órgão de soberania (por vezes denominado de Poder Executivo, chefiado pelo Monarca), assim, o monarca exercia, concomitantemente, as atribuições de autoridade última instância, que formavam “sua parte mais elevada”, e as atribuições típicas da função governamental.^{150 151}

Por sua vez, no que concerne às atribuições do Poder Neutro, Constant de Rebecque elenca como atribuições do Chefe de Estado no exercício do Poder Neutro, com garantia de inviolabilidade: a) nomear e destituir o Poder Ministerial; b) realizar o controle dos atos legislativos, com sanção ou veto aos atos legislativos exarados pelo

¹⁴⁸ CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 36-38.

¹⁴⁹ SOUZA, Braz Florentino Henriques de. **Do Poder Moderador**. Recife: Typographia Universal, 1864, p. 46.

¹⁵⁰ BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e analyse da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia Villeneuve, 1857, p. 205-206.

¹⁵¹ Contudo, no caso brasileiro, ainda que a Constituição do Império dispusesse acerca do Poder Moderador, a teoria de Constant foi parcialmente aplicada no país. Isso porque: “Ao contrário do que previa a teoria, o Imperador não era apenas o chefe de um poder neutro, um poder inviolável e irresponsável politicamente exatamente por não ter funções além de harmonizar os poderes ativos – ele não era apenas o Poder Real de CONSTANT (chamado de Poder Moderador na Constituição). O imperador também era o chefe do Poder Executivo, com as funções governamentais que CONSTANT atribuiu ao Poder Ministerial em seu esquema. Ele detinha um poder ativo. O Poder Executivo não estava separado do Moderador, como organizara o pensador, eles estavam reunidos na mesma pessoa.” Cf. FELONIUK, Wagner Silveira. **A Constituição de Cádiz: Influência no Brasil**. Porto Alegre: DM Editora, 2015, p. 206.

Parlamento; c) dissolver o Parlamento; d) nomear os magistrados; e) conceder graça ou indulto;¹⁵² f) declarar guerra e celebrar a paz.¹⁵³

Especial destaque merece o poder de veto legislativo, atribuído pelo pensador ao Poder Neutro, definindo-o como a prerrogativa outorgada ao Chefe de Estado para reprimir a atividade do Poder Legislativo que se revelar nociva ao interesse público. Assim, Constant concebe o poder de veto como uma força repressiva que, por sua própria natureza, deverá ser atribuída a um órgão de soberania distinto das assembleias representativas cuja atuação visa limitar e conformar aos ditames do interesse público.¹⁵⁴

No que concerne à atribuição de nomear e destituir o Poder Ministerial, Constant trilhará via intermediária entre o exercício da função governamental pelo monarca – que reina e governa - e do governo parlamentar, em que a composição dos ministérios, além da confiança da Coroa, depende, igualmente, do Parlamento. Por um lado, a Coroa estaria livre das funções governamentais, agora atribuídas a um Ministério responsável, por outro lado mantinha plena liberdade para nomear e demitir os ministros:

Sua concepção da Constituição Inglesa estava a meio caminho daquela de Montesquieu – na qual o rei governava - e aquela do governo parlamentar – em que o governo era exercido pelo ministério, apoiado pelo rei e pelo Parlamento. Entendendo-se por governo parlamentar aquele no qual a escolha e a duração dos gabinetes depende da confiança do rei, mas também do parlamento – sistema também conhecido como de dupla confiança, esse governo jamais existiu na França durante o período em estudo (1815-1830), sendo inaugurado apenas com a Monarquia de Julho. A publicística francesa da década de 1820 não falava em governo parlamentar, muito menos em parlamentarismo; falava em *governo constitucional representativo*, gênero cuja espécie por excelência era a *monarquia constitucional, temperada ou mista*. Amparado na Carta, o príncipe estava livre para nomear quem bem entendesse, independentemente do humor das câmaras; da mesma forma, a vida dos ministérios dependia exclusivamente dele. Para Constant, a possibilidade de demissão *ad nutum* dos ministros pelo Rei era indispensável para desarmar e remover o golpismo, sempre que sua ameaça se fizesse presente. O que o Legislativo fazia era opor-se ao governo com tal tenacidade que, obstruindo ou derrotando seus projetos, acabasse por convencê-lo da

¹⁵² Enquanto o poder de veto permite ao Poder Neutro garantir a justiça da lei em abstrato, a prerrogativa de conceder indulto ou graça permite afastar a aplicação da lei quando esta se revelar, no caso concreto, injusta. Desta forma, a prerrogativa do Chefe de Estado de conceder graça ou indulto está assentada na equidade. Cf. CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 60.

¹⁵³ Contudo, Constant faz importante ressalva, dado que ao Chefe de Estado seria vedado, no exercício desta atribuição, nos tratados em que celebrar a paz, inserir cláusulas que condicionem os direitos dos cidadãos no âmbito interno da Nação. Cf. *Ibidem*, p. 63.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 55-56.

inutilidade de continuar pelejando e da necessidade de conquistar a confiança parlamentar ou renunciar diante do príncipe.¹⁵⁵

Em conclusão, a contribuição da teoria da tetrapartição residirá, sobretudo, na separação do Poder Ministerial do Poder Neutro, permitindo a transformação do último, agora livre de funções governamentais, em poder genuinamente neutro, alçado, pois, ao cume da estrutura constitucional do Estado, garantindo-lhe posição de árbitro imparcial e suprapartidário, capaz de assegurar a manutenção da ordem constitucional e, conseqüentemente, a estabilidade institucional.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Estabelecidas as premissas nas parcelas anteriores do presente capítulo, autoriza-se concluir que:

a) A teoria da divisão dos poderes, isto é, a distribuição das diversas funções contidas no poder político em distintos órgãos tem como pressuposto a prévia unidade do poder político, com “a distribuição do exercício do poder político institucionalizado, numa esfera autônoma do público, frente à esfera do privado”,¹⁵⁶ hipótese ausente na realidade medieval, e que somente se desenvolverá em sua plenitude com a formação do Estado Nacional moderno.

b) A partir do Estado Nacional Moderno, a soberania passou a ser identificada como absoluta, perpétua, indivisível, inalienável e imprescritível. A aparente contradição entre a indivisibilidade do poder político soberano e a teoria da divisão dos poderes foi superada pela distinção da soberania *em sua essência* e *em seu exercício*, pelo que a divisão dos poderes acarretou a divisão do exercício das funções contidas no poder soberano, uno e indivisível em sua essência, em uma pluralidade de poderes (órgãos de soberania).

c) A atribuição à Coroa de um poder distinto do Executivo remonta à primeira Assembleia Constituinte Francesa, sobretudo em seus debates acerca das prerrogativas reais. Benjamin Constant inserir-se-á na tradição do liberalismo doutrinário, na transição entre o bonapartismo e a Restauração Bourbon. Os liberais

¹⁵⁵ LYNCH, C. E. C. **O momento monarquiano**: o Poder Moderador e o pensamento político imperial. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, p. 80.

¹⁵⁶ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder**: uma nova teoria da divisão dos poderes. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 28.

doutrinários buscarão uma via de moderação, capaz de conciliar o princípio monárquico com a nova realidade política e social advinda da Revolução de 1789.

d) A originalidade da tetrapartição dos poderes propugnada por Benjamin Constant reside na separação orgânica e funcional do Poder Ministerial do Poder Neutro, este último exercido pela Chefia de Estado. Por conseguinte, a Chefia de Estado, agora livre das funções políticas ordinárias, a partir de então atribuídas com exclusividade ao Poder Ministerial, composto por ministros responsáveis perante o Parlamento, passou a exercer as funções de árbitro imparcial e suprapartidário, garante da ordem constitucional e da estabilidade institucional.

3 AS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976

Neste capítulo, o trabalho se dispõe a apresentar a separação e a interdependência dos órgãos de soberania na Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP),¹⁵⁷ com ênfase na classificação e estudo particularizado das atribuições conferidas pelo texto constitucional ao Presidente da República, sobretudo em seus artigos 133, 134 e 135.

Para tanto, inicia-se o presente capítulo com a contextualização histórica da Constituição Portuguesa de 1976.

3.1 COMPREENSÃO HISTÓRICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976

Canotilho insere a Constituição de 1976 na linha de descontinuidade constitucional,¹⁵⁸ porquanto implicou em nítida ruptura com a ordem jurídico-constitucional que a precedera. Com efeito, o texto constitucional de 1976 fez tábula rasa dos procedimentos de revisão constitucional estabelecidos na Constituição Portuguesa de 1933. Sob o aspecto material, Canotilho também aponta a descontinuidade entre a constituição vigente e a sua predecessora, uma vez que seus “princípios políticos estruturantes” são radicalmente diferentes.¹⁵⁹ A esse respeito, Bacelar Gouveia, ao tratar da evolução histórica do direito constitucional português,

¹⁵⁷ PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <<http://bit.do/constituicaoportuguesa>>. Acesso em: fev. a jun. 2019.

¹⁵⁸ Acerca do binômio continuidade/descontinuidade, o catedrático português afirma: “O código binário continuidade/descontinuidade aplicado no direito constitucional significa basicamente o seguinte: existe **continuidade constitucional** quando uma ordem jurídico-constitucional que sucede a outra se reconduz, jurídica e politicamente, à ordem constitucional precedente; fala-se em **descontinuidade constitucional** quando uma nova ordem constitucional implica uma ruptura com a ordem constitucional anterior. Neste sentido, existirá uma *relação de descontinuidade* quando uma *nova* constituição adquiriu efectividade e validade num determinado espaço jurídico sem que para tal se tenham observado os preceitos reguladores de alteração ou revisão da constituição vigente que, assim, deixa de ser, por sua vez, válida e efectiva no mesmo espaço jurídico. Os conceitos de continuidade e descontinuidade, tal como acabam de ser recortados, são conceitos centrados na continuidade ou descontinuidade da constituição formal, pois tomam sobretudo em conta o procedimento e forma da mudança da constituição. Por outras palavras: quando a *nova* constituição é feita e aprovada segundo os esquemas regulativos da “velha” constituição existe continuidade formal; quando o novo texto constitucional postergou os preceitos do “velho” texto quanto ao procedimento de alteração estamos perante a *descontinuidade formal*.” In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., 11 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 195-196 (grifos originais).

¹⁵⁹ Ibidem, p. 197.

divide a história constitucional do país em quatro períodos, inserindo a Constituição de 1933 do Estado Novo no período nacionalista-autoritário, ao passo que a o texto atual insere-se no período democrático-social, o que reforça a descontinuidade principiológica entre texto em vigor e aquele que o precedera.¹⁶⁰

Para Gaspar, o Estado Novo falhou em sua tentativa de liberalização, impossibilitando a continuidade do regime após a morte de Oliveira Salazar. A isso, somou-se a ruptura da unidade das Forças Armadas, as quais, posteriormente, formariam o Movimento das Forças Armadas (MFA), responsável pelo golpe militar de 25 de abril.¹⁶¹ Com o 25 de abril, num primeiro momento, o texto constitucional de 1933 será mantido naquilo em que não contrariar o programa oficial do MFA, agora erigido à condição de lei constitucional, com o fito de definir a estrutura constitucional transitória e reger a estrutura política do país até a entrada em vigor da nova constituição. Por sua vez, a Lei n. 1/74, de 25 de abril de 1974, destituiu o Presidente da República e o Governo, assim como dissolveu a Assembleia da República e o Conselho de Estado, estipulando a convocação, no prazo de doze meses, de uma Assembleia Nacional Constituinte.¹⁶²

Canotilho, não obstante presente o texto constitucional de 1976 como original, porquanto assentado em especificadas decorrentes da ruptura institucional advinda do golpe militar de 25 de abril de 1974, elenca como influências preponderantes no texto português as seguintes fontes constitucionais estrangeiras:

[...] É possível, no entanto, detectar o rasto de fontes constitucionais estrangeiras no articulado constitucional. Assim, a influência da Lei Fundamental de Bona de 1949 (*Grundgesetz*) torna-se visível no catálogo de direitos, liberdades e garantias e dela recolhe importantíssimos aspectos quanto ao regime destes direitos (exemplo: aplicabilidade directa dos preceitos consagradores de direitos, liberdades e garantias, eficácia directa dos direitos, liberdades e garantias em relação a entidades privadas, consideração de um “núcleo essencial” como reduto inexpugnável destes mesmos direitos, liberdades e garantias). A presença do texto constitucional italiano de 1948 é notória também quanto a alguns aspectos dos direitos fundamentais (exemplo: direitos fundamentais de formações sociais e económicos), quanto a alguns princípios estruturantes (exemplo: princípio “laborista”) e quanto aos estatutos das Regiões Autónomas dos Açores e

¹⁶⁰ GOUVEIA, Jorge Cláudio Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. atual., v. 1. Coimbra: Edições Almedina, 2011, p. 407.

¹⁶¹ Cf. GASPAR, Carlos. O processo constitucional e a estabilidade do regime. **Análise Social**. Lisboa, vol. XXV (105-106), p. 9-29, 1990 (1º e 2º).

¹⁶² A Lei n.º 3/74, de 14 de maio de 1974, dispunha expressamente em seu artigo 1º: “A Constituição Política de 1933 mantém-se transitoriamente em vigor naquilo que não contrariar os princípios expressos no Programa do Movimento das Forças Armadas, cujo texto autêntico se acha transcrito em anexo a esta lei e dela faz parte integrante.” (PORTUGAL. Lei n. 3/74, de 14 de maio de 1974. **Diário da República Eletrônico**. Disponível em: < <http://bit.do/lei3-74> >. Acesso em: 10 abr. 2019).

Madeira (correspondentes às regiões de “estatuto especial” da Constituição italiana). O modelo francês de organização do poder político tem algumas refracções no texto de 1976 sobretudo no que toca aos esquemas semipresidencialistas. Além destas influências do “constitucionalismo ocidental”, notam-se também inspirações de outros modelos como o das constituições socialistas dos países ex-comunistas (catálogo de direitos económicos, sociais e culturais).¹⁶³

Isso posto, depreende-se que a organização do poder político e a respectiva estrutura constitucional do Estado português recebeu, sobretudo, influência francesa, mormente no modelo semipresidencialista adotado, como se verá adiante.

Será esse contexto pós-revolucionário que moldará o texto constitucional de 1976, que apresentará natureza dual, porquanto refletirá:

[...] um amálgama de concepções liberais e socialistas acerca dos direitos individuais e sociais e da organização da economia, com extremos severos, desde o direito à insurreição até à irreversibilidade das nacionalizações post-autoritárias, que recolhiam, à sua maneira, o ethos do período revolucionário.¹⁶⁴

Como “nenhuma constituição é elaborada no vácuo sócio-político”,¹⁶⁵ a Constituição de 1976 refletirá as discussões, projetos e diferenças políticas, sociais e culturais do período, desembocando em patente tensão entre as *duas constituições* presentes no mesmo texto constitucional: de um lado, a constituição liberal e democrática, de outro, a constituição dirigente e autoritária. Por sua vez, esse antagonismo não pôde ser sanado na via plebiscitária-democrática, pelo que foram necessárias as subseqüentes revisões constitucionais, com o propósito de *desideologizar e desmilitarizar* a carta de 1976.¹⁶⁶

A partir desse compromisso de forças, quais sejam, os partidos políticos e as forças armadas, a Constituição portuguesa adotará o modelo semipresidencialista, de influência francesa, com atribuição de consideráveis poderes ao Presidente da República, os quais “resultavam tanto de uma perda de poder dos restos da ala radical do Conselho da Revolução, como do peso das estratégias dos candidatos

¹⁶³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., 11 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 199.

¹⁶⁴ GASPAS, Carlos. O processo constitucional e a estabilidade do regime. **Análise Social**. Lisboa, vol. XXV (105-106), p. 9-29, 1990 (1º e 2º), p. Cf. GASPAS, Carlos. O processo constitucional e a estabilidade do regime. **Análise Social**. Lisboa, vol. XXV (105-106), p. 9-29, 1990 (1º e 2º), p. 16-17.

¹⁶⁵ CANOTILHO, op. cit., p. 202.

¹⁶⁶ CANOTILHO, op. cit., p. 207-208.

presidenciais”, bem como “correspondiam a um compromisso instável entre os militares e os partidos políticos, que resumia as suas respectivas fraquezas”.¹⁶⁷

Para Manuel Braga da Cruz, o semipresidencialismo do texto constitucional lusitano também é reflexo do fracasso do parlamentarismo puro, mormente durante a Primeira República, período de profunda instabilidade política e social. Ademais, o modelo semipresidencialista buscou concretizar o anseio social dominante após o 25 de abril de ampliar a participação democrática, porquanto determinava que a escolha do Chefe de Estado dar-se-ia pelo voto direto e universal, ao mesmo tempo em que assegurava um rol de poderes que garantisse ao Presidente uma participação proeminente na estrutura constitucional do Estado português. A solução semipresidencialista resolvia a aparente incongruência entre o modelo social arraigado em Portugal de autoridade forte e o modelo político de autoridade limitada e politicamente responsável da democracia liberal surgida com a Revolução de Abril:

Para além disso, a cultura política dominante, que era ainda nos finais do antigo regime e começos do actual uma cultura de autoridade, pedia uma presidência forte, sagrada pelo sufrágio, uma personificação do poder, enxertada na democracia parlamentar, para a qual se pretendia passar. À semelhança do que acontecera noutras latitudes, onde a cultura monárquica influíra na criação de regimes semipresidencialistas, ou seja, onde a impossibilidade de uma sacração real fora disfarçada pela eleição geral de um presidente, como recorda Duverger, também em Portugal — como observou Salgado de Matos — o 25 de Abril introduziu a incongruência entre o modelo de autoridade socialmente dominante e o modelo de autoridade político instaurado. Enquanto o primeiro permanecia predominantemente autoritário e, embora em crise, recusava a participação, o segundo, democrático e liberal, exigia a participação. Um presidente eleito por sufrágio universal, «herdeiro do chefe de Estado monárquico», seria o órgão que melhor asseguraria a «compatibilidade entre os modelos social e político da autoridade».¹⁶⁸

De mais a mais, Braga da Cruz também afirma que o fortalecimento do Presidente da República possibilitou “racionalizar um sistema de representação eleitoral e partidário que se exigia proporcional” (fracionado, portanto) com “um sistema de governo que se pretendia não maioritário, mas consociativo ou de coligação, ao não exigir a aprovação activa do programa de governo, mas tão-só a passiva não reprovação”.¹⁶⁹ Dessa forma, o Presidente acabou alçado à condição de

¹⁶⁷ GASPAR, Carlos. O processo constitucional e a estabilidade do regime. **Análise Social**. Lisboa, vol. XXV (105-106), p. 9-29, 1990 (1º e 2º), p. Cf. GASPAR, Carlos. O processo constitucional e a estabilidade do regime. **Análise Social**. Lisboa, vol. XXV (105-106), p. 9-29, 1990 (1º e 2º), p. 16.

¹⁶⁸ CRUZ, Manuel Braga da. O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português. **Análise Social**. Lisboa, vol. XXIX (125-126), p. 237-205, 1994 (1.º-2.º), p. 238.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 239.

garante das instituições democráticas, mormente por desempenhar uma tarefa de mediação em uma sociedade política que começava a dar seus primeiros passos na democracia liberal, evitando a paralisia que poderia surgir na ausência de maiorias parlamentares:

A fragilidade social e política de um sistema que emergira do autoritarismo excessivamente pulverizado, e sem fortes mediações institucionais, reforçava a exigência de um presidente eleito que, como igualmente observou Salgado de Matos, embora «sem mandato para governar», «imediatiza a relação política e recebe, no centro do sistema político, o excesso de procuras sociais que o parlamento não está em condições de absorver». «Representante sem mandato», o presidente apresentava-se como «banco central do sistema político», ao garantir-lhe «a solvência quando os actores falirem».¹⁷⁰

O modelo semipresidencialista atualmente vigente no texto constitucional português consolidar-se-á, sobretudo, a partir da revisão constitucional de 1982, que extinguiu o Conselho da Revolução, episódio chamado de “regresso dos militares aos quartéis”, assim como instituiu o Tribunal Constitucional e, se por um lado restringiu as hipóteses de demissão do Governo pelo Presidente da República, por outro, assegurou ao Chefe de Estado a liberdade de dissolver o Parlamento. Em suma, a responsabilidade *política* do Governo passou a se dar somente perante o Parlamento, com a responsabilidade apenas *institucional* do Governo perante o Presidente da República. Destarte, as medidas adotadas na revisão de 1982 finalmente consolidaram o regime democrático português e deram-lhe suas feições essenciais vigentes até hoje, através das quais o Chefe de Estado passou a desempenhar essencialmente funções de árbitro imparcial e suprapartidário, garante da ordem constitucional e do equilíbrio institucional.

Isso posto, faz-se necessária breve exposição acerca das principais modificações levadas a cabo pela revisão constitucional de 1982 quanto aos poderes do Presidente da República, uma vez que consolidaram o modelo atualmente em vigor no país.

¹⁷⁰ CRUZ, Manuel Braga da. O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português. **Análise Social**. Lisboa, vol. XXIX (125-126), p. 237-205, 1994 (1.º-2.º), p. 239.

3.2 A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1982

A revisão constitucional de 1982 marcou o fim do Conselho da Revolução e, por conseguinte, importou na repartição de seus poderes entre os demais órgãos de soberania. Com efeito, se por um lado acarretou a extinção do Conselho da Revolução, por outro criou o Tribunal Constitucional, agora imbuído das funções de fiscalização de constitucionalidade outrora desempenhadas pelo Conselho da Revolução, e o Conselho de Estado, que passou a exercer as funções de órgão consultivo do Presidente da República antes desempenhadas pelo órgão revolucionário militar. Ademais, parte de suas atribuições foram também distribuídas entre a Assembleia da República e o Governo.

Por sua vez, as principais mudanças nos poderes do Presidente da República advindas da revisão constitucional de 1982 podem ser sintetizadas em dois pontos essenciais: a) ampliação do poder de dissolução da Assembleia da República; b) restrição do poder de demissão do Governo.

No que pertine à dissolução do Parlamento pelo Presidente da República, depreende-se que a revisão constitucional de 1982 significou substancial alargamento deste importante poder presidencial. Em seu texto original, a Constituição impunha rígidos limites ao seu exercício, uma vez que o Parlamento somente poderia ser dissolvido pelo Presidente após parecer favorável do Conselho da Revolução. Por outro lado, na hipótese do Governo não obter em seu favor moção de confiança ou ostentar contra si moção de censura, a dissolução era obrigatória. Contudo, a rejeição do programa do Governo pela Assembleia da República (AR) não autorizava o Presidente a dissolver a AR, salvo após três rejeições seguidas.

Com a revisão constitucional de 1982 a dissolução do Parlamento tornou-se ato discricionário do Presidente da República, sem necessidade de referenda ministerial, submetida, tão somente, a limites temporais (vedada nos seis primeiros meses após a eleição do Parlamento e no último semestre do mandato presidencial) e circunstanciais (vedada durante estado de sítio ou estado de emergência), conforme se verá mais adiante, quando analisadas, pormenorizadamente, as atribuições presidenciais previstas na constituição portuguesa em vigor.

Por sua vez, situação inversa se verificou quanto ao poder de demissão do Governo. Em sua versão original, a Constituição atribuía ao Presidente da República o poder discricionário de demitir o Governo. Portanto, o Governo era politicamente

responsável perante o Parlamento e perante o Presidente da República. Com a revisão de 1982, a demissão do Governo pelo Chefe de Estado passou a constituir hipótese excepcionalíssima, medida extrema somente autorizada para preservar as instituições democráticas. Em suma, a responsabilização política do Governo passou a se dar, exclusivamente, perante o Parlamento, ao passo que perante o Presidente da República a responsabilidade do Governo tornou-se, tão somente, institucional.

Conclui-se, portanto, que a marca distintiva da revisão de 1982 repousa em seu intento de restringir os poderes presidenciais, notadamente a possibilidade de demissão do Governo por ato discricionário do Presidente da República. Entretanto, como dito alhures, antes de reduzir a importância do Presidente da República na estrutura constitucional do Estado, a mudança acabou por acentuar a marca distintiva do semipresidencialismo português, qual seja: a função arbitral desempenhada pelo Chefe de Estado, sobretudo porque, uma vez desincumbido de funções políticas ordinárias, o Presidente da República teve sua natureza suprapartidária reforçada.

3.3 SEPARAÇÃO E INTERDEPENDÊNCIA DOS ÓRGÃOS DE SOBERANIA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976

A disciplina acerca dos órgãos constitucionais é designada por Canotilho como *direito constitucional organizatório*, o qual compreende “o conjunto de regras e princípios constitucionais que regulam a formação dos órgãos constitucionais, sobretudo os órgãos constitucionais de soberania, e respectivas competências e funções, bem como a forma e procedimento da sua actividade”.¹⁷¹

Jorge Miranda aponta que, diversamente do que se via nas constituições que a precederam, a atual Constituição Portuguesa não fala em *poderes de Estado*, mas em “separação e interdependência dos órgãos de soberania” (artigo 111, n. 1, e artigo 290, alínea “j”) e, ainda, em “separação e interdependência de poderes” (artigo 2º).¹⁷² Em idêntico rumo, Canotilho afirma que a Constituição de 1976 alude a órgãos de soberania, e quando menciona *poderes de estado* refere-se a “complexos orgânicos

¹⁷¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., 11 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 541.

¹⁷² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 5. ed, tomo 3. Estrutura Constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 386-387.

do sistema do poder político dotados de funções ditas ‘supremas’, mas separados e interdependentes entre si”.¹⁷³

Ante o exposto, cumpre, por primeiro, conceituar os órgãos de soberania e proceder com a sua distinção em face dos demais órgãos com previsão constitucional. Para Jorge Miranda, órgãos de soberania são “órgãos primários e necessários do Estado definidores da forma política em concreto e da própria subsistência do Estado”.¹⁷⁴ Por sua vez, os órgãos de soberania estão elencados no artigo 110, n. 1, da CRP, nos seguintes termos, “são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais”.

Em sucinta análise acerca dos órgãos de soberania elencados no artigo 110, n. 1, da CRP, Jorge Miranda aduz:

O Presidente é definido como órgão de garantia da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições (art. 120.º) e recebe competência em relação aos outros órgãos, para a prática de actos próprios e nas relações internacionais (arts. 133.º a 135.º); a Assembleia é a assembleia representativa de todos os portugueses (art. 147.º), dotada de competência, política e legislativa, de fiscalização em relação a outros órgãos (arts. 161.º a 163.º); o Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública (art. 182.º), com competência política, legislativa e administrativa (arts. 197.º a 199.º); e aos tribunais cabe administrar a justiça em nome do povo (art. 202.º).¹⁷⁵

Destarte, percebe-se que os órgãos de soberania ostentam natureza de órgãos, *i. e.*, “assumem-se como estruturas de poder e competências institucionalizadas, para a prática de actos jurídicos e para a manifestação de uma determinada vontade funcional”.¹⁷⁶

Ademais, importa ressaltar que os órgãos de soberania não esgotam o rol de órgãos com previsão constitucional, uma vez que a Constituição prevê a existência de outros órgãos, dentre os quais, os órgãos de governo das regiões autónomas (Madeira e Açores), as autarquias locais, o Conselho Superior de Magistratura, o

¹⁷³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., 11 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 543.

¹⁷⁴ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 5. ed, tomo 3. Estrutura Constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 387.

¹⁷⁵ MIRANDA, loc. cit.

¹⁷⁶ OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p. 37-38.

Conselho Superior do Ministério Público, entre outros, ainda que não ostentem a condição de *órgãos de soberania*.¹⁷⁷

Acerca da distinção entre *órgãos de soberania* e demais *órgãos constitucionais*, calha apontar que os primeiros são *órgãos necessários e primários*, porquanto derivam imediatamente da Constituição. Outrossim, a distinção entre *órgãos de soberania* e demais *órgãos constitucionais* deverá se dar a partir da combinação dos seguintes critérios: a) poder constituinte material do Estado; b) *órgãos superiores e conaturais no Estado*; c) *funções essenciais e necessárias do Estado*; c) definição da forma de governo.¹⁷⁸

Em primeiro lugar, se o principal desígnio da Constituição e do poder constituinte é o de proceder à ordenação fundamental do poder político, julgamos que é uma mera consequência lógica que a Constituição defina os *órgãos primários* que executam essa ordenação. Neste sentido, o conceito de *órgãos de soberania* pressupõe decisivamente uma separação entre o poder constituinte e os poderes (e *órgãos*) directa e imediatamente constituídos, tornando-se inevitável uma contraposição lógica entre os *órgãos imediatos* e os *órgãos secundariamente constituídos*. Em segundo lugar, é justamente por causa da sua ligação às decisões constitucionais do Estado que os *órgãos de soberania* se posicionam como *órgãos conaturais* da sua existência. Não pode haver Estado sem *órgãos* e, sobretudo, sem um complexo estável de *órgãos* que garantem a sua existência e actividade. Em terceiro lugar, os *órgãos de soberania* são também os *órgãos responsáveis* pela prática dos essenciais e necessários ao funcionamento do Estado. De facto, todo o Estado Constitucional investe em *órgãos primários* a prática de certos tipos de actos: de legislação, de governação, de controlo e de jurisdição, pelo que os *órgãos de soberania* são aqueles que asseguram instrumentalmente a prática desses actos. Finalmente, sublinhe-se que são os *órgãos de soberania* os únicos que definem a forma de governo do Estado, uma vez que, na presença de uma pluralidade de *órgãos de soberania*, há como que uma opção constitucional por um sistema concreto de separação, independência ou colaboração de poderes.¹⁷⁹

Com efeito, os *órgãos de soberania* permitem definir a forma de governo, isto é, o modo como o Estado se auto-organiza para concretizar os fins determinados por sua constituição. Trata-se do papel caracterizador atribuído aos *órgãos de soberania* em decorrência de sua “*tarefa de direcção política*”, compreendida por Canotilho como “*a conformação dos objectivos político-constitucionais mais importantes e a escolha dos meios ou instrumentos idóneos e oportunos para os prosseguir*”, *i. e.*, a individualização de fins e meios. Em suma, a caracterização da forma de governo

¹⁷⁷ OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p. 39.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 39-40.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 40-41.

decorrerá do “modo de distribuição e coordenação da titularidade dos poderes de direcção política”.¹⁸⁰

Mas os órgãos de soberania não se revelam apenas órgãos primários e necessários, elementos imprescindíveis para que o Estado exista como Estado (soberano) e sem os quais não pode funcionar. O seu carácter específico manifesta-se também (por isso ou por outro lado) em dois aspectos: a) são órgãos definidores da forma política em concreto (forma de Estado, regime político, sistema de governo); b) são órgãos comprometidos com a salvaguarda da ordem constitucional, os únicos que recebem funções de garantia das instituições e da própria subsistência do Estado [...].¹⁸¹

Em apertada síntese, os órgãos constitucionais de soberania ostentam as seguintes características que os distinguem dos demais órgãos constitucionais:

Órgãos constitucionais de soberania são aqueles: (1) cujo *status* e competências são imediata e fundamentalmente «constituídas» pela constituição; (2) que dispõem de um poder de auto-organização interna; (3) que não estão subordinados a quaisquer outros; (4) que estabeleçam relações de interdependência e de controlo em relação a outros órgãos igualmente ordenados na e pela constituição.^{182 183}

Portanto, os órgãos de soberania são “expressão directa e imediata do poder soberano”, bem como “indispensáveis para a existência e funcionamento do poder político”. Ademais, apenas os órgãos de soberania “decidem sobre a suspensão excepcional de garantias constitucionais e, mais amplamente, a defesa da própria Constituição”.¹⁸⁴ Em semelhante rumo, Miranda e Medeiros afirmam que os órgãos de soberania caracterizam-se pelo exercício de poderes do Estado e produzem “actos típicos das suas funções (actos legislativos, políticos, administrativos e jurisdicionais)”.¹⁸⁵ Os autores ainda apontam que os órgãos de soberania “são aqueles que se ligam, necessária e primariamente, à soberania como poder próprio e originário

¹⁸⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 565-566.

¹⁸¹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 249.

¹⁸² CANOTILHO, op. cit., p. 564.

¹⁸³ Não basta que os órgãos tenham *status* constitucional, isto é, que estejam mencionados no texto constitucional, porquanto é necessário que “suas competências e funções”, no essencial, também encontrem previsão constitucional. (CANOTILHO, op. cit., p. 564).

¹⁸⁴ OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p. 41.

¹⁸⁵ MIRANDA; MEDEIROS, op. cit., p. 248.

do Estado”.¹⁸⁶ Isto é, aos órgãos de soberania cabe o exercício do poder soberano do Estado.¹⁸⁷

Em conclusão, dois são os critérios presentes na Constituição portuguesa para distinguir os órgãos de soberania dos demais órgãos com previsão constitucional, quais sejam: a) sua função jurídico-pública (critério do poder do Estado); b) sua capacidade de produzir atos cogentes (critério da decisão cogente).¹⁸⁸

No que toca aos princípios norteadores dos órgãos de soberania na Constituição Portuguesa de 1976, revela-se de saliente importância ao presente estudo o princípio da paridade dos órgãos de soberania, uma vez que dele decorrem: a) o dever de cooperação entre os órgãos de soberania; b) a autonomia dos órgãos de soberania, isto é, a vedação de que exerçam sobre os demais instruções ou ordens, o que Otero, Lomba e Pinheiro designam como *princípio da proibição do abuso de competência*.¹⁸⁹ Em suma, depreende-se da CRP que os órgãos de soberania ostentam relação de paridade.¹⁹⁰

Da mesma forma, insta assinalar o princípio da tipicidade dos órgãos de soberania, *i. e.*, são órgãos de soberania, tão somente, aqueles enunciados no próprio texto constitucional. A esse respeito:

O princípio da tipicidade aponta para a estabilidade do elenco constitucional de órgãos soberanos, pelo que está vedada tanto a diminuição como a ampliação daquele elenco. (...) O princípio da tipicidade dos órgãos de soberania tem ainda as seguintes consequências: i) tal como obriga o n.º 2 do preceito, a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são definidos na Constituição, a que importa acrescentar o estatuto dos titulares dos órgãos e, de modo especial, o regime essencial das respectivas imunidades; ii) a criação de órgãos de soberania por lei ou por outras fontes deve ter-se por materialmente inconstitucional, devido à violação de um princípio constitucional fundamental atinente à organização do poder político; iii) há uma reserva de lei orgânica para o tratamento legal da eleição dos órgãos de soberania, exigindo-se, pois, maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções em votação final global para a respectiva aprovação (artigo 164, alínea a) e artigo 168.º, n.º 5)); iv) o princípio da tipicidade constitui ainda um limite implícito ao poder de revisão constitucional, ou seja, deve ter-se por ilegítima a possibilidade de

¹⁸⁶ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, 248-249.

¹⁸⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 564.

¹⁸⁸ GOUVEIA, Jorge Cláudio Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. atual., v. 2. Coimbra: Edições Almedina, 2011, p. 1174.

¹⁸⁹ OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p. 42.

¹⁹⁰ CANOTILHO, op. cit., p. 565.

suprimir-se, por revisão constitucional, a tipicidade dos órgãos de soberania, através da eliminação o preceito.¹⁹¹

Em diálogo constante com o princípio da separação de poderes, apresenta-se o princípio da interdependência dos poderes. Para Miranda e Medeiros, trata-se de *duplo princípio* (separação de poderes e interdependência),¹⁹² porquanto os modelos rígidos de separação de poderes não mais resistem às circunstâncias sociais e políticas atuais, tendo em vista que “a separação de poderes se projecta através de relações entre órgãos de uma mesma pessoa colectiva”.¹⁹³ Assim, em sua forma pura, o princípio da separação de poderes encontra expressão no texto constitucional português, atualmente, tão somente na função jurisdicional, porquanto a reserva de jurisdição não sofre exceções ou derrogações.¹⁹⁴ Acerca das formas de manifestação do princípio em comento, Miranda e Medeiros assinalam que a interdependência dos órgãos soberanos se dá:

- através da prática de actos de um órgão em relação a outro, sejam actos relativos à subsistência dos seus titulares, sejam de regulação e controlo, sejam ainda de impulso.
- através da participação de diversos órgãos nos procedimentos relativos aos mais importantes actos da vida do Estado.¹⁹⁵

Não é por outra razão que Marcello Caetano assevera que a tradicional divisão de funções em distintos órgãos, em que cada um desempenharia, com exclusividade, uma função do Estado que lhe foi constitucionalmente atribuída, deu lugar ao concurso e à colaboração entre os órgãos de soberania:

É assim quem a função legislativa, por exemplo, pode ser dividida entre Governo a quem se atribua a iniciativa das leis, o Parlamento que as discuta e vote e o Chefe do Estado que as sancione ou promulgue com direito de veto. Vê-se como neste caso deixa de haver a atribuição em exclusivo de uma função do Estado a certo órgão. E a divergência entre as funções do Estado e os poderes do Estados, considerados estes no sentido orgânico, aumenta

¹⁹¹ OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p. 43.

¹⁹² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 252.

¹⁹³ OTERO; LOMBA; PINHEIRO, op. cit., p. 59.

¹⁹⁴ MIRANDA; MEDEIROS, op. cit., p. 252.

¹⁹⁵ MIRANDA; MEDEIROS, op. cit., p. 252.

quando é necessário atribuir simultaneamente a mesma função a dois órgãos distintos da soberania [...].¹⁹⁶

Contudo, não obstante a interdependência dos órgãos soberanos, Canotilho rememora que o *núcleo essencial* de cada uma das funções atribuídas aos órgãos de soberania se traduz em *limite básico e incontornável*, existindo, por conseguinte, “um campo de tarefas **típico** de cada um dos órgãos de soberania, tarefas essas que não poderão deslocar-se para outros órgãos sob pena de violação do núcleo essencial ser sintoma da violação do princípio da separação” (grifos originais).¹⁹⁷

Assim, o estudo acerca dos órgãos constitucionais exige, também, breve explanação acerca dos meios pelos quais são reveladas as suas competências, que podem ser constitucionais ou legais. As primeiras encontram seu fundamento na Constituição, enquanto as segundas decorrem da lei.

Por sua vez, as competências constitucionais dos órgãos de soberania podem ser classificadas em: a) exclusivas; b) concorrentes; c) competências-quadro. As primeiras são atribuídas a um único órgão, as segundas são atribuídas, por igual, a diversos órgãos. Por fim, a competência-quadro é “atribuída quanto à definição de bases ou princípios a um órgão e quanto à densificação particularizante a outro”.¹⁹⁸

Ademais, a Constituição Portuguesa procede com importante distinção entre repartição vertical e horizontal de competências. Enquanto a repartição vertical está assentada em critérios territoriais, a repartição horizontal encontra sua razão de ser em distinções de índole funcional (competência legislativa, executiva, jurisdicional).¹⁹⁹

Por fim, a separação dos poderes apresenta como consectários: a) a delimitação funcional do exercício do poder; b) a delimitação orgânica, isto é, a divisão entre os distintos órgãos que participam na execução dessas funções; c) a delimitação das competências, ou seja, das atribuições de cada órgão para o exercício de suas funções.²⁰⁰

Tendo sido traçado o panorama geral acerca dos órgãos de soberania previstos na Constituição Portuguesa de 1976, bem como seus princípios norteadores e suas

¹⁹⁶ CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp., tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010, p. 203.

¹⁹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 551.

¹⁹⁸ Ibidem, p. 547.

¹⁹⁹ OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p. 56.

²⁰⁰ Ibidem, p. 57.

relações de interdependência à luz da separação de poderes, passa-se à análise do Presidente da República enquanto órgão de soberania e seu conjunto de atribuições.

3.4 O PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA

O Presidente da República Portuguesa é órgão de soberania autônomo,²⁰¹ unipessoal, eleito por sufrágio direto universal, exercendo as funções de garantia da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas, nos termos do art. 120 da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Acerca do artigo em epígrafe, Miranda e Medeiros sustentam tratar-se uma síntese das funções presidenciais, não obstante afirmem ser uma síntese “incompleta, porque, tendo em conta o artigo 133.º, o quadro a reter se apresenta bem mais complexo”.²⁰² Ademais, o Presidente da República é o Chefe de Estado, ainda que ausente referência explícita no texto constitucional do termo “Chefe de Estado”, porquanto é ele quem, no plano internacional, representa o Estado português.²⁰³

O Presidente da República exerce mandato de cinco anos, não sendo admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo (art. 123, n. 1, da CRP). É eleito por sufrágio direto e universal por todos os cidadãos portugueses eleitores residentes no território nacional e no estrangeiro.

Ademais, as candidaturas são pessoais (não partidárias), tendo como condição sua propositura por 7500 a 15000 eleitores perante o Tribunal Constitucional (TC), até trinta dias antes das eleições (art. 124 da CRP), contrastando, portanto, com a eleição dos deputados, cujas candidaturas são dos partidos e coligações. A distinção é de elevada importância para assegurar a natureza suprapartidária da Chefia de Estado em Portugal, como bem apontam Jorge Miranda e Rui Medeiros:

²⁰¹ “A distinção entre órgão presidencial «autônomo» e órgão presidencial «não autônomo» (cfr. Herzog, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 280 ss) pretende apontar para a diferente posição do presidente da república nos regimes em que ele é escolhido pelo parlamento (ou em que o parlamento tem o papel decisivo) e nos regimes que sem serem presidencialistas conferem ao presidente da república diretamente eleito importantes funções político-institucionais («regime semipresidencialistas» «regimes mistos parlamentar-presidenciais», «regimes parlamentares com correctivo presidencial».)” In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 620.

²⁰² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 335.

²⁰³ CANOTILHO, op. cit., p. 619.

- Salientar a separação entre o Presidente e a Assembleia da República, o que vem a par da regra de não simultaneidade das respectivas eleições (art. 125.º, n.º 2) e da duração superior do mandato presidencial – 5 anos (artigo 128.º, n.º 1) em confronto com a da legislatura – 4 anos (artigo 171.º, n.º 1);
 - Assegurar a independência do Presidente da República em face dos partidos, o que é reforçado também pela prescrição de maioria absoluta (artigo 126.º);
 - Em contrapartida, patentear o cunho ideológico-pragmático da eleição parlamentar, por ser, com base nos seus resultados, que se forma o Governo (artigo 187.º).
- Para além de um intuito de isenção ou imparcialidade, visa-se, sobretudo, um intento de separação de poderes: um Presidente eleito nestas condições não apenas pode apresentar-se como “Presidente de todos os Portugueses” como configurar-se como poder distinto do poder dos partidos e do Parlamento, capaz de *presidir* no sentido activo correspondente às suas competências.²⁰⁴

O sistema adotado é o majoritário, com previsão de segundo turno caso nenhum candidato obtenha mais da metade dos votos no primeiro turno (art. 126 da CRP). Acerca da capacidade eleitoral passiva, podem concorrer à Presidência da República os cidadãos portugueses de origem maiores de 35 anos (art. 122 da CRP). Outrossim, não há previsão para o cargo de Vice-Presidente, pelo que o Presidente é substituído, em suas ausências e impedimentos, assim como na hipótese de vacância, pelo Presidente da Assembleia da República.²⁰⁵

Nos exatos termos do texto constitucional português, o Presidente dispõe de: a) competência quanto a outros órgãos (art. 133 da CRP); b) competência para atos próprios (art. 134 da CRP); c) competência nas relações internacionais (art. 135 da CRP). A esse respeito, importa ressaltar que o critério adotado pelo constituinte para traçar as competências presidenciais difere daquele utilizado para elencar as competências da AR e do Governo. Enquanto estes ostentam uma divisão material em suas competências, para o Presidente da República adotou-se uma divisão eminentemente formal, “o que pouco esclarece sobre acerca da essência de cada uma delas”.²⁰⁶

Isso posto, impende reforçar que a tradicional classificação tripartida das funções típicas do Estado (função executiva, legislativa e jurisdicional) se revela insuficiente para descrever o Presidente da República enquanto órgão de soberania,

²⁰⁴ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 350.

²⁰⁵ GOUVEIA, Jorge Cláudio Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. atual., v. 2. Coimbra: Edições Almedina, 2011, p. 1177.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 1178.

uma vez que os atos por ele praticados não podem ser reduzidos a nenhuma das funções típicas do Estado.²⁰⁷

A seguir, o exame das principais classificações dos poderes presidenciais e, posteriormente, o exame individualizado das principais atribuições conferidas ao Presidente da República.

3.4.1 Classificação dos poderes do Presidente da República

Inicialmente, Canotilho procede com a classificação assentada no critério da titularidade para o exercício das atribuições conferidas pelo texto constitucional, asseverando que o Chefe de Estado dispõe de: a) poderes próprios; b) poderes compartilhados.²⁰⁸ São poderes próprios os atos que o Presidente da República, por autorização constitucional, pode praticar por si só, ainda que dependente de prévio parecer ou manifestação não vinculante de outro órgão. Por sua vez, no que toca aos poderes compartilhados, questão de relevo é a da referenda,²⁰⁹ instituto que se caracteriza por ser a expressão formal dos poderes compartilhados.²¹⁰

Acerca das dimensões do instituto da referenda, o Professor de Coimbra afirma:

Na estrutura dualista parlamentar-presidencial detecta-se uma tripla dimensão da referenda – *dimensão presidencial, dimensão parlamentar e dimensão governamental*. Através dos actos enumerados pela Constituição como carecidos de referenda deve averiguar-se se a exigência da «contra-assinatura» do Governo tem algum efeito no «triângulo de forças» (de

²⁰⁷ OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p.40.

²⁰⁸ Contudo, a distinção de Canotilho entre poderes próprios e poderes partilhados não equivale à competência para *actos próprios* prevista no art. 134 da CRP, tendo em vista que são atos próprios muitos dos atos que, na Constituição, estão elencados no artigo 133, que dispõe acerca da competência quanto a outros órgãos.

²⁰⁹ O instituto da referenda ganhou destaque no período da monarquia constitucional, constituindo contraponto ao princípio da irresponsabilidade do rei, uma vez que se traduziu na responsabilização de seus ministros: “se o Rei era irresponsável (*the King can do no wrong*), então não podia agir sozinho, de forma a haver alguém que assumisse em seu lugar essa responsabilidade (*the King can not act alone*)”. Ademais, a referenda marcou a transformação da monarquia absolutista, quando o instituto ostentava natureza, tão somente, de notificação ou certificação da decisão real, em monarquia constitucional, quando passou a importar na responsabilização ministerial pela decisão da Coroa. Cf. PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão nº 309/94. Relator: Cons.º Luís Nunes de Almeida. Lisboa, 1994. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940309.html>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

²¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 620-622.

Kräfte dreieck, fala R. Herzog) representado pelo Presidente, o Governo e a Assembleia da República.

Em primeiro lugar, nos casos de referenda justificada pela necessidade de associar a *responsabilidade política* do Governo a actos presidenciais (cfr. arts 134.º / b, d e f, 138.º / a/c e 133.º / j) verifica-se poderem ser atribuídas à referenda conjuntamente várias funções: (1) evitar que o sistema misto parlamentar-presidencial acabe em presidencialismo puro, pois a referenda vincula o Presidente da República à «vontade política do Governo» que, por sua vez, está submetido a controlo parlamentar; (2) marcar as distâncias entre a referenda com «acentuação parlamentar» e a referenda de «componente presidencial» dado que, se na estrutura parlamentar à referenda é atribuída em função de operar a transferência, para um governo parlamentarmente responsável, de certas competências nominalmente exercidas pelo Presidente, num regime misto parlamentar-presidencial a referenda associa o Governo a «actos presidenciais» praticados no exercício de um poder efectivamente atribuído ao Presidente; (3) permitir uma função mediadora do Governo, responsável, por um lado, perante o Presidente da República, legitimado democraticamente, e, por outro, sujeito à responsabilidade política parlamentar.

Nos casos de referenda relacionada com actos presidenciais que pressupõem proposta do *Governo* (cfr. art. 133.º / j / l / m / p), a referenda tende a ganhar uma «dimensão governamental», significando que os actos presidenciais estão dependentes de actos do Governo.

Noutros casos – os de promulgação das leis, decretos-leis e decretos regulamentares, e da assinatura de decretos do Governo (art. 134.º / b) – a referenda tem apenas a *função certificatória* da assinatura do Presidente da República e uma função notarial-formal do processo legislativo adoptado.²¹¹

Em semelhante rumo, Miranda e Medeiros procedem com a classificação dos atos presidenciais a partir da liberdade de determinação de que dispõe seu titular, no seguinte grau decrescente de liberdade: a) atos inteiramente livres; b) atos livres, porém dependentes de parecer prévio, não vinculativo, de outro órgão de soberania; c) atos dependentes de referenda obrigatória; d) atos dependentes de referenda facultativa; e) atos dependentes de eleições; f) atos dependentes de autorização; g) atos obrigatórios. Os atos livres subdividem-se em: a) atos com liberdade de iniciativa; b) atos com liberdade de recusa. Analisaremos pormenorizadamente as atribuições contempladas em cada espécie da classificação desenvolvida por Miranda e Medeiros.²¹²

São atos com liberdade de iniciativa do Presidente da República: a) convocar extraordinariamente a Assembleia da República (art. 133, alínea “c”, da CRP); b) dirigir mensagens à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas (art. 133, alínea “d”, da CRP); c) nomear cinco membros do Conselho de

²¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 622-623.

²¹² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 338 e ss.

Estado e dois vogais do Conselho Superior da Magistratura (art. 133, alínea “n”, da CRP); d) pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da República (art. 134, alínea “e”, da CRP); f) requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva da constitucionalidade de normas constantes em projetos de leis, decretos-leis²¹³ e convenções internacionais (art. 134, alínea “g”, art. 278, n. 1, todos da CRP); g) requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade de normas jurídicas, bem como a verificação de inconstitucionalidade por omissão (art. 134, alínea “h”, art. 281, n. 2, alínea “a”, e art. 283, n. 1, todos da CRP); h) exercer o direito de veto a decretos antes de sua promulgação em leis, decretos-leis e decretos regulamentares; i) decidir sobre a promulgação de lei quando, após manifestação do Tribunal Constitucional pela inconstitucionalidade em sede de fiscalização preventiva, a Assembleia da República confirmar o diploma por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade (art. 279, n. 2, da CRP); j) conceder condecorações e exercer a função de grão-mestre das ordens honoríficas portuguesas (art. 134, alínea “i”, da CRP); k) solicitar ao Conselho de Estado que se pronuncie sobre atos relacionados ao exercício de suas funções (art. 145, alínea “e”, da CRP).

No que pertine aos atos com liberdade de recusa, são estes: a) nomear os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro (art. 133, alínea “h”, CRP); b) presidir o Conselho de Ministro, quando solicitado pelo Primeiro-Ministro (art. 133, alínea “i”, da CRP); c) nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República (art. 133, alínea “m”, da CRP); d) nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (art. 133, alínea “p”, da CRP); e) submeter a referendo questões de relevante interesse regional (art. 134, alínea “c”, c/c art. 232, n. 2, todos da CRP); f) nomear embaixadores e enviados extraordinários (art. 135, alínea “a”, da CRP); g) ratificar tratados e assinar resoluções e decretos de aprovação de acordos internacionais (art. 135, alínea “b”, da CRP); h) declarar a guerra em caso de agressão efetiva ou iminente e fazer a paz (art. 135, alínea “c”, da CRP).

Outrossim, existem os atos livres, porém dependentes de parecer prévio, não vinculativo, de outro órgão de soberania, quais sejam: a) dissolver a Assembleia da

²¹³ Decreto é a denominação dada ao ato legislativo aprovado pelo órgão competente antes de sua promulgação. São leis os atos legislativos aprovados pela Assembleia da República e promulgados pelo Presidente da República. São decretos-lei os aprovados pelo Governo e promulgados pelo Presidente da República.

República e as Assembleias Legislativas regionais (art. 133, alíneas “e” e “j”, da CRP); b) demitir o Governo (art. 133, alínea “g”, c/c art. 195, n. 2, ambos da CRP); c) nomear os Representantes da República para as regiões autônomas (art. 133, alínea “i”, da CRP).

De mais a mais, os atos presidenciais ainda podem ser classificados em atos dependentes de referendas obrigatórias, cujo rol compreende: a) nomear e exonerar os ministros, secretários e subsecretários de Estado (art. 133, alínea “h”, da CRP); b) nomear e exonerar o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República (art. 133, alínea “m”, da CRP); c) nomear e exonerar os Representantes da República para as regiões autônomas (art. 133, alínea “i”, da CRP); d) nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (art. 133, alínea “p”, da CRP); e) nomear os embaixadores e os enviados extraordinários (art. 135, alínea “a”, da CRP); f) ratificar os tratados internacionais (art. 135, alínea “b”, da CRP); g) assinar as resoluções da Assembleia da República e os decretos do Governo que aprovelem acordos internacionais (art. 134, alínea “b”, da CRP); h) promulgar as leis, decretos-leis e decretos regulamentares e restantes decretos do Governo (art. 134, alínea “b”, da CRP).

Por sua vez, no que toca aos atos dependentes de referenda livre, podem ser assim classificados aqueles consistentes em: a) dissolver as Assembleias Legislativas das regiões autônomas (art. 133, alínea “j”, da CRP); b) indultar e comutar penas (art. 134, alínea “f”, da CRP); c) declarar o estado de sítio ou o estado de emergência (art. 134, alínea “d”, c/c art. 138, ambos da CRP).

No que toca aos atos dependentes de eleições, estes consistem nos atos de nomeação do Primeiro-Ministro, cujo fundamento reside no art. 133, alínea “f”, da CRP.

Quanto aos atos dependentes de autorização, são eles: a) declarar o estado de sítio e o estado de emergência, que depende de audição do Governo e de autorização da Assembleia da República (art. 138, n. 1, da CRP); b) declarar a guerra e celebrar a paz, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República (art. 135, alínea “c”, da CRP).

Concluindo a classificação dos poderes presidenciais a partir da liberdade de exercício conferida ao Chefe do Estado, são atos obrigatórios: a) exonerar os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro (art. 133, alínea “h”, da CRP); b) submeter à referendo a instituição das regiões administrativas; c) promulgar

leis que, após exercício do veto político pelo Presidente da República, forem confirmadas pela Assembleia da República, observado o quórum constitucional exigido; d) promulgar leis de revisão constitucional.

Por sua vez, deve-se também explanar a classificação das atribuições presidenciais a partir de sua dimensão material, pelo que o Presidente da República exerce, conforme Canotilho: a) poderes com funções politicamente conformadoras; b) poderes de controle; c) poderes de exteriorização política.²¹⁴

Quanto às funções politicamente conformadoras, estas são exercidas pelo Presidente da República através de *actos de direção política*. Outrossim, Canotilho elenca os seguintes exemplos de atos de direção política por meio dos quais o Presidente exerce sua função politicamente conformadora: “dissolução da Assembleia da República, nomeação e demissão do Primeiro-Ministro, dissolução dos órgãos das regiões autónomas, exercício de poderes de crise, decisão quanto a propostas referendárias, ratificação de tratados internacionais”.²¹⁵ Entretanto, depreende-se que subsiste importante distinção entre os atos de direção política decorrentes da condução da política ordinária do país e os atos de direção política com natureza conformadora, decorrentes do exercício de uma autoridade de última instância, sobretudo em momentos de crise institucional. Com efeito, o texto constitucional português reforça as funções políticas exercidas pelo Presidente da República em momentos de crise, como se pode concluir por seus poderes de dissolução da Assembleia da República e, excepcionalmente, demissão do Governo, enquanto limita sua participação na direção política ordinária, com o escopo de resguardar a função de direção governamental atribuída ao Governo e reforçar a natureza suprapartidária da Chefia de Estado.²¹⁶ Os referidos atos de direção política serão, posteriormente, analisados de forma particularizada.

Da mesma forma, a Constituição ainda prevê os poderes de controle do Presidente da República, os quais contemplam o controle jurídico em suas dimensões formal e material. Isto é, encaminhados os atos legislativos ao Presidente da República para promulgação,²¹⁷ cabe ao órgão presidencial “controlar a regularidade

²¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 622 e ss.

²¹⁵ Ibidem, p. 623.

²¹⁶ Ibidem, p. 623-624.

²¹⁷ A natureza da promulgação é objeto de discussão doutrinária. Consideramos que a teoria do controle constitucional, que considera a promulgação “manifestação de um típico poder presidencial”, isto é, um ato por si próprio do Presidente, “mediante o qual este exercita um controlo constitucional”, é mais

formal do processo legislativo adoptado (*direito de controlo formal*), assim como “averiguar se esses actos são materialmente conformes com a Constituição (*direito de controlo material*)”.²¹⁸ Destarte, dentre os poderes de controle judicial se encontra o direito de veto por inconstitucionalidade, que se concretiza pela: a) faculdade do Presidente da República de requerer ao Tribunal Constitucional (TC) a fiscalização preventiva da constitucionalidade de normas constantes de leis, decretos-leis e convenções internacionais (art. 134, alínea “g”, da CRP); b) pela faculdade do Presidente da República de requerer ao TC a declaração de inconstitucionalidade de normas jurídicas, bem como a verificação de inconstitucionalidade por omissão (art. 134, alínea “h”, da CRP).

De mais a mais, o Presidente ainda dispõe do poder de veto *político*, que pode ser conceituado como o controle prévio exercido pelo Presidente da República a partir de um juízo de mérito e de oportunidade política da proposta legislativa, com fundamento no artigo 136, n. 1, da CRP. Em suma, a existência de um veto político evidencia que o controle exercido pelo Presidente da República não se restringe a seus aspectos jurídicos, contemplando também um juízo político, o que reforça o exercício de direção política – ainda que conformadora – pelo Presidente, que não se reduz, portanto, a uma atividade de controle formal ou material do ato legislativo submetido à sua apreciação.²¹⁹ Acerca da distinção entre o veto político e o veto por inconstitucionalidade, Canotilho afirma:

Neste caso, trata-se de um verdadeiro *direito*. No veto por inconstitucionalidade pode discutir-se se não estaremos perante um *poder-dever*, pois, como se verá adiante, a Constituição impõe ao Presidente a *obrigação* de veto (cfr. art. 279.º / 1) quando o Tribunal Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade. Já na hipótese de *veto político* o Presidente tem direito de vetar sem estar dependente da pronúncia de qualquer outro órgão.²²⁰

Aliás, cumpre também apontar a diferença entre o poder de veto e o poder de recusa de referendo, não obstante este também constitua poder autônomo do Chefe de Estado, cujo fundamento se encontra no art. 115 da Constituição. Com efeito, a proposta de referendo se submete ao poder de recusa presidencial, tratando-se de

consentânea com o texto constitucional português. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 624-625).

²¹⁸ Ibidem, p. 625.

²¹⁹ Ibidem, p. 625-626.

²²⁰ Ibidem, p. 625.

recusa definitiva, isto é, que não pode ser derrubada por outro órgão de soberania, ao passo que eventual diploma objeto de veto presidencial poderá ser confirmado pela Assembleia da República (AR), desde que observados os quóruns estipulados pela Constituição.²²¹

Por fim, o Presidente da República ainda dispõe dos “poderes de exteriorização política”, os quais consistem em um conjunto de atos heterogêneos, dentre os quais, para Canotilho, assume papel de destaque o *poder de mensagem* (e. g., as mensagens do Presidente da República dirigidas à AR). Em síntese, as mensagens presidenciais são “actos próprios não sujeitos a qualquer controlo jurídico ou político”, podendo assumir certa relevância política, o que as aproximaria dos atos de direção política, de acordo com o conteúdo das alocações presidenciais, mormente quando “contêm críticas ou censuras a actos ou comportamentos de outros órgãos constitucionais ou quando sugerem directivas políticas referentes a agendas destes mesmos órgãos”.²²²

Explanada a classificação dos poderes presidenciais em suas dimensões formais e materiais, adentraremos ao exame particularizado das principais atribuições do Presidente da República na Constituição da República Portuguesa.

3.4.2 Dissolução da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas das regiões autónomas pelo Presidente da República

Conforme previamente analisado, a dissolução da Assembleia da República e das Assembleias das regiões autónomas pelo Presidente da República é ato de direção política conformadora, cujo fundamento reside no art. 133, alíneas “e” e “j”, da Constituição Portuguesa. O Chefe de Estado é o único órgão de soberania com previsão constitucional para a hetero-dissolução do Parlamento.²²³

O poder presidencial de dissolução do Parlamento tem como fins precípuos: a) a resolução de crises políticas; b) a efetivação da responsabilidade política, submetendo os partidos ao voto popular, porquanto deverão ser marcadas novas

²²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 626.

²²² *Ibidem*, p. 627.

²²³ Além da hetero-dissolução da AR, isto é, sua dissolução por outro órgão de soberania (o Presidente da República), é possível sua autodissolução, *i. e.*, quando o próprio órgão de soberania decide pela sua dissolução. Cf. GOUVEIA, Jorge Cláudio Bacelar. **A dissolução da Assembleia da República**. Coimbra: Edições Almedina, 2007, p. 47.

eleições, no prazo de até sessenta dias após sua dissolução, conforme determina o art. 113, n. 6, da CRP.

A dissolução da Assembleia da República, de acordo com a fórmula constitucional, é um poder livre ou discricionário, que só ao Presidente da República compete avaliar quanto à sua oportunidade. Na prática, é um poder que, pela sua gravidade, só se utiliza em última instância, em face de duas situações-limite: quando, na ausência de uma maioria estável, mesmo de coligação entre vários partidos, seja inviável a formação de governos duráveis, com crises políticas permanentes ou frequentes; quando, apesar de essa maioria existir, se verificar uma ausência de legitimidade política dessa maioria e do Governo que ela apoia.²²⁴

Isso posto, a dissolução é instrumento de extinção da legislatura²²⁵ em curso, antes do termo da sua duração normal, com convocação de novas eleições, acarretando o início de nova legislatura. Uma vez dissolvida a Assembleia da República, funcionará a Comissão Permanente até a posse dos novos deputados eleitos (art. 179 da CRP).

Portanto, em suas características essenciais, o poder presidencial de dissolução do Parlamento se apresenta como: a) ato discricionário do Presidente; b) não sujeito a qualquer referenda ministerial; c) independente de deliberação parlamentar; d) impassível de sanção política.²²⁶ Trata-se de ato livre, apenas dependente de parecer não vinculativo dos partidos com assento parlamentar e do Conselho de Estado.

Contudo, a dissolução da Assembleia da República também encontra limites circunstanciais e temporais no próprio texto constitucional, uma vez que é vedada (art. 172 da CRP): a) nos seis primeiros meses da legislatura em curso; b) nos últimos seis meses do mandato presidencial; c) durante o estado de sítio e o estado de emergência. Como se percebe, são limites formais, relacionados, sobretudo, com exigências temporais, porquanto o juízo acerca de sua necessidade é exclusivo do Presidente da República.

Conclui-se, portanto, que o poder de dissolução do Parlamento é uma das chaves-mestras do semipresidencialismo português, elevando a Chefia de Estado à

²²⁴ GOUVEIA, Jorge Cláudio Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. atual., v. 2. Coimbra: Edições Almedina, 2011, p. 1179.

²²⁵ Conforme o artigo 171 da CRP, a legislatura é de quatro anos, composta por quatro sessões legislativas de um ano cada.

²²⁶ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 382.

função de conformação do poder político e garante das instituições, posicionando-a no cume da estrutura constitucional do Estado, uma vez que a relação de forças entre o Chefe de Estado e o Parlamento penderá em favor daquele, que poderá pôr termo à legislatura e, por conseguinte, ao Governo, submetendo-o ao escrutínio popular, ao mesmo tempo em que seu mandato permanecerá incólume.

E, para dispor da legitimidade necessária para a dissolução da Assembleia da República, inclusive na contramão de qualquer maioria parlamentar e do próprio Governo, o semipresidencialismo português reforçou a Chefia do Estado ao submeter sua escolha ao voto universal e direto, por maioria absoluta dos eleitores, com mandato de maior duração e não coincidente com o dos deputados.

3.4.3 O controle de constitucionalidade, a prerrogativa de veto e a promulgação de leis, decretos-leis e decretos regulamentares

De essencial relevância é a iniciativa, conferida ao Chefe de Estado, de fiscalização da constitucionalidade das leis, decretos-leis e convenções internacionais, porquanto o Presidente da República é o único órgão de soberania legitimado pelo texto constitucional português a requerer, tanto em sede de fiscalização preventiva (art. 278 da CRP) quanto em sede de fiscalização sucessiva de constitucionalidade e legalidade (art. 281 da CRP), o controle de constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, bem como o controle de inconstitucionalidade por omissão (art. 283 da CRP).²²⁷

Por primeiro, cumpre distinguir a iniciativa de fiscalização preventiva de constitucionalidade da fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade. Enquanto a primeira deve ser exercida no prazo de até oito dias após a recepção do diploma legal, isto é, antes de sua promulgação, a fiscalização sucessiva poderá ser exercida a qualquer tempo. A primeira fundamenta-se, destarte, na *suspeita* de eventual inconstitucionalidade, requerendo o Chefe de Estado sua *apreciação* pelo Tribunal Constitucional, ao passo que a segunda decorre de sua *certeza*, oportunidade em que, através de seu exercício, o Presidente da República irá requerer a declaração de inconstitucionalidade pelo TC (art. 281, n. 4, alínea “a”, da CRP).²²⁸

²²⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 394.

²²⁸ Ibidem, p. 395.

Ademais, a fiscalização preventiva restringe-se à inconstitucionalidade, ao passo que a fiscalização sucessiva poderá versar, também, sobre a legalidade do diploma.

Outrossim, o Presidente da República ainda dispõe da faculdade de requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação de inconstitucionalidade por omissão, consistente na “omissão de normas legislativas destinadas a tornar exequíveis normas constitucionais (art. 287.º), não todas as omissões inconstitucionais possíveis”.²²⁹

No que toca ao veto político, este encontra seu fundamento em razões políticas, “sejam elas quais forem (interesse público, conveniência para o País, bem comum, etc)”.²³⁰ Igualmente, o veto político é um ato com liberdade de iniciativa, isto é, não dependente de qualquer referenda, não obstante exija fundamentação, porquanto deverá constar de mensagem fundamentada à Assembleia da República (art. 136, n. 1, da CRP), se se tratar de diploma a ser promulgado como lei, ou de comunicado dirigido ao governo (art. 136, n. 4, da CRP), se se tratar de diploma a ser promulgado como decreto-lei.²³¹

Existem hipóteses em que o exercício do veto é impossível, seja em absoluto, seja durante certo período de tempo. Quanto ao primeiro caso, é o que ocorre “quando o acto legislativo promulgado incorpore o resultado favorável de um referendo (assim como, em contrapartida, o Presidente é obrigado a vetar aquele que seja contrário a resultado de referendo)”.²³² Quanto ao segundo caso, este decorre “das especificidades da fiscalização preventiva das leis orgânicas”.²³³ Com efeito, o veto político não poderá ser exercido pelo Presidente da República nos oito dias subsequentes ao envio do diploma pelo Parlamento para sua promulgação, uma vez que, nesse período, além do Chefe do Estado, tanto o Primeiro Ministro quanto um quinto dos deputados da Assembleia da República poderão requerer a fiscalização preventiva de constitucionalidade. Sob o prisma da promulgação, trata-se do que Miranda e Medeiros denominam de *promulgação temporamente condicionada*.²³⁴

Em resumo, ao receber o decreto aprovado pelo órgão correspondente, poderá o Presidente da República: a) proceder com sua promulgação como lei ou decreto-lei;

²²⁹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p.395-396.

²³⁰ Ibidem, p. 405.

²³¹ Acerca da distinção entre decreto-lei e lei, conferir a nota n. 213.

²³² MIRANDA; MEDEIROS, op. cit, p. 406.

²³³ MIRANDA; MEDEIROS, op. cit, p. 406.

²³⁴ MIRANDA; MEDEIROS, op. cit, p. 390.

b) requerer a fiscalização preventiva de constitucionalidade; c) exercer seu direito de veto político. No caso dos decretos-regulamentares, poderá o Presidente vetá-los ou promulga-los, considerando que não se submetem à fiscalização de constitucionalidade.²³⁵ Incide, portanto, o princípio geral da promulgação livre, *i. e.*, poderá o Presidente promulgar ou exercer sua prerrogativa de veto.²³⁶ Contudo, há relevante distinção entre o veto de diplomas da Assembleia da República e o veto de diplomas advindos do Governo. Aquele é apenas suspensivo, uma vez que poderá ser derrubado, desde que os diplomas sejam ratificados pelo Parlamento, observada a maioria constitucionalmente exigida para tanto, ao passo que este é absoluto, ou seja, não pode o Governo derrubar o veto presidencial, restando apenas a possibilidade de sua conversão em projeto de lei, a ser submetido à AR.²³⁷

O Presidente e o Parlamento (e o Governo responsável politicamente perante o Parlamento) têm bases eleitorais distintas e funções distintas. A promulgação não implica uma participação positiva na feitura do acto legislativo, não equivale a aprovação ou sanção. O veto, com ela conexo, traduz-se tão só em concretização de uma *faculté d'empêcher*, que ao Presidente apenas cabe exercer quando, segundo o seu prudente critério, procederem razões muito fortes de interesse público que justifiquem uma chamada de atenção ou uma reacção; e é cada um dos titulares que se sucedem no cargo que define esse critério.²³⁸

A respeito da ratificação pela Assembleia da República do diploma objeto de veto político do Presidente da República, a derrubada do veto está condicionada à sua aprovação pela maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (art. 136, n. 2, da CRP), salvo a confirmação dos decretos revestidos na forma de lei orgânica,²³⁹ bem como os que respeitem às seguintes matérias: a) relações externas; b) limites entre o setor público, o setor privado e o setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção; c) regulamentação dos atos eleitorais previstos na Constituição, que não revista a forma de lei orgânica. Estas matérias, conforme determina o art. 136, n. 3, da CRP, estarão submetidas ao quórum qualificado de dois

²³⁵ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 404.

²³⁶ *Ibidem*, p. 390.

²³⁷ *Ibidem*, p. 407.

²³⁸ *Ibidem*, p. 406-407.

²³⁹ Conforme determina o art. 166, n. 2, da Constituição da República Portuguesa, devem observar a forma de lei orgânica os atos previstos nas alíneas “a” a “f”, “h”, “j”, na primeira parte da alínea “l”, “q” e “t” do artigo 164 e no artigo 255 da CRP.

terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de função.

De crucial importância são os prazos constitucionais requeridos para o exercício dessas faculdades, uma vez que o Presidente poderá “percorrer cada um desses caminhos em tempos sucessivos, sob a injunção de certos prazos”.²⁴⁰

Estes prazos são prazos contínuos (cfr. artigo 56.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, sobre fiscalização abstracta da constitucionalidade); não se interrompem em domingos, sábados e feriados. Mas quando um prazo terminar em domingo ou feriado, transferir-se-á para o primeiro dia útil [cfr. artigo 56.º, n.º 2, da Lei n.º 28/82 e artigo 279.º, alínea e), do Código Civil].²⁴¹

Acerca do poder de requerer a fiscalização preventiva de constitucionalidade ao Tribunal Constitucional, Miranda e Medeiros reforçam a discricionariedade que marca a atuação presidencial, consistente na possibilidade do Chefe de Estado, em até oito dias após a recepção do diploma, requerer a apreciação pelo Tribunal Constitucional da alegada inconstitucionalidade. Não o fazendo, contudo, restar-lhe-á o veto político, por mais dozes dias, na hipótese de se tratar de diploma a ser promulgado como lei, ou trinta e dois dias, na hipótese de se tratar de diploma a ser promulgado como decreto-lei.²⁴²

Eventual juízo do Tribunal Constitucional pela constitucionalidade do diploma não implica na preclusão do veto político pelo Presidente da República, isto é, mesmo não vislumbrando o Tribunal Constitucional a inconstitucionalidade aventada, poderá o Presidente exercer seu direito de veto político, encaminhando o diploma à Assembleia da República para que esta, se desejar, submeta-o à nova votação, com a possibilidade de derrubada do veto presidencial, observados eventuais quóruns qualificados previstos no texto constitucional. Ademais, o exercício do direito de veto político preclui a fiscalização preventiva de constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, uma vez que a questão jurídica precede ao exame da conveniência política da proposta legislativa. Assim, na hipótese de a Corte Constitucional não se pronunciar pela inconstitucionalidade do diploma, o Presidente da República poderá:

²⁴⁰ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 404.

²⁴¹ Ibidem, loc. cit.

²⁴² Ibidem, p. 395 e 404.

a) promulgá-lo; b) exercer seu direito de veto *político*, no prazo de vinte dias, se se tratar de lei, ou de quarenta dias, se se tratar de decreto-lei.²⁴³

Por sua vez, na hipótese de pronúncia do Tribunal Constitucional pela inconstitucionalidade do diploma, o Chefe de Estado devolvê-lo-á ao órgão de origem – isto é, ao Parlamento, se se tratar de decreto a ser promulgado como lei, ou ao Governo, se se tratar de diploma a ser promulgado como decreto-lei. Sendo originário do Parlamento, *poderá* este órgão de soberania: a) reformular o diploma e retirar as normas tidas por inconstitucionais; b) confirmá-lo pela maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, conforme determina o art. 279, n. 2, da CRP.

Por fim, a promulgação do diploma legal pelo Presidente da República torna-se obrigatória caso: a) tenham transcorridos os prazos constitucionais de veto sem o seu exercício; b) se exercido o veto político, a Assembleia da República o confirme, observado o quórum constitucional aplicável à matéria; c) se realizado referendo, o diploma obtenha resultado favorável.²⁴⁴ Em sentido contrário, é vedada a promulgação quando: a) uma vez pronunciada a inconstitucionalidade pelo TC e devolvido o diploma ao Parlamento, este não o ratifique pelo voto favorável da maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (art. 279, n. 4); b) quando o ato legislativo contrariar resultado de referendo.

Situação especial é a que se verifica quando o Tribunal Constitucional se pronuncia, em sede de fiscalização preventiva, pela inconstitucionalidade, e devolvido o diploma à Assembleia da República, esta o confirma pela maioria constitucionalmente exigida, oportunidade em que o Presidente *poderá* promulgar a lei (art. 279, n. 2, da CRP). Isto é, trata-se de ato livre do Presidente que *poderá* ou não promulgar o diploma. Para Otero, trata-se de conflito entre órgãos de soberania sem resolução prevista constitucionalmente.²⁴⁵

[...] A promulgação é livre e leva consigo um sentido de sanção: como a vontade da Assembleia, mesmo reiterada e reforçada em maioria qualificada,

²⁴³ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 395 e 404.

²⁴⁴ Ibidem, p. 391.

²⁴⁵ OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008, p. 42.

não consegue só por si ultrapassar a pronúncia do Tribunal Constitucional, o acto do Presidente da República promulgando é algo que acresce, que traz um elemento novo, que vale em termos verdadeiramente positivos.

Pelo contrário, em caso de veto político, há um dever de promulgar. E facilmente se compreendem, à luz de princípios básicos do sistema constitucional, as razões de diferença.

No veto jurídico, em caso de confirmação, há apenas uma *faculdade* de promulgação, porque nem o órgão legislativo deve prevalecer sobre o juízo de inconstitucionalidade, nem o Tribunal Constitucional sobre o Parlamento democraticamente legitimado. E esta faculdade antolha-se uma solução de equilíbrio, assente na própria ideia de *Estado de Direito democrático* [preâmbulo e artigos 2.º e 9.º, alínea b) da Lei Fundamental], ou seja, daquele regime que procura a harmonia ou a síntese dialéctica das regras da maioria e da sujeição ao Direito.

Já no veto político, a Assembleia, deliberando por maioria qualificada, impõe ao Presidente a necessidade de promulgar, porque o que está em causa é só o mérito da lei e o órgão legislativo deve ter, nesse ponto, a palavra decisiva. Assim o postula o princípio da separação de poderes naquilo de essencial em que subsiste.²⁴⁶

Miranda e Medeiros ainda questionam o prazo para promulgação do decreto pronunciado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional e ratificado pelo Parlamento, isto é, por se tratar de ato livre, estaria o Presidente livre de qualquer limite temporal para a sua promulgação? Sustentam que não, defendendo, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, a aplicação analógica do prazo de vinte dias disposto no art. 136, n. 1, da CRP, aplicável à hipótese de manifestação do TC pela constitucionalidade do diploma submetido à sua análise.²⁴⁷

3.4.4 Nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro e demais membros do Governo e demissão do Governo pelo Presidente da República

No que concerne à nomeação do Primeiro-Ministro, esta observará os resultados eleitorais, decorrência da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento, após a oitiva, pelo Presidente, dos partidos políticos com representação na Assembleia da República (art. 187, n. 1, da CRP). Trata-se, portanto, de um poder condicionado aos resultados eleitorais, contrastando com o poder discricionário de dissolução da Assembleia da República. Por sua vez, os demais membros que

²⁴⁶ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 409-410.

²⁴⁷ Ibidem, p. 410-411.

compõem o Governo serão nomeados e exonerados pelo Presidente da República sob proposta do Primeiro-Ministro (art. 187, n. 2, da CRP).²⁴⁸

A esse respeito, cumpre rememorar que, conforme se viu no item acerca da revisão constitucional de 1982, o Governo, pelo texto original de 1976, era politicamente responsável perante o Parlamento e perante o Presidente da República. Atualmente, contudo, a responsabilidade política do Governo restringe-se à Assembleia da República, sendo a responsabilidade perante o Chefe de Estado apenas institucional.

O Governo responde perante o Presidente da República e a Assembleia da República, mas a sua *responsabilidade política* efectiva-se perante a Assembleia (artigo 191.º, n.º 1). Nisto assenta a diferença entre responsabilidade política *lato sensu* (por vezes designada responsabilidade institucional), a qual abrange ambos os órgãos, e responsabilidade política *stricto sensu*, que apenas tem que ver com o Parlamento.²⁴⁹

Destarte, o que se passa em Portugal distingue-se dos chamados “governos de iniciativa presidencial”.²⁵⁰ Via de regra, a nomeação do Primeiro-Ministro encontrará amparo na composição do Parlamento, sendo apenas excepcionalmente possível a designação de um governo “de iniciativa presidencial”, ainda que submetido à responsabilidade perante a Assembleia da República. Em suma, excepcionalmente, o Presidente terá maior liberdade na escolha do Primeiro-Ministro, sobretudo quando verificada ausência de maioria de um partido ou coligação.

Mas a despeito de o Governo não assentar na confiança do Presidente, este pode gozar de certa margem de manobra quando não haja partido ou coligação pré-eleitoral com maioria absoluta, quando haja mudança de Primeiro-Ministro a meio da legislatura e sobretudo quando haja um partido de maioria relativa sem acordo parlamentar ou, no limite, quando se verifique dispersão partidária. Nestas duas últimas hipóteses, não é de excluir a escolha de um Primeiro-Ministro pelo próprio Presidente da República, ainda que um Governo chamado então “de iniciativa presidencial” não se identifique com os governos presidenciais da República de Weimar, porque continua totalmente adstrito aos mecanismos de responsabilidade perante a Assembleia (artigos 192.º, 193.º e 194.º).²⁵¹

²⁴⁸ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 382-383.

²⁴⁹ Ibidem, p. 659.

²⁵⁰ À guisa de exemplo, pode-se citar o semipresidencialismo russo, de pendor presidencial reforçado, em que o Presidente dispõe do poder de nomear o Primeiro-Ministro e demitir o Governo, ainda que este disponha de maioria parlamentar.

²⁵¹ MIRANDA; MEDEIROS, op. cit., p. 383.

Tais características do semipresidencialismo português, especialmente a partir da reforma constitucional de 1982, refletir-se-ão nas hipóteses de demissão do Governo, uma vez que a Assembleia da República terá ao seu dispor meios muito mais amplos para provocar a queda do Governo. Com efeito, o Governo manter-se-á no poder tão somente enquanto dispuser da confiança do Parlamento, que poderá provocar sua demissão: a) aprovando moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (art. 195, alínea “f”, da CRP); b) rejeitando o programa do Governo (art. 195, alínea “d”, da CRP); c) não aprovando moção de confiança. Em sentido contrário, o Presidente da República somente poderá demitir o Governo em situações excepcionais e extremas, *quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado* (art. 195, n. 2, da CRP).²⁵² Trata-se de ponto fulcral para diferenciar o semipresidencialismo português, de pendor parlamentar desde 1982, dos modelos semipresidencialistas de pendor presidencial em que a continuidade do Governo requer a confiança do Presidente.²⁵³

Por outro lado, o Presidente da República poderá, por meio de sua faculdade de envio de mensagens, posicionar-se publicamente sobre atuação do Governo. Contudo, não obstante as alocuções presidências permitam um juízo político acerca da condução da política geral do país pelo Governo:

[...] só o Parlamento é co-responsável pelas políticas seguidas pelo Governo, por este reproduzir, de uma maneira ou de outra, a representatividade parlamentar dos partidos e só se manter no poder enquanto não ocorrer qualquer daquelas votações negativas.²⁵⁴

Todavia, reitera-se que a limitação dos poderes presidenciais de demissão do Governo, antes de representar uma diminuição da proeminência do Presidente na estrutura constitucional do Estado, significou o aumento de seu prestígio enquanto órgão suprapartidário de mediação, uma vez que: a) por um lado, passou a ostentar poderes discricionários de dissolução da Assembleia da República, não dependente de qualquer referenda; b) por outro lado, a responsabilização política do Governo somente perante o Parlamento possibilitou ao Chefe de Estado português não se

²⁵² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 659.

²⁵³ As distintas vertentes do sistema semipresidencialista serão abordadas no capítulo seguinte.

²⁵⁴ MIRANDA; MEDEIROS, op. cit., p. 659.

imiscuir na condução política geral do país, exercida com exclusividade pelo Governo, responsável politicamente perante a Assembleia da República.

Por sua vez, a exoneração do Primeiro-Ministro distingue-se da demissão do Governo, porquanto a demissão “consiste no acto ou facto que determina a insubsistência do Governo”, ao passo que a exoneração do Primeiro-Ministro “é o acto pelo qual cessa efetivamente o exercício de suas funções”,²⁵⁵ ou seja, é o ato que declara que cessaram suas funções, e ocorre na data da nomeação e posse do novo Governo (art. 186, n. 4, da CRP), uma vez que, após a demissão, o Governo demitido continuará na prática dos atos *estritamente necessários para a assegurar a gestão dos negócios públicos* (art. 186, n. 5, da CRP) até a posse do novo Governo.

3.4.5 Relações internacionais, comando supremo das Forças Armadas e a declaração do estado de sítio e do estado de emergência

No que concerne às relações internacionais, as atribuições do Presidente da República Portuguesa estão dispostas no art. 135 da Constituição. Em sucinta análise, o artigo em comento decorre das funções de representação nacional conferidas ao Presidente da República, nos termos do art. 120 da CRP. A esse respeito, Miranda e Medeiros sustentam que o papel desempenhado pelo Chefe de Estado nas relações internacionais não se reduz a uma mera figura simbólica:

Por um lado, a fórmula do artigo 120.º, a autonomização do art. 135.º em face dos artigos 133.º e 134.º e o papel das Forças Armadas com vector da política externa do Estado não consentem reduzir o *jus raepresentationis omnimoda*e a algo de meramente simbólico; ele há-de ter um conteúdo político relevante. Mas, por outro lado, na política geral do País não pode haver, sobretudo na nossa época, cisões entre a vertente interna e externa e o Governo não está sujeito a qualquer forma de orientação política ou de superintendência por parte do Presidente da República.²⁵⁶

Ainda, cumpre expressar que Presidente da República não pode nomear embaixadores, declarar guerra ou celebrar a paz sem proposta do Governo, assim como lhe é vedado ratificar tratados que não tenham sido aprovados pela Assembleia da República. Contudo, assiste-lhe o poder de recusar as propostas do Governo. Em suma, não se verifica no texto constitucional português matérias de política externa

²⁵⁵ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 383.

²⁵⁶ Ibidem, p. 398.

exclusivas do Presidente da República (ao contrário do que ocorre na República Francesa), não obstante não lhe seja vedado interferir na condução da política exterior ou, se julgar necessário, manifestar-se a seu respeito.²⁵⁷

No que diz respeito ao exercício, pelo Presidente da República, das funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, a alínea “a” do art. 134 da CRP abarca uma plêiade de direitos e deveres, consistentes em:

- a) Dever de contribuir, no âmbito de suas competências constitucionais, para assegurar a fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas e de exprimir publicamente, em nome das Forças Armadas, essa fidelidade;
- b) Direito de ser informado pelo Governo acerca da situação das Forças Armadas e dos seus elementos;
- c) Dever de aconselhar em privado o Governo acerca da condução a política de defesa nacional;
- d) Direito de consultar o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes de Estado-Maior dos ramos;
- e) Em caso de guerra, direito de assumir a sua direção superior em conjunto com o Governo e dever de contribuir para a manutenção do espírito de defesa e da prontidão das Forças Armadas para o combate;
- f) Direito de conferir, por iniciativa própria, condecorações militares;
- g) Direito de ocupar o primeiro lugar na hierarquia das forças armadas.²⁵⁸

A atribuição ao Chefe de Estado da função de Comandante Supremo das Forças Armadas concretiza, portanto, o princípio da submissão das Forças Armadas ao poder político, assegurando a estabilidade do regime político constitucionalmente consagrado. Para tanto, o Presidente dispõe do direito de ser informado pelo Governo acerca da situação das Forças Armadas, assim como o direito de aconselhar o órgão de condução da política geral do país nas matérias relacionadas à política de defesa nacional. Da mesma forma, ainda dispõe do direito de consulta ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e aos Chefes de Estado-Maior dos ramos, assim como é o responsável por nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

Considerando o previamente exposto sobre o papel do Presidente da República na política externa do país, eventuais matérias de defesa nacional no plano externo exigirão a colaboração entre a Chefia de Estado e o Governo. É o que se verifica na declaração de guerra e na celebração da paz, porquanto tais atos do Presidente estão condicionados à proposta do Governo, órgão politicamente responsável perante a

²⁵⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 398.

²⁵⁸ Ibidem, p. 389.

Assembleia da República, com a necessidade de autorização do Parlamento e oitiva (não vinculativa) do Conselho de Estado. Considerando a gravidade da matéria, o ato exige, portanto, a cooperação e participação de três órgãos distintos de soberania (Presidente da República, Governo e Assembleia da República). Outrossim, sendo declarada guerra, caberá ao Presidente da República, em conjunto com o Governo, sua direção superior.

Ao Presidente da República ainda caberá presidir o Conselho Superior de Defesa Nacional (art. 274, n. 1, da CRP), órgão com funções de *consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas* (art. 274, n. 2, da CRP).

Acerca da declaração de estado de sítio ou de estado de emergência (art. 134, alínea “d”, da CRP), trata-se de poder cujo exercício está condicionado à observância de regras procedimentais e materiais.²⁵⁹

Os pressupostos materiais para a declaração, isto é, as causas que a ensejam estão previstas em rol taxativo no art. 19, n. 2, da CRP, assim como o procedimento de declaração do estado de sítio ou do estado de emergência deverá observar o disposto no art. 19, n. 5, da CRP,²⁶⁰ que exige sua adequada fundamentação, com a *especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso*, e a participação do Governo e da Assembleia da República, conforme previsão contida no artigo 138 da CRP. Trata-se, portanto, de ato dependente de autorização da

²⁵⁹ O estado de emergência e estado de sítio são espécies de estados de exceção, dos quais o estado de emergência é o menos gravoso, sendo decretado para garantia da ordem pública, ou ainda em casos de calamidades naturais. Por sua vez, o estado de sítio pode ser decretado quando ocorridos ou na iminência de ocorrer atos de força ou insurreição “que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei”, conforme determina o art. 8º, n. 1, da Lei n. 44/86, que disciplina o regime do estado de sítio e do estado de emergência. (PORTUGAL. Lei n. 44/86, de 30 de setembro de 1986. **Diário da República Eletrônico**. Disponível em: <<http://bit.do/lei44-86>>. Acesso em: 3 maio 2019).

²⁶⁰ Artigo 19.º

Suspensão do exercício de direitos

.....
 2. O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.

.....
 5. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência é adequadamente fundamentada e contém a especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso, não podendo o estado declarado ter duração superior a quinze dias, ou à duração fixada por lei quando em consequência de declaração de guerra, sem prejuízo de eventuais renovações, com salvaguarda dos mesmos limites. (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <<http://bit.do/constituicaoportuguesa>>. Acesso em: fev. a jun. 2019).

Assembleia da República (por determinação do art. 161, alínea “I”, da CRP) e prévia audição do Governo, cuja referenda é livre (art. 140 da CRP). Em síntese, Miranda e Medeiros elencam como requisitos para a declaração do estado de sítio e do estado de emergência:

[...] caracterização do estado declarado; fundamentação; âmbito territorial, duração; especificação de direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso; determinação, no estado de sítio, dos poderes conferidos às autoridades militares; determinação no estado de emergência, do grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio das Forças Armadas, sendo caso disso; especificação dos crimes que ficam sujeitos à jurisdição dos tribunais militares.²⁶¹

3.4.6 Presidência do Conselho de Estado e do Conselho de Ministros

Nos termos do artigo 133, alínea ‘a’, da Constituição da República Portuguesa, compete ao Presidente da República presidir o Conselho de Estado, órgão consultivo que poderia funcionar autonomamente, à semelhança do que se vê em outros órgãos análogos, razão pela qual esta atribuição presidencial pode ser descrita como “uma relação interorgânica de integração”.²⁶² Ademais, conforme dispõe o art. 4º do Regimento Interno do Conselho de Estado, compete ao Presidente da República, que não participa das votações, convocar as suas reuniões, fixar a ordem de trabalhos e assumir a sua direção.²⁶³

Por fim, insta ressaltar que o Presidente da República *poderá* presidir o Conselho de Ministros, desde que consinta com a prévia solicitação do Primeiro-Ministro, uma vez que competirá ao último, via de regra, presidir as reuniões do Conselho de Ministros. Desta forma, a Constituição pretendeu salvaguardar a separação dos dois órgãos de soberania (Presidente da República e Governo), não existindo qualquer direito autônomo do Chefe de Estado em presidir o Conselho de

²⁶¹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 393.

²⁶² *Ibidem*, p. 379.

²⁶³ Artigo 4.º

(Iniciativa e presidência das reuniões)

1. O Conselho de Estado é presidido pelo Presidente da República, a quem compete a iniciativa de convocar as suas reuniões, a fixação da ordem de trabalhos e a direção destes.

2. O Conselho de Estado não pode reunir sem presença do Presidente da República. (PORTUGAL. Regimento do Conselho de Estado, de 10 de novembro de 1984. **Presidência da República**.

Disponível em: <<http://www.presidencia.pt/?idc=80>>. Acesso em: 15 maio 2019).

Ministros, tampouco o direito do Primeiro-Ministro de determinar que o Presidente dirija qualquer reunião do colegiado.

3.4.7 Determinação do calendário eleitoral, convocação extraordinária da Assembleia da República e envio de mensagens à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas

Cabe ao Chefe de Estado marcar a data das eleições para a Presidência da República, para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as Assembleias Legislativas das regiões autónomas (art. 133, alínea “b”, da CRP). Contudo, as datas deverão observar os parâmetros fixados pela legislação eleitoral, pelo que a atuação do Presidente da República se revela bastante limitada. Ademais, estão excluídas das atribuições presidenciais as eleições para os órgãos das autarquias locais. No que concerne às eleições presidenciais, estas devem ocorrer *nos sessenta dias anteriores ao termo do mandato do seu antecessor ou nos sessenta dias posteriores à vagatura do cargo* (art. 125, n. 1, da CRP), sendo também vedada a eleição nos sessenta dias, anteriores ou posteriores, às eleições legislativas da Assembleia da República (art. 125, n. 2, da CRP).

Também compete ao Presidente da República convocar extraordinariamente a Assembleia da República (AR), para tratar de assuntos específicos, nos termos do artigo 174, n. 4, da Constituição. Deve ser assinalado que a convocação extraordinária não decorre da natureza dos assuntos tratados, mas do momento em que ocorre sua convocação, período em que o órgão não está em funcionamento efetivo. O funcionamento ordinário da AR compreende o período de 15 de setembro a 15 de junho, nos termos do art. 49, n. 2, do Regimento da Assembleia da República.²⁶⁴

A convocação é extraordinária, não tanto pela natureza dos assuntos quanto pelo tempo. Não pode dar-se, logicamente, quando a Assembleia esteja em funcionamento efetivo, porque aí equivaleria a uma interferência do Presidente; se este quiser chamar a atenção para algum problema, o meio adequado haverá de ser a mensagem.²⁶⁵

²⁶⁴ PORTUGAL. Regimento da Assembleia da República, de 20 de agosto de 2007. **Diário da República Eletrónico**. Disponível em: <<http://bit.do/regimentoar>>. Acesso em: 17 maio 2019.

²⁶⁵ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 380.

Acerca do envio de mensagens à Assembleia da República e às Assembleias das regiões autónomas (art. 133, alínea “d”, da CRP), trata-se de poder autónomo do Presidente da República, não sujeito a qualquer referenda, instrumento pelo qual o Chefe de Estado toma posições quanto aos temas tratados no Parlamento, podendo recomendar a aprovação ou a rejeição de projetos legislativos em discussão. Como aponta Canotilho, o *poder de mensagem* não se sujeita a qualquer controle político ou jurídico, caracterizando-se por ser um ato inteiramente livre consistente em um poder de exteriorização política.²⁶⁶ As mensagens são lidas pelo Presidente da Assembleia da República na sessão plenária subsequente ao seu envio, sendo possível que o próprio Chefe de Estado as emita perante o Parlamento. Ademais, é o meio pelo qual se dá início, salvo quando a AR não estiver em funcionamento regular, aos atos parlamentares dependentes de iniciativa presidencial, como: a) autorização de declaração de guerra; b) autorização de celebração da paz; c) autorização para ausência do território nacional; d) autorização ou confirmação da declaração de estado de sítio ou de estado de emergência. Por fim, o envio de mensagem à AR é necessário para efeitos de renúncia e para indicar o exercício, pelo Presidente, do veto político e do veto por inconstitucionalidade.

3.4.8 Indulto e comutação de penas

O Presidente da República ainda dispõe dos poderes de indulto e comutação de penas, embora sujeitos ao instituto da referenda, conforme dispõe o art. 134, alínea “f”, da CRP. O indulto é medida individual de clemência, consistente no perdão da pena imposta, ao passo que a comutação acarreta sua substituição por pena diversa. Ademais, diferenciam-se das anistias e perdões genéricos – cuja concessão compete à Assembleia da República – por serem decisões individualizadas.²⁶⁷ Somente podem ser objeto de indulto e comutação penas definitivas, isto é, após o trânsito em julgado da condenação. Os pedidos podem ser formulados pelo próprio apenado assim como por seus representantes ou familiares.

²⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 627.

²⁶⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 394.

3.4.9 Submeter a referendo questões de relevante interesse nacional

O instituto do referendo encontra suas diretrizes no art. 115 da CRP, tendo como princípios que o norteiam:

- 1o. Relevante interesse (nacional, regional ou local) da questão submetida a referendo (artigos 115o., núm. 3 e 232o., núm. 2 da Constituição);
- 2o. Unicidade da matéria do referendo (artigo 115, núm. 6 da Constituição);
- 3o. Dilematicidade ou bipolaridade - as perguntas são formuladas para respostas de sim ou não (artigo 115, núm. 6), não se preconizando respostas diferenciadas, intermédias e condicionais;
- 4o. Separação entre a iniciativa e a convocação - nunca é o mesmo órgão ou uma fracção de titulares de órgão que toma a iniciativa e o que convoca o referendo (artigo 115, núm. 1), o que pode considerar-se ainda decorrência do princípio da separação de poderes (artigos 2o. e 111o.);
- 5o. Vinculatividade condicionada à participação de mais de metade dos cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral (artigo 115, núm. 11).²⁶⁸

Diante do exposto, depreende-se que ao Presidente da República compete decidir pela realização ou não do referendo proposto pela Assembleia da República ou pelo Governo, ou seja, é imbuído, tão somente, da decisão acerca da convocação do referendo, não dispondo de poder de iniciativa. Entretanto, a decisão de convocação é um ato livre, que não requer referenda ministerial.²⁶⁹

Por sua vez, o referendo encontra limitações intransponíveis no texto constitucional, porquanto deverá ter por objeto matérias: a) de *relevante interesse nacional*; b) de competência do Parlamento ou do Governo; c) decididas por meio de ato legislativo ou convenção internacional.²⁷⁰

Miranda e Medeiros formulam o seguinte conceito de matéria *de relevante interesse nacional*:

Matérias de relevante interesse nacional não-de ser as que se situem em plano intermediário: nem aquelas, mais importantes, nem as bagatelas, as questões menores de política conjuntural. Contudo quem as qualifica como tais são, exclusivamente, o órgão de iniciativa e o órgão de convocação.²⁷¹

²⁶⁸ MIRANDA, Jorge. O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa. **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**. Ciudad de México, n. 19, p.149-171, 2008 (jul. a dez.), p. 158.

²⁶⁹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 304.

²⁷⁰ MIRANDA; MEDEIROS, loc. cit.

²⁷¹ Ibidem, p. 301.

Assim, não poderão ser submetidas a referendo: a) matérias que não sejam de relevante interesse nacional; b) questões de competência de órgãos de soberania distintos da Assembleia da República e do Governo; c) alterações à Constituição, questões e atos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro, bem como as matérias vedadas pelo art. 115, n. 3, alíneas “c” e “d”, da CRP.

Ademais, o texto constitucional português traz interessante singularidade, uma vez que o povo, em referendo, não aprova ou rejeita o ato jurídico objeto da consulta popular, mas “decide se tal acto deve ser aprovado ou rejeitado” pelo órgão competente, isto é:

O referendo não adquire eficácia externa, não produz efeitos (ou efeitos imediatos) fora da estrutura organizativa do poder público; não produz efeitos, só por si, sobre as normas jurídicas reguladoras da matéria sobre que incide. A sua eficácia esgota-se no interior do Estado, da região autónoma ou da autarquia local. Antecedendo a aprovação de um acto de vinculação internacional do Estado, de um acto legislativo ou de um acto de administração local, congrega-se com este, numa espécie de binário ou de acto complexo.

Ou dito de outro modo: não há convenções, leis, actos do poder local aprovados ou rejeitados directamente pelo povo, como sucede na generalidade dos outros ordenamentos jurídicos. Esses actos são sempre aprovados ou não pelos órgãos competentes do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais; o que ficam é dependentes da prévia decisão popular. Donde, dois momentos sucessivos - o da votação popular e o da deliberação do órgão parlamentar, governamental ou de autarquia local.²⁷²

Em apertada síntese, o procedimento de consulta popular desenvolve-se nas seguintes fases: a) iniciativa; b) fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade; c) convocação.²⁷³

Como previamente explanado, ao Presidente da República cabe, tão somente, a última fase do procedimento, *i. e.*, sua convocação, ao passo que a iniciativa é de competência do Parlamento, se a questão a ser submetida a referendo for de competência da Assembleia da República, ou do Governo, se versar sobre matéria de competência deste órgão. Mesmo na hipótese de projeto de referendo apresentado por grupo de cidadãos, conforme possibilita o art. 115, n. 2, da CRP, este projeto nada mais é que “pré-iniciativa”, uma vez que a proposta de referendo terá de ser

²⁷² MIRANDA, Jorge. O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa. **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**. Ciudad de México, n. 19, p.149-171, 2008 (jul. a dez.), p. 159.

²⁷³ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 302.

encaminhada ao Parlamento, a quem assiste o direito de iniciativa. Isto é, toda proposta de referendo, ainda que formulada por grupo de cidadãos, contará com a intermediação do Legislativo.²⁷⁴

Aprovada a proposta de referendo pela Assembleia da República ou pelo Governo, o Chefe do Estado encaminhá-la-á ao Tribunal Constitucional para a fiscalização preventiva de sua constitucionalidade e legalidade. Pronunciando-se o TC pela constitucionalidade da proposta, caberá ao Presidente convocar ou não o referendo, porquanto se trata de ato livre do Chefe de Estado. Na hipótese de recusa presidencial, a proposta somente poderá ser renovada em nova sessão legislativa, salvo nova eleição da AR, ou demissão do Governo (art. 115, n. 10, da CRP). A fiscalização preventiva de constitucionalidade é obrigatória e, na hipótese de pronúncia pela inconstitucionalidade, não há previsão de confirmação pelo Parlamento (ao contrário do que se verifica com os atos legislativos pronunciados inconstitucionais em fiscalização preventiva).²⁷⁵

Por fim, cumpre realizar breve exposição dos efeitos do referendo à luz dos resultados obtidos. Na hipótese de resultado favorável, o Parlamento e o Governo estarão obrigados a aprovar o ato conforme o resultado da consulta popular. Em sentido contrário, sendo o resultado do referendo desfavorável, defende Jorge Miranda que a aprovação do ato objeto da consulta popular poderia ocorrer na sessão legislativa seguinte, a partir de analogia com as propostas de referendo recusadas pelo Presidente, as quais podem ser renovadas em nova sessão legislativa.²⁷⁶ Obtida resposta positiva no referendo e aprovado o ato correspondente pelo órgão competente, deverá o Presidente promulgá-lo. Nesse caso, a promulgação será obrigatória. Contudo, ocorrendo resposta negativa no referendo e, ainda assim, venha a ser o ato aprovado pelo órgão competente, deverá o Presidente vetá-lo. Nesse caso, o veto será obrigatório.²⁷⁷

As normas aplicáveis ao instituto do referendo não se esgotam nos breves apontamentos *supra*, uma vez que suscitam inúmeras outras questões. Contudo, o

²⁷⁴ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 303.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 304.

²⁷⁶ MIRANDA, Jorge. O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa. **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**. Ciudad de México, n. 19, p.149-171, 2008 (jul. a dez.), p. 165.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 166-167.

presente trabalho restringiu-se ao breve exame dos principais pontos relacionados à participação do Presidente da República no procedimento de consulta popular.²⁷⁸

3.4.10 Nomeação e exoneração dos Representantes da República, do Presidente do Tribunal de Contas e do Procurador-Geral da República

No que se refere à nomeação e exoneração dos Representantes da República para as regiões autônomas pelo Chefe de Estado (art. 133, alínea “l”, da CRP), trata-se de ato dependente de prévia oitiva (não vinculante) do Governo e de referenda ministerial (art. 140 da CRP). No que diz respeito ao poder presidencial de nomear e exonerar o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República, ao contrário do que se verifica com a nomeação dos Representantes da República para as regiões autônomas, o papel desempenhado pelo Governo não se limita à sua prévia oitiva, uma vez que os nomes deverão ser propostos pelo Governo (art. 133, alínea “m”, da CRP), tendo o Presidente apenas liberdade de recusa.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Considerando o explicitado ao longo do presente capítulo, conclui-se que:

a) O semipresidencialismo da Constituição da República Portuguesa de 1976 reflete, em parte, o contexto histórico em que foi elaborada, traduzindo-se em tentativa de conciliar o modelo socialmente dominante em Portugal de autoridade forte com a concepção política de autoridade limitada e responsável da democracia liberal. Seu resultado foi o fortalecimento do Presidente da República como autoridade suprapartidária com funções de conformação e mediação, ao passo que a condução da política ordinária do país ficou a cargo do Governo, responsável politicamente perante o Parlamento.

b) A Constituição de 1976 consagrou a interdependência e a cooperação entre os órgãos de soberania, superando a tradicional divisão rígida de funções entre distintos poderes. Por sua vez, o Presidente da República foi elevado à condição de órgão de soberania unipessoal, exercendo as funções de garante da independência nacional,

²⁷⁸ Para um exame detalhado do instituto do referendo no ordenamento jurídico português cf.: MIRANDA, Jorge. O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa. **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**. Ciudad de México, n. 19, p.149-171, 2008 (jul. a dez.).

da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas, com competências delimitadas no próprio texto constitucional.

c) Para o exercício de suas funções constitucionais, o Presidente dispõe de: a) competência quanto a outros órgãos (art. 133 da CRP); b) competência para atos próprios (art. 134 da CRP); c) competência nas relações internacionais (art. 135 da CRP). Ademais, em homenagem à cooperação e interdependência dos poderes, o grau de liberdade de que dispõe o Presidente varia de acordo com o ato a ser praticado, compreendendo desde atos inteiramente livres, submetidos apenas ao seu juízo discricionário, até atos obrigatórios, além de uma gama de situações intermediárias que exigirão a cooperação de distintos órgãos de soberania, com especial relevância para o instituto da referenda ministerial.

d) Dentre os principais poderes presidenciais estão os de exercer veto político aos diplomas submetidos à sua apreciação, requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização da constitucionalidade e legalidade de atos legislativos, dissolver a Assembleia da República e as Assembleias das regiões autónomas, assim como, em situações excepcionais, demitir o Governo. Outrossim, o Presidente ainda dispõe de poderes para indultar e comutar penas, convocar referendos sobre matérias de relevante interesse nacional, exercer o comando supremo das Forças Armadas, dirigir mensagens ao Parlamento, definir o calendário eleitoral, convocar extraordinariamente a Assembleia da República e declarar o estado de sítio e o estado de emergência.

e) A dissolução do Parlamento pelo Presidente da República, ato inteiramente livre, *i. e.*, não sujeito a qualquer referenda ministerial, eleva o Chefe de Estado ao cume da estrutura constitucional do Estado português, atribuindo-lhe o exercício de funções típicas de uma autoridade de última instância. Em sentido contrário, a demissão do Governo pelo Presidente da República é situação absolutamente excepcional, sendo raro no modelo português a formação de “governos de iniciativa presidencial”.

f) Ante o exposto, depreende-se que a responsabilidade política do Governo se dá perante a Assembleia da República, ao passo que sua responsabilidade perante o Chefe de Estado é institucional, razão pela qual o Presidente da República ostenta natureza eminentemente suprapartidária e exerce funções sobretudo conformadoras e arbitrais, com o propósito de garantir o regular funcionamento das instituições democráticas.

4 A CHEFIA DE ESTADO NO SEMIPRESIDENCIALISMO PORTUGUÊS E O PODER NEUTRO DE BENJAMIN CONSTANT

Neste último capítulo, o trabalho pretende apresentar as características essenciais do sistema semipresidencialista de governo, com ênfase no semipresidencialismo de pendor parlamentar de matriz portuguesa, com o fito de elencar as principais semelhanças e diferenças entre o Presidente da República no sistema semipresidencialista português e o Poder Neutro de Benjamin Constant.

Para isso, serão apresentadas as características essenciais do semipresidencialismo enquanto sistema de governo autônomo e dotado de identidade própria, sobretudo a partir do magistério de Robert Elgie e Carlos Blanco de Moraes. Ademais, proceder-se-á com breve exposição das distintas manifestações do semipresidencialismo no continente europeu, elencando as principais diferenças entre o semipresidencialismo de pendor parlamentar e o semipresidencialismo de pendor presidencial.

A seguir, proceder-se-á com a classificação do semipresidencialismo de pendor parlamentar de matriz portuguesa, com ênfase nas funções desempenhadas pelo Presidente da República e os poderes constitucionais de que dispõe, bem como o contexto histórico e político-partidário que possibilitou a consolidação do caráter suprapartidário conferido à Chefia de Estado em Portugal.

Por fim, realizar-se-á sucinto estudo da Chefia de Estado no semipresidencialismo português em comparação com o Poder Neutro de Constant, elencando suas principais semelhanças e diferenças.

Isso posto, passa-se ao núcleo do capítulo

4.1 O SEMIPRESIDENCIALISMO

Por primeiro, cumpre esclarecer o conceito de sistema político, ou forma de governo, para que se possa, posteriormente, apontar os traços distintivos do sistema semipresidencialista. Rebelo de Sousa conceitua forma de governo como “a forma de estruturação dos órgãos de soberania nas suas relações interactivas de poder”.²⁷⁹

²⁷⁹ SOUSA, Marcelo Rebelo de. O Sistema de Governo Português, p. 9, apud MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 22, p. 141-160, marc. 1998, p. 143.

Destarte, em regimes democráticos, os órgãos de soberania poderão ser estruturados de distintas maneiras, com a adoção de diversos modelos de cooperação e interdependência para exercício de suas funções:

Estes podem, por exemplo, implicar, que na relação inter-institucional prepondere a actuação decisória, fiscalizadora e até governante dos parlamentos (sistemas parlamentares monistas); que ao invés, na inter-relação institucional predomine a acção de um Chefe de Estado eleito por sufrágio universal (presidencialismo); ou que se aglutinem elementos típicos e relevantes das duas formas de governo acabadas de expôr (sistemas semipresidencialistas).²⁸⁰

Por sua vez, o sistema semipresidencialista, antes de ser um modelo “híbrido”, apresenta-se como um modelo autônomo, dotado de identidade própria, concebido como alternativa capaz de superar eventuais fraquezas do parlamentarismo, sobretudo seu risco de paralisia política quando ausentes maiorias parlamentares estáveis, e do presidencialismo, marcado pela concentração, por vezes temerária, do poder político na figura do Presidente.

A partir do magistério de Duverger, sintetizado nos seguintes termos por Robert Elgie, são características do semipresidencialismo: a) a existência de um Chefe de Estado eleito por sufrágio universal e direto; b) um Primeiro-Ministro e um governo que somente podem governar com apoio do Parlamento; c) a atribuição ao Chefe de Estado do poder de dissolver o Parlamento. Outra marca distintiva do sistema, segundo Duverger, reside na amplitude dos poderes conferidos ao Presidente, os quais seriam mais amplos que aqueles atribuídos ao Chefe de Estado no parlamentarismo puro.²⁸¹

Para Carlos Blanco de Moraes, o semipresidencialismo pressupõe “a dupla responsabilidade política e institucional do Governo perante um Presidente da República e um Parlamento”, apresentando uma relação triangular entre Presidente, Governo e Parlamento. Assim, as relações de cooperação e interdependência entre os órgãos de soberania, sobretudo na relação triangular entre Presidente, Parlamento e Governo, são preponderantes para definir as distintas matrizes do

²⁸⁰ MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 22, p. 141-160, marc. 1998, p. 143.

²⁸¹ ELGIE, R. The politics of semi-presidentialism. In: _____ (ed.) **Semi-presidentialism in Europe**. Comparative European politics. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 3.

semipresidencialismo, sistema capaz de oscilar entre o que Morais chama de *pendor presidencial* e o que classifica como *pendor parlamentar*.²⁸²

Em suma, para o autor português, corroborando parcialmente a tese de Duverger, o semipresidencialismo apresenta quatro características essenciais: a) diarquia no exercício das funções tipicamente atribuídas ao Poder Executivo; b) dupla responsabilidade política e institucional do Governo perante o Presidente da República e o Parlamento;²⁸³ c) poder de dissolução do Parlamento pelo Chefe de Estado; d) eleição do Presidente pelo sufrágio universal e direto.²⁸⁴

Todavia, como bem aponta Robert Elgie, os critérios propostos por Duverger não são pacíficos, sobretudo no que diz respeito à escolha do Presidente por sufrágio universal e direto, o que pouco esclarece sobre as funções desempenhadas pelo Chefe de Estado e os poderes de que dispõe – e efetivamente exerce na prática política –, uma vez que há nações com Chefes de Estado imbuídos de consideráveis poderes de direção política, típicos do modelo semipresidencialista, eleitos por via indireta, a exemplo do que se verificava no texto constitucional da antiga Checoslováquia, ou ainda na Finlândia antes de sua reforma eleitoral de 1988.²⁸⁵

Ademais, a assertiva de Duverger de que o Presidente teria “poderes mais amplos” no semipresidencialismo também não condiz com a realidade política de muitas nações que o adotam. Com efeito, o Presidente da República exerce poderes bastante reduzidos em países semipresidencialistas como Áustria, Islândia e Irlanda, pelo que parte da doutrina prefere conceituá-los como *parlamentaristas com corretivo presidencial*. Ao passo que Morais, ao tratar do sistema vigente na Irlanda, conceitua-o como *parlamentarismo racionalizado*.²⁸⁶ Contudo, como afirma Elgie, a variedade

²⁸² MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. *Revista Jurídica*, Lisboa, n. 22, p. 141-160, marc. 1998, p. 143.

²⁸³ No caso português, como visto anteriormente, a responsabilidade (em sentido lato) do Governo é *dual*, não obstante a responsabilidade *política* se dê, tão somente, perante o Parlamento, sendo a responsabilidade do Governo perante o Presidente da República apenas *institucional*.

²⁸⁴ MORAIS, op. cit., p. 144-145.

²⁸⁵ ELGIE, R. The politics of semi-presidentialism. In: _____ (ed.) **Semi-presidentialism in Europe**. Comparative European politics. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 1-21.

²⁸⁶ Acerca da diferença entre o semipresidencialismo de *pendor parlamentar* e o parlamentarismo racionalizado: “Dir-se-á como contribuição diferencial que, no quadro dos **sistemas parlamentares racionalizados**, o reforço da autonomia do Governo em face da sua dependência parlamentar não passa pelo Presidente da República, devendo-se antes à existência de outros mecanismos jurídicos tais como a existência de um sistema maioritário a uma volta (Reino Unido); sistema eleitoral misto com cláusula barreira e moção de censura construtiva (Alemanha); moção de censura construtiva (Espanha); e eleição directa para o cargo de Primeiro Ministro (Israel).

Em todas as situações descritas o fortalecimento do Executivo não passa pela existência de um “poder moderador” atribuído ao Chefe de Estado, o qual não dispõe, por regra, da faculdade de demitir livremente o Governo e de dissolver o Parlamento, sendo por regra o mesmo órgão unipessoal, nos

de práticas políticas entre os países que o adotam não é suficiente para invalidar o semipresidencialismo enquanto sistema próprio e autônomo, uma vez que se percebe variedade tão ou mais ampla entre países parlamentaristas e presidencialistas:

[...] Há, de fato, tanta diversidade entre os regimes parlamentaristas quanto entre os regimes semipresidencialistas. De fato, pode-se acrescentar que há tanta diversidade entre os regimes presidencialistas que entre os regimes semipresidencialistas. Por exemplo, os EUA funcionam de maneira muito diferente do México e, no entanto, ambos os países são inequivocamente classificados como presidencialistas. Portanto, o fato de que existe, realmente, uma variedade de práticas políticas entre os regimes semipresidencialistas não mina a validade fundamental do conceito em si.²⁸⁷

Isso posto, a variedade de poderes constitucionalmente atribuídos ao Chefe de Estado em países semipresidencialistas reforça a maleabilidade e a abertura do sistema, marcado por permitir, em distintos momentos da vida política nacional, ora a preponderância do Presidente, ora a das maiorias parlamentares e do Governo.

Na busca de superar as objeções levantadas à tese de Duverger, Elgie conceitua o semipresidencialismo a partir de sua estrutura constitucional como o sistema em que um Presidente eleito para um mandato fixo – não necessariamente pelo voto direto – coexiste com um Primeiro-Ministro e um Governo responsável politicamente perante um Parlamento.²⁸⁸

Esta é uma definição puramente constitucional do conceito. Além disso, é uma definição que simplesmente indica as maneiras pelas quais o chefe de Estado e o chefe do governo chegam ao cargo e como eles permanecem no

sistemas electivos, designado pela instituição parlamentar e investido em funções honoríficas, certificatórias e em algumas arbitrais de carácter muito atenuado.” In: MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 22, p. 141-160, marc. 1998, p. 149.

²⁸⁷ No original: “There is indeed just as much diversity amongst parliamentary regimes as semi-presidential regimes. Indeed, it might be added that there is just as much diversity amongst presidential regimes as semi-presidential regimes. For example, the US operates very differently from Mexico and yet both countries are unequivocally classed as presidential. Therefore, the fact that there is indeed a variety of political practice across semi-presidential regimes does not undermine the fundamental validity of the concept itself.” Retirado de: ELGIE, R. The politics of semi-presidentialism. In: _____ (ed.) **Semi-presidentialism in Europe**. Comparative European politics. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 11.

²⁸⁸ Conclui-se, portanto, que para Elgie a responsabilidade *política* dual do Governo não seria uma característica essencial do semipresidencialismo. Por sua vez, Shugart e Carey subdividem o sistema semipresidencialista em “presidencial parlamentar” e “premier presidencial”. O primeiro tem como marca distintiva a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento e o Presidente da República, que dispõe de plenos poderes de nomeação e demissão do Governo. Por sua vez, o tipo “premier presidencial” tem como característica a responsabilidade política do Governo apenas perante o Parlamento. À guisa de exemplo, o tipo premier presidencial é o que se verifica em Portugal a partir da revisão de 1982, ao passo que o tipo presidencial parlamentar é o vigente atualmente na Rússia. Cf. SHUGART, M.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies**: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

cargo. Não faz nenhuma presunção sobre os poderes reais desses dois atores. Esta é também uma definição clara e direta de semipresidencialismo que tem a vantagem de permanecer muito próximo da definição padrão de Duverger. [...] Deste modo, então, o semipresidencialismo surge como um exemplo de um tipo puro de regime que existe ao lado de outros tipos puros, mais particularmente os regimes presidencialistas e parlamentaristas.²⁸⁹

Não obstante compartilhem essa mesma estrutura constitucional elementar, a prática política nos países semipresidencialistas desenvolve-se com notórias diferenças, sobretudo no que toca ao exercício dos poderes atribuídos aos órgãos de soberania dessa relação triangular (Presidente, Parlamento e Governo). Outrossim, as definições constitucionais nem sempre coincidirão com as realidades políticas concretas de uma presidência “forte”, considerando que é possível a existência de presidentes dotados de prerrogativas constitucionais amplas que, em virtude das condições político-partidárias locais, são politicamente “fracos”, com reduzida intervenção na vida pública nacional, ao passo que o oposto também se afigura possível:

[...] Os poderes constitucionais dos presidentes, primeiros-ministros e gabinetes variam tanto quanto variam os poderes políticos dos presidentes, primeiros-ministros e gabinetes. Mais notavelmente, presidentes constitucionalmente fortes às vezes são politicamente fracos e presidentes constitucionalmente fracos às vezes são politicamente fortes. Presidentes, por vezes, dominam os primeiros-ministros. Os primeiros-ministros, por vezes, dominam os presidentes. Às vezes nenhum domina o outro. Para examinar a política do semipresidencialismo, portanto, é necessário estabelecer uma estrutura que apreenda a variedade de práticas políticas de um país para outro.²⁹⁰

²⁸⁹ No original: “This is a purely constitutional definition of the concept. Moreover, it is a definition which simply indicates the ways in which the head of state and head of government come to office and how they remain in office. It does not make any assumptions about the actual powers of these two actors. This is also a clear and straightforward definition of semipresidentialism which has the advantage of remaining very close to Duverger’s standard definition. [...] In this way, then, semi-presidentialism emerges as an example of a pure type of regime which exists alongside other such pure types, most notably, presidential regimes and parliamentary regimes.” Retirado de: ELGIE, R. *The politics of semi-presidentialism*. In: _____ (ed.) **Semi-presidentialism in Europe**. Comparative European politics. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 13.

²⁹⁰ No original: “[...] The constitutional power of presidents, prime ministers, and cabinets varies just as the political power of presidents, prime ministers, and cabinets varies. Most notably, constitutionally strong presidents are sometimes politically weak and constitutionally weak presidents are sometimes politically strong. Presidents sometimes dominate prime ministers. Prime ministers sometimes dominate presidents. Sometimes neither one dominates the other. In order to examine the politics of semi-presidentialism, therefore, it is necessary to establish a framework which captures the variety of political practices from one country to another.” Retirado de: *ibidem*, p. 14.

Para tanto, quatro fatores ostentam fulcral relevância: a) o desenvolvimento histórico e cultural do semipresidencialismo no país; b) o processo pelo qual as candidaturas ao Parlamento e à Presidência da República são definidas; c) as relações entre o sistema eleitoral aplicável ao Parlamento e à Chefia de Estado; d) as relações entre o Presidente da República e o processo político-partidário de construção das maiorias parlamentares. Em síntese, o sistema político-partidário e o desenvolvimento histórico do semipresidencialismo serão essenciais para definir a “força” do Presidente no sistema semipresidencialista de determinado país.²⁹¹

Com efeito, não obstante o semipresidencialismo português tenha sofrido forte influência francesa, o papel concretamente exercido pelo Presidente da República Portuguesa na vida política nacional aproxima o sistema político vigente no país do semipresidencialismo de pendor parlamentar, na contramão do que se verifica na República Francesa, em que domina o pendor presidencial.

Quanto aos poderes constitucionalmente atribuídos à Chefia de Estado no semipresidencialismo, três situações podem comumente ocorrer: a) o Presidente tornar-se apenas uma força de fiscalização e controle, dispondo, via de regra, de poderes para requerer à Corte Constitucional o controle de constitucionalidade dos diplomas legais; b) o Presidente, além de suas prerrogativas de fiscalização e controle, contar com poderes de direção política conformadora, sobretudo através da dissolução do Parlamento e da demissão do Governo, ainda que a condução da política geral do país fique a cargo deste último; c) o Presidente compartilhar funções de direção governamental com o Governo, pelo que a condução da política geral do país ostenta estrutura acentuadamente bicéfala.²⁹²

Como previamente apontado, o predomínio do fator parlamentar ou presidencial decorre, além dos poderes constitucionalmente atribuídos aos órgãos de soberania, das relações estabelecidas entre as maiorias parlamentares e o Presidente, bem como nas condicionantes históricas que marcarão o desenvolvimento do regime em cada país e o sistema partidário vigente. Elgie, seguindo o caminho trilhado por Duverger, ao tratar das relações entre o Presidente e as maiores parlamentares, elenca os possíveis cenários para as maiorias parlamentares, quais sejam: a) maioria parlamentar monolítica (um único partido); b) maioria parlamentar

²⁹¹ ELGIE, R. The politics of semi-presidentialism. In: _____ (ed.) **Semi-presidentialism in Europe**. Comparative European politics. Oxford: Oxford University Press, 1999, 15-16.

²⁹² Ibidem, p. 16.

mediante coalização, com predominância de um partido; c) maioria parlamentar mediante coalização, com a presença de vários partidos em equilíbrio de forças; d) elevada pulverização partidária, sem maiorias parlamentares estáveis e consolidadas. Por sua vez, em suas relações com a maioria parlamentar, o Presidente poderá: a) exercer sua liderança; b) apenas integrá-la; c) ser oposição à maioria; d) ser uma figura suprapartidária. A partir da combinação dessas possibilidades, o Presidente da República desempenhará maior ou menor papel na condução política ordinária.²⁹³ É o que se percebe na prática política francesa, que oscila entre a nítida preponderância do Presidente, quando este dispõe de maioria no Parlamento, até sua flexibilização, na hipótese de coabitação.²⁹⁴

Internamente, no Executivo, a relação entre o presidente e o primeiro-ministro é variável. Nos períodos de concordância, o presidente consegue impor sua maioria à Assembleia e o sistema aproxima-se do presidencialismo. O chefe de Estado escolhe com mais liberdade os ministros e, diante de uma Assembleia estável e cooperativa, executa seu programa. Será ele, na realidade, a autoridade a determinar a política da nação, dando as cartas do jogo político e fazendo com que o governo exerça o importante papel de relacionamento político com o Legislativo nas questões do dia a dia. Nessa situação, na prática, o Governo responde ao presidente, sendo pouco provável que a Assembleia o desautorize ou censure. Durante os períodos de concordância, o presidente, que domina o Governo e a Assembleia, pode vir a exercer o poder em situação de “hiperpresidencialização”, dando as cartas no Executivo e impondo sua pauta legislativa por meio do primeiro-ministro, que se comporta como seu homem de execução. [...]

Por outro lado, na coabitação, o sistema pendula na direção do parlamentarismo, ficando o presidente mais restrito a funções de chefia de Estado, tendendo a ratificar a escolha do primeiro-ministro a partir da indicação da maioria política parlamentar que se lhe opõe e de confirmar os nomes de ministros apresentados pelo chefe de Governo. O Governo terá que buscar constantemente o apoio da Assembleia, ficando em segundo plano a relação de confiança entre o primeiro-ministro e o presidente.

.....
 Não se pode afirmar que, na coabitação, o sistema funcione exatamente como o modelo parlamentar, uma vez que a Constituição francesa dá ao presidente atribuições próprias das quais ele não poderá omitir-se. Contudo, a tendência é a de que haja uma leitura mais literal dos dispositivos constitucionais, ficando cada um, presidente e primeiro-ministro, limitados ao espaço constitucional que lhes cabe. O chefe de Estado, por exemplo, passa a presidir apenas formalmente o Conselho de Ministros, cuja pauta é previamente acordada em reunião entre o primeiro-ministro e os demais componentes do Governo. O presidente, nessa hipótese, não interfere nos atos da política ordinária a não ser que contrariem suas concepções relativas ao feixe de competências das quais detenha proeminência.²⁹⁵

²⁹³ ELGIE, R. The politics of semi-presidentialism. In: _____ (ed.) **Semi-presidentialism in Europe**. Comparative European politics. Oxford: Oxford University Press, 1999. Cap. 1, p. 1-21.

²⁹⁴ A coabitação ocorre quando o Presidente e o Primeiro-Ministro são de partidos opostos, não dispondo o partido do Chefe de Estado de representação no Governo.

²⁹⁵ TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018, p. 76-77.

Em semelhante rumo, Morais aponta que o sistema partidário e, por conseguinte, o sistema eleitoral exercem elevada importância na definição do papel a ser desempenhado pelo Chefe de Estado:

O sistema partidário (que é por seu turno condicionado pelo sistema eleitoral para o parlamento) **constitui o segundo fator de determinação do poder do semipresidencialismo.**

Fases de maior atomização pluripartidária na representação parlamentar geram “**maiorias consociativas**”, uma maior precariedade e dependência política dos governos e um acréscimo do papel interventivo e arbitral do Presidente da República.

Inversamente, fases caracterizadas por tendências bipolarizadoras na configuração da representação dos partidos no Parlamento, geram a estabilização dos governos e o recuo do papel moderador do Chefe de Estado, para uma função protocolar, arbitral ou de meio controlo político.²⁹⁶

Isso posto, o semipresidencialismo francês encontra sua razão de ser, no que toca ao seu desenvolvimento histórico, na revisão constitucional de 1962, de Charles de Gaulle, com o fortalecimento do Executivo e, em especial, da Chefia de Estado através da introdução de sua eleição direta. Ademais, o pendor presidencial também decorre da natureza partidária do processo eleitoral para a Chefia de Estado, uma vez que os candidatos concorrem, via de regra, na condição de líderes de seus respectivos partidos políticos, o que os afasta da condição de lideranças suprapartidárias. Por conseguinte, as atribuições conferidas ao Presidente da República refletem a responsabilização política do Governo perante o Chefe de Estado e, portanto, consagram o exercício dual da função governamental (acentuada bicefalia). Por fim, não obstante seja possível sua flexibilização na hipótese de coabitação, a reforma eleitoral de 2002 reduziu as possibilidades de sua ocorrência, uma vez que houve a sincronização das eleições legislativas e presidenciais, tornando provável que o partido do candidato vitorioso nas eleições presidenciais obtenha, também, vitória nas eleições legislativas.

Morais elenca, em caráter exemplificativo, as seguintes manifestações do sistema semipresidencialista, apontando ainda variações na intensidade do pendor presidencial ou parlamentar: a) semipresidencialismo de pendor presidencial reforçado (Rússia); b) semipresidencialismo de pendor presidencial simples (França); c) semipresidencialismo de pendor parlamentar simples (Áustria); d)

²⁹⁶ MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. *Revista Jurídica*, Lisboa, n. 22, p. 141-160, marc. 1998, p. 151.

semipresidencialismo de pendor governamental ou de gabinete (Portugal até 1995); e) semipresidencialismo de pendor parlamentar mitigado (Portugal após 1995).²⁹⁷ Como dito antes, a maleabilidade do sistema semipresidencialista permitiu variações ao longo do tempo na intensidade do pendor presidencial ou parlamentar, sobretudo em decorrência das contingências partidárias capazes de determinar as relações de maior ou menor dependência entre os órgãos de soberania dessa relação triangular (Presidente, Parlamento e Governo).²⁹⁸

Ante o exposto, o semipresidencialismo de pendor parlamentar pode ser sintetizado como aquele em que o Governo responde *politicamente* apenas perante o Parlamento, ainda que responda *institucionalmente* ao Presidente da República. Por conseguinte, no semipresidencialismo de pendor parlamentar as hipóteses de demissão do Governo pelo Presidente são restritas, assim como a nomeação do Primeiro-Ministro deverá observar, via de regra, a composição partidária do Parlamento decorrente das eleições legislativas.²⁹⁹ Ademais, a atuação do Presidente da República, sobretudo no que diz respeito à sua capacidade de influenciar na condução da política governamental, mostra-se mais comedida e limitada que aquela verificada no semipresidencialismo de pendor presidencial. Por outro lado, as atribuições do Presidente no semipresidencialismo de pendor parlamentar mitigado, como ocorre em Portugal, conferem uma maior discricionariedade ao Chefe de Estado na resolução de crises institucionais em comparação com o que se verifica no semipresidencialismo de pendor parlamentar simples (modelo austríaco), como se

²⁹⁷ MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 22, p. 141-160, marc. 1998, p. 149.

²⁹⁸ É por essa razão que Morais afirma que o pendor do semipresidencialismo português variou ao longo do tempo, ainda que não tenham sido realizadas alterações substanciais nos poderes presidenciais depois da revisão constitucional de 1982. Para o autor, o período compreendido entre 1983 a 1987 foi marcado por um semipresidencialismo de pendor parlamentar simples. Por sua vez, a partir de 1987, o sistema passou a refletir um pendor de Gabinete, porquanto o Primeiro-Ministro Cavaco Silva dispunha de ampla maioria monolítica no Parlamento, garantindo sua proeminência na relação triangular. Por sua vez, a partir de 1995, o sistema deslocou-se para o pendor parlamentar mitigado, dispondo o Primeiro-Ministro António Guterres apenas de maioria relativa no Parlamento, reduzindo, portanto, sua proeminência. Cf. MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 22, p. 141-160.

²⁹⁹ Deve ser ressaltado que a Constituição francesa consagra, à semelhança do que ocorre em Portugal, que a responsabilidade política do Governo se dá apenas perante o Parlamento. Contudo, a prática política francesa concede ao Presidente ampla margem de manobra, sobretudo quando ausente coabitação e o seu partido dispõe de maioria no Parlamento, razão pela qual deve ser classificada como semipresidencialismo de pendor presidencial: “Em França o Presidente dispõe de uma margem de manobra muito ampla para a escolha do Primeiro-Ministro (sobretudo se este pertencer à mesma maioria política) assim como de alguns dos ministros (Defesa e Negócios Estrangeiros), consolidando-se o costume da demissão “voluntária” do Primeiro-Ministro, quando este perder a confiança do Presidente.” In: MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 22, p. 141-160, marc. 1998, p. 150.

percebe no poder discricionário de dissolução do Parlamento conferido ao Chefe de Estado português.³⁰⁰

4.2 O SEMIPRESIDENCIALISMO DE PENDOR PARLAMENTAR DE MATRIZ PORTUGUESA

À luz dos conceitos tratados no item anterior, depreende-se que o semipresidencialismo português é, atualmente, de pendor parlamentar mitigado, sobretudo porque: a) a Chefia de Estado ostenta caráter suprapartidário; b) a responsabilidade *política* do Governo se dá perante o Parlamento; c) o Presidente não desempenha funções governamentais, conferidas com exclusividade ao Governo, ainda que disponha de poderes de controle, fiscalização e direção política conformadora. Em suma, pode-se concluir que a marca distintiva da matriz semipresidencialista portuguesa reside na natureza suprapartidária da Chefia de Estado e no exercício pelo Presidente da República de funções típica de uma autoridade de última instância, *i. e.*, o poder político remanescente.³⁰¹

Além dos elementos comuns aos sistemas semipresidencialistas de pendor parlamentar, a vertente portuguesa apresenta três elementos complementares, conforme leciona Morais: a) *veto presidencial de eficácia absoluta sobre atos legislativos do Governo e de eficácia suspensiva sobre os do Parlamento*,³⁰² b) *autonomia legislativa do Governo e controle político do Parlamento*; c) *limite ao poder de referenda ministerial dos atos presidenciais*.³⁰³

Se por um lado a matriz portuguesa distingue-se do pendor presidencial da vertente francesa, cujas características primordiais foram previamente elencadas, por outro lado apresenta caracteres que a distinguem do pendor parlamentar simples, como o que se vê na Áustria. Com efeito, enquanto o Chefe de Estado austríaco dispõe de poderes limitados acerca da dissolução do Parlamento,³⁰⁴ ao seu homólogo

³⁰⁰ MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 22, p. 141-160, marc. 1998, p. 149-150.

³⁰¹ Acerca do conceito de *função de autoridade de última instância*, conferir a p. 24 do presente trabalho.

³⁰² Como visto no capítulo anterior, o veto político do Presidente da República a diplomas da Assembleia da República poderá ser derrubado pelo Parlamento, desde que observados os quóruns constitucionalmente estabelecidos. Inversamente, o Governo não poderá derrubar veto presidencial sobre o decreto-lei de sua autoria.

³⁰³ MORAIS, op. cit., p. 146-147.

³⁰⁴ O art. 29, n. 1, da Constituição da Áustria estipula que o Presidente poderá dissolver o Parlamento (*Nationalrat*) uma única vez pelos mesmos fundamentos. (ÁUSTRIA. Constituição (1920). **Bundes-**

português é conferido um poder discricionário de dissolução da Assembleia da República. O semipresidencialismo finlandês também se aproxima, no que toca à dissolução do Parlamento pelo Presidente, ao modelo austríaco, uma vez que sua dissolução é ato que requer prévia proposta do Governo, não dispondo o Presidente finlandês da plena liberdade de iniciativa conferida ao seu homólogo português.³⁰⁵

Ademais, o pendor parlamentar do semipresidencialismo português decorre, em parte, do contexto político posterior à Revolução dos Cravos, porquanto o primeiro Presidente da República democraticamente eleito após o 25 de Abril, General Ramalho Eanes, não era originário dos quadros partidários, mas militar de carreira, e contou com o apoio dos dois maiores partidos nacionais, o Partido Social-Democrata (PSD), de centro-direita, e o Partido Socialista (PS), de centro-esquerda.³⁰⁶ Tal peculiaridade possibilitou a criação de um consenso entre as principais forças políticas do país acerca da natureza suprapartidária da Chefia de Estado prevista na nova constituição, impedindo que o sistema caminhasse rumo ao modelo francês. Outrossim, as tentativas de Ramalho Eanes de formar governos de iniciativa presidencial³⁰⁷ motivaram a revisão constitucional de 1982, que culminou na limitação dos poderes presidenciais de demissão do Governo e nomeação do Primeiro-Ministro, consolidando a natureza suprapartidária da Chefia de Estado em Portugal ao estabelecer a responsabilização *política* do Governo exclusivamente perante a Assembleia da República.

Por sua vez, a revisão constitucional de 1982, ao restringir as hipóteses de demissão e nomeação do Governo pelo Presidente da República, fez com que a matriz portuguesa trilhasse caminho diverso do pendor presidencial francês. A experiência francesa, sobretudo a partir de 1962, com a possibilidade de governos de iniciativa presidencial, prescindiu até mesmo que o Primeiro-Ministro nomeado pelo Presidente da República fosse membro do Parlamento, vide a nomeação de Georges

Verfassungsgesetz. Disponível em: <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html>. Acesso em: 2 jun. 2019).

³⁰⁵ A seção 26 do capítulo 3 da Constituição da Finlândia estabelece que o Presidente somente poderá determinar a realização de eleições antecipadas e, por conseguinte, a dissolução do Parlamento mediante proposta do Governo, com a prévia oitiva dos grupos parlamentares. (FINLÂNDIA. Constituição (1999). **Suomen perustuslaki.** Disponível em: <<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2019).

³⁰⁶ O General Ramalho Eanes exerceu a Presidência da República Portuguesa por dez anos, entre 14 de julho de 1976 e 9 de maio de 1986.

³⁰⁷ Foram três os governos de iniciativa presidencial durante o mandato do Presidente Ramalho Eanes, todos de curta duração, tendo como Primeiros-Ministros: a) Alfredo Nobre da Costa (entre 29 de agosto a 22 de novembro de 1978); b) Carlos Alberto da Mota Pinto (entre 22 de novembro de 1978 a 1º de agosto de 1979); c) Maria de Lourdes Pintasilgo (1 de agosto de 1979 a 3 de janeiro de 1980).

Pompidou, que não integrava a *Assemblée Nationale*, por Charles de Gaulle em 1962. Nessa matéria, a vertente portuguesa, à semelhança do semipresidencialismo finlandês,³⁰⁸ condiciona a nomeação do Primeiro-Ministro pelo Chefe de Estado aos resultados obtidos nas eleições legislativas e a consequente composição do Parlamento. Da mesma forma, as hipóteses de demissão do Governo pelo Chefe de Estado mostram-se excepcionais na vertente portuguesa, uma vez que sua responsabilidade perante o Presidente é, tão somente, institucional.

Como resultado, a matriz portuguesa distingue-se da matriz francesa do semipresidencialismo, sucintamente, na natureza suprapartidária das funções exercidas pelo Presidente, que desempenha típica autoridade política de última instância, com eventuais intervenções políticas conformadoras, ao passo que o Presidente francês exerce, sobretudo quando ausente situação de coabitação, funções governamentais ordinárias, acarretando acentuada bicefalia do Executivo. Percebe-se, portanto, uma divisão funcional mais nítida no modelo português, com o reforço da independência política do Governo em face do Presidente. Em caráter exemplificativo pode-se citar a presidência do Conselho de Ministros: enquanto em Portugal o Chefe de Estado *poderá* presidir suas reuniões, desde que consinta com eventual convite do Primeiro-Ministro, o artigo 9º da Constituição francesa dispõe que o Conselho de Ministros *será* presidido pelo Presidente da República (e não pelo Primeiro-Ministro).³⁰⁹

4.3 O PODER NEUTRO DE CONSTANT E A CHEFIA DE ESTADO NO SEMIPRESIDENCIALISMO DE MATRIZ PORTUGUESA

Em conclusão ao presente trabalho, resta ainda apontar em que medida o Poder Neutro de Benjamin Constant se aproxima – e também se afasta – da Chefia de Estado no semipresidencialismo de pendor parlamentar de matriz portuguesa.

Para tanto, cumpre rememorar, sucintamente, que a originalidade do Poder Neutro de Constant reside, sobretudo, na separação orgânica e funcional entre Poder Neutro e Poder Ministerial, outorgando ao primeiro órgão de soberania o exercício de

³⁰⁸ O processo de formação do Governo está disciplinado na seção 61 do capítulo 5 da Constituição finlandesa.

³⁰⁹ FRANÇA. Constituição (1958). **Constitution de la République Française**. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

funções de fiscalização, controle e direção política conformadora, ao passo que ao Poder Ministerial compete o exercício de funções de direção governamental.

Por conseguinte, depreende-se que o modelo semipresidencialista de pendor parlamentar, pelas características que apresenta, conforme analisado no presente capítulo, possibilita uma nítida separação funcional e orgânica entre o Presidente da República, órgão unipessoal de soberania incumbido de funções conformadoras, características de uma autoridade de última instância, e o Governo, órgão de soberania com funções de direção governamental. A ausência de uma bicefalia acentuada também reforça a neutralidade partidária da Chefia de Estado no semipresidencialismo português, à semelhança do idealizado por Constant para o Poder Neutro.

Por sua vez, no que concerne às atribuições do Poder Neutro, Constant elenca como poderes do Chefe de Estado: a) nomear e destituir o Poder Ministerial; b) realizar o controle dos atos legislativos, com prerrogativa de veto aos atos legislativos; c) dissolver o Parlamento; d) nomear os magistrados; e) conceder graça ou indulto; f) declarar guerra e celebrar a paz.

Isso posto, à luz das considerações traçadas no capítulo anterior, conclui-se que os poderes do Presidente da República Portuguesa, ainda que guardem semelhança com as atribuições teorizadas por Constant para o Poder Neutro, apresentam maiores limitações ao seu exercício. Isso porque o semipresidencialismo português desenvolve relações de interdependência e cooperação mais intensas entre seus órgãos de soberania.

Ainda que o poder de veto político outorgado ao Presidente da República caracterize-se por ser um ato discricionário, uma *faculté d'empêcher*, não se mostra idêntico à prerrogativa de veto concebida por Constant, uma vez que, ao contrário do defendido pelo franco-suíço, conhecido por ser um crítico do veto suspensivo,³¹⁰ o constituinte lusitano não o dotou de caráter absoluto, sendo possível a confirmação pelo Parlamento do diploma vetado, desde que observados os quóruns constitucionais para tanto.

Por sua vez, no que toca ao poder de indulto e comutação de penas pelo Presidente português, percebe-se que o Chefe de Estado dispõe de relativa liberdade, consistindo em ato dependente, tão somente, de referenda livre, podendo o Chefe de

³¹⁰ CONSTANT, Benjamin. **Curso de Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820, p. 55-56.

Estado indultar ou comutar penas ainda que sem o consentimento do Governo, o que se aproxima dos termos idealizados por Constant para o instituto.

Da mesma forma, o poder de dissolução do Parlamento pelo Chefe de Estado é uma das chaves-mestras do semipresidencialismo português e também do Poder Neutro de Constant. Com efeito, o texto constitucional português concebe o poder de dissolução da Assembleia da República como ato livre e discricionário do Chefe de Estado.

Contudo, no que concerne ao poder de nomear e destituir o Poder Ministerial, as diferenças entre o semipresidencialismo lusitano e Constant são mais evidentes, sobretudo a partir da revisão constitucional de 1982. Isso porque o franco-suíço trilhou caminho intermediário, atribuindo com exclusividade as funções governamentais ao Poder Ministerial ao mesmo tempo em que assegurou a plena liberdade do Chefe de Estado de nomear e exonerar os seus ministros. A possibilidade de nomear um Primeiro-Ministro que sequer tenha assento no Parlamento aproxima a teoria de Constant, sob tal aspecto, da prática semipresidencialista francesa. Todavia, se o texto constitucional português, ao tornar a demissão do Governo pelo Presidente da República situação excepcionalíssima, afastou-se da possibilidade de demissão *ad nutum* preconizada por Constant, por outro lado evitou que o sistema evoluísse para a partidização da Presidência da República, à semelhança do que ocorreu em França, o que terminaria por afastá-lo, na prática política, ainda mais do caráter suprapartidário propugnado por Constant de Rebecque para a Chefia de Estado.

Ademais, mesmo que no *governo constitucional representativo* defendido por Constant o Gabinete dependesse da confiança do Chefe de Estado, que dispunha de ampla liberdade para nomear e demitir seus membros, ainda que na contramão dos anseios dos partidos representados no Parlamento, a prática política mostrou que, via de regra, o Gabinete acabava por refletir as maiorias parlamentares, uma vez que, não as refletindo em sua composição, a atividade governamental poderia encontrar frequente obstrução no Parlamento. Tal cenário leva a crer que o sistema naturalmente evoluiria para a responsabilização dual do Poder Ministerial, à semelhança do que se vê nos países semipresidencialistas. Por sua vez, cumpre observar que a Constituição Portuguesa não impede, em absoluto, a demissão do Governo pelo Chefe de Estado, assim como é possível, em circunstâncias

excepcionais, a formação de “governos de iniciativa presidencial”, mantida sua responsabilização política perante o Parlamento.³¹¹

Da mesma forma, a prerrogativa do Poder Neutro de nomear os magistrados não encontra paralelo no texto constitucional português. Modernamente, a atribuição em questão poderia ser comparada à nomeação dos integrantes dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário. Todavia, também aqui o Presidente português não dispõe de semelhante atribuição, uma vez que o Chefe de Estado não participa da escolha dos membros do Tribunal Constitucional.

Por fim, no que concerne à prerrogativa de declarar guerra e celebrar a paz, o semipresidencialismo português privilegia maior cooperação entre distintos órgãos de soberania, tendo em vista que requer proposta do Governo (dispondo o Presidente de plena liberdade de recusa), oitiva do Conselho de Estado e aprovação da Assembleia da República.

Em conclusão, tanto o Presidente da República no semipresidencialismo português quanto o Poder Neutro de Constant guardam semelhante compreensão das funções desempenhadas pela Chefia de Estado e, por conseguinte, de seu caráter suprapartidário, característico de uma autoridade de última instância, não obstante apresentem consideráveis diferenças acerca dos poderes de que dispõem.

³¹¹ Em 2015, após eleições legislativas que terminaram sem que nenhum dos partidos obtivesse maioria, cogitou-se a possibilidade de um governo de iniciativa presidencial, após o Governo minoritário de centro-direita (coligação “Portugal à Frente”) ter o seu programa rejeitado no Parlamento. Ademais, o Presidente Cavaco Silva não podia dissolver o Parlamento e convocar novas eleições, uma vez que se encontrava em seus últimos seis meses de mandato. A hipótese de um governo de iniciativa presidencial foi descartada após o Partido Socialista (PS) conseguir o apoio do Bloco de Esquerda (BE) e do Partido Comunista Português (PCP), tornando viável um governo minoritário do PS com o apoio parlamentar dos demais partidos de esquerda. Cf. RIBEIRO, Nuno. Governo de iniciativa presidencial é viável mas pouco operativo. **O Público**, Lisboa, 27 out. 2015. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2015/10/27/politica/noticia/governo-de-maioria-iniciativa-presidencial-e-viavel-mas-pouco-operativo-1712420>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

5 CONCLUSÃO

Da pesquisa realizada são extraídas algumas conclusões relativas ao objeto estudado nesta monografia.

Foram analisadas, no primeiro capítulo, as origens da teoria da divisão dos poderes no Estado Nacional Moderno, as influências históricas e doutrinárias da tetrapartição dos poderes e as características essenciais do Poder Neutro teorizado por Constant, pôde-se concluir que: a) a teoria da divisão dos poderes significou a distribuição das funções contidas no poder político em distintos órgãos, tendo se desenvolvido a partir da formação do Estado Nacional Moderno; b) Benjamin Constant insere-se na tradição do liberalismo doutrinário francês, sobretudo no período de transição entre o Império e a Restauração Bourbon, não obstante sua teoria da tetrapartição dos poderes tenha sido influenciada de sobremaneira pelas discussões acerca das prerrogativas da Coroa na primeira Assembleia Constituinte Francesa; c) a originalidade da tetrapartição dos poderes reside na separação orgânica e funcional do Poder Ministerial, atribuído ao Gabinete, e do Poder Neutro, exercido pelo Chefe de Estado, árbitro imparcial e suprapartidário.

Posteriormente, analisou-se as atribuições conferidas pelo texto constitucional português ao Presidente da República, pôde-se concluir que: a) em Portugal, a Chefia de Estado assumiu natureza suprapartidária, com funções de mediação e arbitragem, típicas de uma autoridade de última instância; b) as funções de direção da política governamental, por sua vez, foram conferidas ao Governo, responsável politicamente somente perante a Assembleia da República, sendo sua responsabilidade perante o Presidente da República apenas institucional; c) dentre os principais poderes conferidos ao Presidente da República estão o veto político aos diplomas legislativos, requerer a fiscalização de constitucionalidade ao Tribunal Constitucional, a plena liberdade de dissolução do Parlamento e, em casos excepcionais, para resguardar as instituições nacionais, a demissão do Governo.

Por fim, procedeu-se com sucinta análise das características essenciais do semipresidencialismo e, em especial, dos elementos distintivos do semipresidencialismo de pendor parlamentar de matriz portuguesa, com o propósito de, ao final do trabalho, elencar os pontos de convergência entre as atribuições e funções concebidas por Constant ao Poder Neutro e aquelas previstas na Constituição Portuguesa de 1976 para a Chefia de Estado, oportunidade em que foram extraídas

as seguintes conclusões: a) o sistema semipresidencialista é um modelo autônomo, dotado de identidade própria, não obstante apresente variações consideráveis nos países que o adotam; b) as relações de cooperação e interdependência entre Presidente, Parlamento e Governo são preponderantes para definir o pendor do sistema semipresidencialista; c) em Portugal, sobretudo a partir da revisão constitucional de 1982, vigora o semipresidencialismo de pendor parlamentar; d) ao contrário do que se verifica no semipresidencialismo francês, na vertente portuguesa a Chefia de Estado assumiu, via de regra, caráter eminentemente suprapartidário e funções de garante da ordem institucional, com separação funcional mais nítida, cabendo ao Governo, com exclusividade, a direção da política governamental, o que aproxima o semipresidencialismo lusitano, sob tais aspectos, do Poder Neutro de Constant; e) à semelhança do que se verifica na Teoria da Tetrapartição dos Poderes, o texto constitucional português confere ao Presidente da República o poder discricionário de dissolução do Parlamento, uma das chaves-mestras do semipresidencialismo de matriz portuguesa na resolução de crises institucionais e políticas; f) não obstante a parcial convergência, percebe-se também pontos de divergência, sobretudo no poder de demissão do Governo pelo Chefe de Estado, uma vez que a Constituição, após a revisão constitucional de 1982, consagrou a responsabilização política do Governo exclusivamente perante o Parlamento, não dispondo o Chefe de Estado de plena liberdade na nomeação e demissão do Governo, ao contrário do que ocorria no governo constitucional representativo defendido por Constant.

REFERÊNCIAS

AMBROSINI, D. R. **Do Poder Moderador**: uma análise da organização do poder na construção do Estado imperial brasileiro. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004.

AQUINO, Tomás de. **Escritos Políticos de Santo Tomás de Aquino**. Trad. Francisco Benjamin de Souza Neto. Petrópolis: Vozes, 1997.

ÁUSTRIA. Constituição (1920). **Bundes-Verfassungsgesetz**. Disponível em: <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html>. Acesso em: 2 jun. 2019.

BERGERON, Louis; FURET, François; KOSELLECK, Reinhart. **La época de las Revoluciones europeas, 1780-1848**. Madrid: Siglo XXI, 1994.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed., 2 v. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. 2. ed., trad. Alfredo Fait. São Paulo: Mandarim, 2000.

_____. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma Teoria Geral da Política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e analyse da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia Villeneuve, 1857.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed., 4. reimp, tomo 1. Coimbra: Almedina, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., 11 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital Martins. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CONSTANT, Benjamin. **Curso De Política Constitucional**. Tomo 1, trad. D. Marcial Antonio Lopez. Madrid: Imprenta de la compañía Juan José Sigüenza y Vera, 1820.

_____. **Principles of politics applicable to all governments**. Trad. para o inglês por Dennis O’Keeffe. Indianápolis: Liberty Fund, 2003.

CRUZ, Manuel Braga da. O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português. **Análise Social**. Lisboa, vol. XXIX (125-126), p. 237-205, 1994 (1º e 2º).

FELONIUK, Wagner Silveira. **A Constituição de Cádiz: Influência no Brasil**. Porto Alegre: DM Editora, 2015.

FINLÂNDIA. Constituição (1999). **Suomen perustuslaki**. Disponível em: <<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

FRANÇA. Constituição (1958). **Constitution de la République Française**. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

FURET, François. **Pensando a Revolução Francesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

ELGIE, Robert. **Semi-Presidentialism: sub-types and democratic performance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ELGIE, R. The politics of semi-presidentialism. In: _____ (ed.) **Semi-presidentialism in Europe**. Comparative European politics. Oxford: Oxford University Press, 1999. Cap. 1, p. 1-21.

GAMBRA, Rafael. **Tradición o Mimetismo: la encrucijada política del presente**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976.

GASPAR, Carlos. O processo constitucional e a estabilidade do regime. **Análise Social**. Lisboa, vol. XXV (105-106), p. 9-29, 1990 (1º e 2º).

GOUVEIA, Jorge Cláudio Bacelar. **A dissolução da Assembleia da República**. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

_____. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. atual., 2 v. Coimbra: Edições Almedina, 2011.

HOBBSAWM, Eric J. **A Era das Revoluções: 1789-1848**. 39. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

LYNCH, C. E. C. O Discurso Político Monarquiano e a Recepção do Conceito de Poder Moderador no Brasil (1822-1824). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 611-654, 2005.

_____. **O momento monarquiano: o Poder Moderador e o pensamento político imperial**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2007.

_____. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 188, p. 93-111, out./dez 2010.

MANENT, Pierre. **História intelectual do liberalismo: dez lições**. Tempo e Saber, Rio de Janeiro: Imago, 1990.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 5. ed, tomo 3. Estrutura Constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

_____. O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa. **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**. Ciudad de México, n. 19, p.149-171, 2008 (jul. a dez.).

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo 2. Organização Económica, Organização do Poder Político, artigos 80º a 201º. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

MORAIS, C. B. As metamorfoses do semipresidencialismo português. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 22, p. 141-160, marc. 1998.

OTERO, Paulo (Coord.); LOMBA, Pedro; PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Comentário à Constituição Portuguesa**. V. 3, tomo 1. Princípios gerais da Organização Política, artigos 108º a 119º. Coimbra: Edições Almedina, 2008.

PINTO, M. M. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, n. 7, p. 83-97, 2005.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <<http://bit.do/constituicaoportuguesa>>. Acesso em: fev. a jun. 2019.

_____. Lei n. 3/74, de 14 de maio de 1974. **Diário da República Eletrônico**. Disponível em: <<http://bit.do/lei3-74>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. Lei n. 44/86, de 30 de setembro de 1986. **Diário da República Eletrônico**. Disponível em: <<http://bit.do/lei44-86>>. Acesso em: 3 maio 2019.

_____. Regimento da Assembleia da República, de 20 de agosto de 2007. **Diário da República Eletrônico**. Disponível em: <<http://bit.do/regimentoar>>. Acesso em: 17 maio 2019.

_____. Regimento do Conselho de Estado, de 10 de novembro de 1984. **Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.presidencia.pt/?idc=80>>. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. Tribunal Constitucional. Acórdão nº 309/94. Relator: Cons.º Luís Nunes de Almeida. Lisboa, 1994. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940309.html>>. Acesso em: 16 abr. 2019

RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **O liberalismo francês**: a tradição doutrinária e sua influência no Brasil. Juiz de Fora: [s.n.], 2002.

SCANTIMBURGO, João de. **O Poder Moderador**: história e teoria. São Paulo: Pioneira, 1980.

SHUGART, M.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies**: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOUSA, José Pedro Galvão de. **O totalitarismo nas origens da moderna Teoria do Estado**: um estudo sobre o *Defensor Pacis* de Marsílio de Pádua. São Paulo: Saraiva, 1972.

_____. **Iniciação à Teoria do Estado**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976.

SOUZA, Braz Florentino Henriques de. **Do Poder Moderador**. Recife: Typographia Universal, 1864.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder**: uma nova teoria da divisão dos poderes. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./mar. 2018.

TEJADA, Francisco Elías de. **La Monarquía Tradicional**. Madrid: Ediciones Rialp, 1954.

VINCENT, K. Steven. Benjamin Constant and constitutionalism. **Historia Constitucional**. Oviedo, Espanha, n. 16, p. 19-46, 2015.