

O poder moderador ou a forma de iniciativa invisível do Presidente

António Tavares

*Professor auxiliar na Universidade Lusófona do Porto
Diretor do curso de Ciência Política e Estudos Eleitorais*

Introdução

Nos últimos tempos o discurso da reforma do sistema político tem aparecido em força na agenda dos vários agentes. Muito por causa de processos judiciais e de questões que se prendem com a representatividade crítica dos portugueses.

Curiosamente este discurso não aparece colocando em causa o nosso sistema semipresidencialista, ao contrário dos momentos que antecederam a revisão constitucional em 1982, mas antes sobre qual o papel dos deputados e, por uma maioria de questão, dos partidos políticos por receio aos discursos populistas que se transmitem noutros sistemas.

Mantem-se, pois, no nosso sistema político, em relevo o papel e a figura institucional do Presidente da República.

“O Presidente da República deve ser o garante do regular funcionamento das instituições democráticas e desenvolver uma colaboração ativa com o Parlamento e o Governo, sem interferir nas suas competências, respeitando escrupulosamente a Constituição” (Cavaco Silva 329;2002)

Pode ser o Presidente da “magistratura de influência” de que falava Mário Soares ou antes o da “magistratura de interferência” que concluía o primeiro-ministro Cavaco Silva?

Quando Silvestre Pinheiro Ferreira, conselheiro e Ministro de D. João VI, influenciado por Benjamim Constant enunciou, na nossa ordem

jurídica constitucional, o novo papel institucional do monarca assente no seu poder moderador estava, de certeza, longe de prever a importância e o impacto que esse conceito terá ao longo dos tempos na vida política portuguesa.

Benjamim Constant não desejava o monarca no exercício direto do Poder Executivo, antes, pretendia-o ter como um árbitro do sistema político numa forma de um poder neutro que se deveria manter afastado de qualquer forma de atividade governamental. Lembrando a forma de Thiers *"o rei reina e não governa"*.

Como concretizava o Conde de Lanjuinais, em 1819, *"para que haja uma liberdade regular é necessário uma autoridade mediadora diretiva, moderadora, neutra a certos aspectos, absoluta em outras relações, enfim irresponsável, uma autoridade que previna ou termine toda a luta perniciosa, que proporcione ou restabeleça a harmonia necessária entre as grandes autoridades"* (Lanjuinais, 1832:219)

A ideia seria afastar o monarca do exercício da atividade governamental, garantindo-lhe liberdade de opções políticas em nome do bem comum e antes *"na qualidade de chefe de Estado neutro dos interesses políticos dos poderes diretamente constituídos, ele poderia discricionária, mas também excepcional e pontualmente, as crises que eventualmente irrompessem entre eles, o que faria do príncipe não o chefe partidário da administração pública, mas o árbitro reconhecido do sistema representativo."* (Lynch, 2005:643)

A Carta Constitucional de 1826, cuja vigência durou aproximadamente sete décadas, procurou ser, assim, um meio termo de compromisso entre uma esquerda liberal assente na ideia de uma soberania nacional e uma direita liberal conservadora de reforço das competências régias. Curiosamente ideia esta que se irá sempre debater, com várias formas e protagonistas, ao longo dos 200 anos seguintes.

Com efeito, quando analisamos as Constituições portuguesas, entre 1822 e 1976, naturalmente encontramos este debate de uma constante procura do equilíbrio institucional entre o papel do Chefe de Estado e do Primeiro-Ministro.

Com um enquadramento próprio na monarquia constitucional, nomeadamente na relação D. Carlos-João Franco, tumultuoso e anárquico, na I República, numa formula entre o parlamentarismo republicano e o presidencialismo de Sidónio ou inexistente, durante o consulado de Salazar, mas já condicionado na relação Marcelo-Tomás, quando este impôs condições para a continuação da política ultramarina, sob pena de intervenção das forças armadas são exemplos suficientes para se avaliar depois, na III República democrática, a diversidade de relacionamentos institucionais que o fim do chamado “arco do poder”, e a posterior criação de uma “geringonça”, implicou com a quase simultânea eleição do Presidente Marcelo Rebelo de Sousa.

1. O papel constitucional do Presidente da República: um estatuto jurídico com autoridade política

A exemplo da Constituição de 1933, e tal como F. Lassalle ensinou, a constituição formal dizia que residia no Presidente da República a sede do poder executivo quando, na constituição real, estava no Presidente do Conselho de Ministros. (Miranda, 68-94: 2007)²⁰ Seguindo de perto Adriano Moreira na sua análise “tridimensional da forma, da sede e da ideologia” na leitura da Constituição onde a forma é sempre obedecida, mas em que na sede implica distinguir entre a sede de apoio, em regra o Parlamento, e a sede do exercício do Poder, com grupos de interesses e de pressão concluindo que a *“luta pelo Poder utiliza métodos amorais,*

²⁰ Miranda, J. (2007) fala-nos das várias teorias da Constituição optando pela defesa uma Constituição aberta (Paulo Bonavides) numa sociedade aberta (Karl Popper) e com um poder aberto (Georges Burdeau).

definidos por uma relação meio - fim, que o triunfo leva, muitas vezes, a consagrar pela nova ordem jurídica estabelecida", a lei seria então muito mais "um instrumento do Poder que um limite". (Moreira A, 148-169: 1989).

Analisando um sistema misto, com fatores presidenciais e parlamentares, podemos constatar que a sua maleabilidade institucional tem uma base de origem parlamentar à qual são acrescentados ingredientes de origem presidencial – o mais notório será a adoção de uma eleição presidencial por sufrágio direto e universal. Será isso o suficiente para trair esta espécie de sistema de *"checks and balances"* que pretendia manter o equilíbrio entre os poderes numa só manifestação em que o Presidente da República tem, numa mão, uma perigosa "bomba atómica" e, na outra, uma simples "pistola de alarme"? (Rebelo de Sousa, 2011)²¹.

O sistema de governo português na Constituição de 1976, na sua versão originária²², era e continua a ser, um governo democrático representativo de uma divisão de poderes com características semipresidenciais, parlamentares e de diretório militar. Até 1982 o Conselho da Revolução impedia o carácter verdadeiramente democrático do regime e a caracterização do sistema como semipresidencial, já que era o elemento diretorial militar que tutelava todos os órgãos da direção do Estado. O quadro de equilíbrio institucional compreendia e justificava-se pelas razões históricas que já aduzimos no capítulo anterior. Elementos de influência parlamentar existiam como o facto de o Governo ser constituído em função dos resultados eleitorais, o primeiro-ministro ser sempre designado tendo em conta esses mesmos resultados, o Governo depender da confiança política do Parlamento e com a condução da política geral do país cometida ao mesmo Governo.

²¹ Rebelo de Sousa, M. (2011), Entrevista ao Jornal I, 2001, setembro 24.

²² Seguimos aqui na sua versão original a Constituição de 1976. Uma análise bem desenvolvida pode ser encontrada em Rebelo de Sousa, M. (1988).

A componente presidencial poderia ser encontrada no facto do Presidente da República ser eleito por sufrágio universal, direto e secreto (artigo 124.º da CRP), (Lucas Pires, 307: 1989) da responsabilidade do Governo perante o Presidente (artigos 193.º e 194.º), o veto suspensivo (artigo 137.º, alínea b e 139.º), a dissolução da Assembleia da República (artigo 136.º alínea e), com os quatro condicionalismos que a Constituição implicava resultantes da conjugação dos artigos 198.º n.º 2, 175.º, 128.º n.º 2 e 198.º n.º 3.

Marcelo Rebelo de Sousa considerava que o sistema de governo semipresidencial na Constituição de 1976 *"se definia pela convergência da legitimidade do sufrágio direto e universal (Salgado de Matos, 1983) como forma de designação do Chefe de Estado com a manutenção dos mecanismos da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento."* (Rebelo de Sousa, 12: 1988). Esta posição era coincidente com a de Maurice Duverger, que no seu livro *"Xeque-Mate"*, fazia uma análise comparativa dos sistemas políticos semipresidenciais considerando que o sistema semipresidencial nascia das fraquezas do sistema parlamentar. *"Não se elege um presidente por sufrágio universal para que ele inaugure exposições, mas sim para que possa agir"* (Duverger, 27: 1978) e, por isso, considerava que, em Portugal, a função arbitral do Presidente era ultrapassada e sobreposta devendo permitir a este influenciar a prática governamental corrente como foi a experiência eanista de exercício da função.

Independentemente dos poderes concretos que a Constituição outorga, a Presidência da República goza sempre de um prestígio acrescido, como as frequentes sondagens de opinião manifestam, face às restantes instituições do Estado.

O funcionamento do sistema de partidos e do jogo conjuntural das maiorias parlamentares é decisivo porque implica um modo de

organização das relações presidente - parlamento assente, quase sempre, numa rivalidade política que vai influenciar o comportamento do sistema de governo. Para o sistema funcionar na sua plenitude, isto é, sem o surgimento de focos de tensão política, é necessário um Parlamento com uma maioria sólida e coerente que obedeça ao Chefe do Estado daí que um sistema bipartidário seja mais adaptável, aparentemente, do que um sistema multipartidário de partido dominante na base de criação de governos majoritários.

O Presidente pode, assim, encontrar-se perante três hipotéticos cenários:

- a) Maioria parlamentar identificada com o presidente;
- b) Maioria parlamentar oposta ao presidente;
- c) Maioria parlamentar identificada com o presidente, mas não lhe reconhecendo uma liderança política.

Quando a maioria parlamentar se identifica plenamente com o presidente este, no entendimento de Olivier Duhamel, *"reina e governa"* (Duhamel, 1994)²³ mas num cenário onde a maioria parlamentar sendo monocolor ou de coligação, não nasce da maioria presidencial, torna a situação política mais complexa assumindo uma oposição ao presidente.

Maurice Duverger fala em *"coabitação política"* para dizer que, nesse caso, prevalece o tempo da legalidade democrática definida por uma regra muito simples *"só a Constituição e nada mais do que a Constituição"* já para outros autores, como Pierre Pactet (Pactet, 1994) ou Rafael Martinez, (Martinez e Garrido, 2000)²⁴ preferem antes chamar *"semipresidencialismo de coexistência"*. Nesta situação, o presidente deve assumir-se como um homem de Estado porque a sua qualidade de chefe de Estado sobrepõe-se à responsabilidade suprema da República. O poder

²³ Duhamel Foi eurodeputado pelo Partido Socialista francês e professor universitário no Instituto de Estudos Políticos em Paris.

²⁴ Rafael Martinez é professor na Universidade de Barcelona e António Garrido é professor na Universidade Complutense de Madrid.

do Estado necessita de um homem capaz de ser o intérprete das suas responsabilidades políticas porque como diz Quermonne “*não há poder de Estado sem um homem de Estado*”. (Martinez e Garrido, 13: 2000).

Na Constituição de 1976 prevê-se um sistema de governo com a eleição por sufrágio direto e universal de dois órgãos de soberania: a Assembleia da República e o Presidente da República. Este equilíbrio institucional que este sistema de governo apela, ao introduzir dois elementos racionalizadores no processo de decisão política, justifica-se pelo facto da nossa tradição histórica constitucional existirem dois marcos significativos nesse mesmo sentido, quer em 1826, com a Carta Constitucional, quer em 1933, com a Constituição: o poder moderador, ou de árbitro do Rei, ou a “*presidência supra-partes*”, para usar uma expressão de Cristina Queiroz, conjuntamente com o desejo da velha oposição republicana (Queiroz, 137: 2007) da realização da eleição presidencial direta.

As candidaturas à Presidência da República são propostas por cidadãos eleitores, num mínimo de 7.500 a um máximo de 15.000, tendo o candidato necessidade de obter mais de metade dos votos validamente expressos sob pena de ter de existir uma segunda votação com os dois candidatos mais votados no primeiro sufrágio. São candidaturas propostas por cidadãos organizados e não por partidos políticos.²⁵ O Presidente da República é eleito pelos cidadãos por sufrágio universal e direto para um mandato de cinco anos, não podendo ser reeleito para um terceiro mandato consecutivo, sendo elegíveis os cidadãos eleitores, portugueses de origem e maiores de 35 anos (artigos 121.º e 122.º da CRP).

Não sendo, como referimos, admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo nem durante o quinquénio imediatamente

²⁵ Quem não se lembra de movimentos célebres, com cidadãos oriundos de várias sensibilidades políticas, como a CNARPE (Comissão Nacional de Apoio à Reelection do Presidente Eanes) ou do MASP (Movimento de Apoio Soares Presidente).

subsequente ao termo do segundo mandato (123.º da CRP) num respeito pelo princípio republicano da renovação dos titulares de cargos políticos (artigo 118.º da CRP).

Tem como funções constitucionais representar a República e garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o *regular funcionamento das instituições democráticas* e é por inerência o Comandante Supremo das Forças Armadas (artigo 120.º da CRP).²⁶

As competências, que a Constituição de 1976 outorga ao Presidente, são várias nomeadamente:

- a) A dissolução da Assembleia da República;
- b) A nomeação do Primeiro-Ministro e a demissão do Governo;
- c) A dissolução dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas;
- d) A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência;
- e) A declaração de guerra e feitura da paz;
- f) A promulgação das leis, decretos-leis, decretos regulamentares e a assinatura dos restantes decretos do Governo;
- g) A ratificação dos tratados internacionais e a assinatura dos decretos e resoluções que aprovem acordos internacionais;
- h) A convocação do referendo;
- i) A fiscalização preventiva da constitucionalidade;
- j) A nomeação e exoneração de titulares de órgãos do Estado;
- k) A nomeação de embaixadores e dos enviados extraordinários;
- l) O indulto e comutação de penas.

O Presidente preside, ainda, ao seu órgão político de consulta que é o Conselho de Estado, onde designa cinco cidadãos para o integrarem

²⁶ A este propósito e sobre o modo como o Presidente define os objetivos de acompanhamento desta função constitucional e do Conselho Superior de Defesa Nacional ver Leal, J. (2006). A Casa Militar da Presidência da República, *Revista Militar*, 2006, junho.

durante o seu mandato e, pode também, presidir ao Conselho de Ministros só e quando o Primeiro-ministro lho solicitar.²⁷

O Presidente tem funções de representação da República, no sentido de Estado, como é o caso das funções respeitantes às relações diplomáticas, aos atos de direito internacional, já teve, mesmo, funções respeitantes a territórios sobre administração portuguesa como foi o caso de Macau e a promoção dos atos necessários à realização do direito à autodeterminação e à independência de Timor-Leste, funções em caso de guerra e funções de reconhecimento a cidadãos de mérito.

Compete-lhe como vimos já exercer funções de garantia da independência do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas no quadro dos órgãos de Estado e das regiões autónomas, na fiscalização da constitucionalidade e da legalidade, no caso de situações de necessidade e de comando supremo das Forças Armadas.

Outra das suas funções é de dinamização das instituições quando exerce funções relativas a processos eleitorais ou em relação a órgãos do Estado e das regiões autónomas quando preside ao Conselho de Estado ou nomeia ou exonera o Primeiro-Ministro, o Presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República, a atos do Estado como a promulgação das leis, decretos-leis e os decretos regulamentares e assinar os restantes decretos do Governo.

Finalmente, exerce ainda funções de intervenção e de controlo político quando solicita a órgãos do Estado, como no caso do Conselho de Estado, se pronunciem sobre quaisquer atos no âmbito das suas competências, dirige mensagens à Assembleia da República, convoca extraordinariamente o Parlamento, ou em relação a atos do Estado e das regiões autónomas como submeter a referendo questões de interesse

²⁷ Só o primeiro-ministro António Guterres convidou, para tal, no final do mandato presidencial Mário Soares (artigo 133.º alínea i) da CRP. Numa atitude meramente de simpatia. Aliás, aquando do seu jubileu, a Rainha Isabel II de Inglaterra também foi convidada a participar num Conselho de Ministros por David Cameron.

nacional ou regional bem como exercer o direito de veto e as funções de clemência quando indulta e comuta penas (artigo 134.º alínea f).

O Presidente tem, no dizer de Jorge Miranda, “*um grau decrescente de liberdade*” (Miranda, 362-370:1998) na sua livre determinação para querer atuar no jogo político dos partidos ou não ser o garante a estabilidade constitucional. No caso português, o sistema tem variado em razão das alterações das competências que o presidente, o parlamento e o governo vão ganhando ao longo dos diversos momentos históricos (revisões constitucionais e ainda alterações no quadro partidário).

O período de 1976 a 1982 tem sido designado por “semipresidencialismo de índole presidencial, ou por “semipresidencialismo de equilíbrio de poderes”, face ao equilíbrio entre as competências dos diversos órgãos de soberania.

A primeira revisão constitucional, em 1982, introduziu alterações que fortaleceram a componente parlamentar, apesar de o Presidente ter visto mais esclarecidos alguns dos seus poderes como no caso de dissolução parlamentar ou o aumento do elenco de leis sujeitas ao seu veto qualificado.

O período de 1983 a 1987 tem sido designado por “semipresidencialismo de índole parlamentar simples”. Durante o governo de coligação designado por “Bloco Central” (1983-1985) houve um recuo limitado do protagonismo do Presidente da República enquanto entre 1987 a 1995 tem sido designado por “semipresidencialismo de índole de Gabinete ou Primeiro-Ministro”.

As eleições de 1987 deram origem a um quadro maioritário de partido dominante. O Primeiro-Ministro aliava uma chefia do partido no poder a uma liderança do governo e a um forte controlo da maioria parlamentar. O Presidente da República viu a sua função apagada (de 1987 a 1991, onde coabitou e foi colaborante com o governo; de 1991 a 1995 salienta-se o

carácter conflituante das relações entre o Presidente da República e o Governo).²⁸

A segunda revisão constitucional, em 1989, veio introduzir o referendo possibilitando ao Presidente da República convocá-lo, apenas sob proposta do Governo ou do Parlamento.

A terceira revisão constitucional, em 1992, adaptou o ordenamento jurídico ao Tratado da União Europeia confirmando o protagonismo governamental e parlamentar no processo de decisão e de acompanhamento dos atos relativos à integração comunitária.

Em 1995 realizaram-se eleições para a Assembleia da República e, em 1996, eleições presidenciais e do resultado das mesmas veio a verificar-se a existência pela primeira vez de um governo, uma maioria parlamentar e um presidente oriundos da mesma área política.

O último período, de 1997 até à presente data, tem sido designado por “semi-presidencialismo de índole parlamentar mitigado ou atenuado” em razão do protagonismo relativo assumido pelo governo, tendo autores como António José Fernandes denominado mesmo o sistema de governo como “para-parlamentar”. (Fernandes, 157: 2008)²⁹

A quarta revisão constitucional, em 1997, manteve os poderes presidenciais e alargou os poderes parlamentares nomeadamente com o acréscimo das matérias de reserva absoluta e relativa de competência legislativa e outorgou à Assembleia da República uma reserva de aprovação de tratados, o aumento das matérias sujeitas à disciplina de leis reforçadas pelo procedimento, o que reduz o poder da bancada parlamentar do governo e transfere para o Parlamento a génese de certos atos legislativos de conteúdo qualificado, através de consenso alargado e o

²⁸ Mário Soares promoveu as presidências abertas e realizou um Congresso “Portugal que futuro?” num sinal de afrontamento político ao primeiro-ministro Cavaco Silva.

²⁹ Não concordando com esta definição está, por exemplo, Vitalino Canas que considera que quando existem poderes importantes, citando Colliard, eles ou são meramente nominais, como no Reino Unido, ou dependentes de atos do Governo. Canas, V. (1982)

reforço do controlo parlamentar sobre o processo de concretização dos fins inerentes à União Europeia.

Com a quinta revisão constitucional, em 2001, pretendeu-se, em particular, adaptar o texto constitucional de forma a possibilitar a ratificação pelo Estado português do estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI) que o governo havia, entretanto, assinado. Apesar de esta revisão ter ido um pouco mais longe, não se verificaram alterações no equilíbrio das competências dos órgãos de soberania.

A sexta revisão constitucional, em 2004, aprofundou a autonomia político-administrativa das regiões autónomas, aumentando os poderes das respetivas Assembleias Legislativas e substituindo o Ministro da República pela figura do representante da República, alterou normas como a relativa à vigência na ordem interna dos tratados e normas da União Europeia, aprofundou o princípio da limitação dos mandatos dos cargos políticos executivos e reforçou o princípio da não discriminação.

A sétima revisão constitucional, em 2005, teve como objetivo consagrar no texto constitucional a possibilidade de convocação e de efetivação de referendo sobre a aprovação de tratados que visem a construção e aprofundamento da União Europeia. (Gomes Canotilho, 195-219: 2008).

As funções e os poderes que a Constituição outorga ao Presidente da República assentam numa ideia base de sustentabilidade política no equilíbrio do sistema. Esse papel permite uma leitura presidencial e constitucional que sendo, muitas vezes, quase sempre, subjetiva, motiva, desde a revisão constitucional de 1982, um quadro de referências que não tem implicado uma leitura muito diferente, de presidente para presidente, dos seus poderes.

Depois da forte discussão ideológica, em termos do sistema de governo, nas eleições presidenciais de 1980 e de 1986, a apresentação de autênticos programas eleitorais tem sido substituída por simples linhas

programáticas, que enunciam princípios com os quais o candidato a presidente se pretende afirmar perante o país. O candidato procura, então, captar votos num eleitorado que lhe é estranho, quando é oriundo de um bloco político-partidário, e, eleito, nem sempre consegue escapar a acusações de simpatia ou de apoio ao Governo.

Freitas do Amaral afirmava, em 1985, que no *"sistema semipresidencialista o conflito institucional é possível e, se não houver coincidência entre a maioria presidencial e a maioria parlamentar, inevitável"* porque o sistema de partidos (pluripartidarismo) e o sistema eleitoral (representação proporcional) *"empurraram o nosso sistema político para o lado do parlamentarismo"*, enquanto o sistema de governo (pelo modo de eleição do presidente) *puxava para o lado do semipresidencialismo.*" (Freitas do Amaral, 60-82: 1985).

A autoridade política do presidente deriva de uma leitura jurídica da constituição ou antes do seu perfil psicológico assente numa personalidade ao serviço de uma estratégia pessoal?

O perfil presidencial foi assim, entre 1976 e 1986, muito influenciado pelo facto de o primeiro Presidente eleito democraticamente ser um militar a quem competiu fazer a transição e a consolidação das instituições além de promover o regresso dos *"militares políticos"* aos quartéis.

Eanes, contudo, nunca quis *"assumir poderes que (...) não foram conferidos"*, mas não se negava a *"eximir-se aos deveres que (...) foram impostos."* Como diz Joaquim Aguiar, não era líquido que Eanes, ao ter uma maior intervenção executiva, a sua função presidencial continuasse a ser bem-sucedida como aconteceu com os governos de iniciativa presidencial e na sua má experiência de líder do PRD. (Aguiar, 1256:1996).

De acordo com a análise de Francisco Lucas Pires, na primeira eleição presidencial o que estava em avaliação, perante os candidatos Ramalho

Eanes, Otelo Saraiva de Carvalho ou Pinheiro de Azevedo, *"eram também facções militares que estavam em causa à espera de saírem vitoriosas ou derrotadas."* (Lucas Pires, 63:1976).

Após a eleição do primeiro presidente civil, Mário Soares, em mais de 60 anos (1926-1986), a influência da direção presidencial no sistema de governo começou a esbater-se não podendo afirmar-se o Presidente como *"um simples catalisador, nem o super Primeiro-Ministro, nem o leader da oposição disfarçado de instituição nacional."* (Ferreira da Cunha, 147:1998).

O Presidente tem sabido usar os seus *"poderes de reação"* como o direito de veto ou a fiscalização da constitucionalidade das leis ou os seus *"poderes de ação"* como a dissolução do parlamento num misto de atuação, que a Constituição lhe permite, e o voto popular lhe reconhece, como um fator corretivo das condições objetivas proporcionadas pelo sistema eleitoral de dificuldade de constituição de maiorias parlamentares estáveis e coerentes³⁰.

2. O Presidente: A TRADIÇÃO e prática política.

2.1 O caso do Presidente Marcelo Rebelo Sousa: o Presidente dos afetos

O exercício das funções presidenciais, em Portugal, não podemos esquecer o enquadramento dos poderes presidenciais na sua relação com os outros poderes.

Desde a revolução francesa (1789) que a divisão de poderes entre executivo, legislativo e judicial, na esteira de Montesquieu, é aceite na ordem jurídica, que é a Constituição, pela comunidade política.

³⁰ Este título corresponde ao capítulo II, da Parte II (A normalidade institucional, a prática militar e civil do exercício da função presidencial) do nosso livro *"A coabitação política em Portugal na vigência da Constituição de 1976"*.

Alguns autores preferem falar de “*coexistência institucional*” (Barbosa Rodrigues 65;2017) outros de “*coabitação política*” como Rebelo de Sousa M (1987) termo que também preferimos (Tavares 2016).

A escolha não será accidental, mas antes assumida, pois considerarmos que é de uma efetiva coabitação de que se trata. Independentemente da origem política do Presidente não ser coincidente com a área do partido do Governo, como dizia Jacques Chaban-Delmas, antigo primeiro-ministro francês do general De Gaulle, “em caso de coabitação, o Governo governa e o Presidente preside” (Duverger,45:1986).

O Presidente Sampaio falava mesmo de uma coabitação de confluência quando existia uma identificação da família política. (Gabriel, 112-118:2007).

Cada Presidente, contudo, quis deixar uma marca no seu mandato. Da “*solidariedade institucional*” de Eanes à “*magistratura de influência*”, Soares a um Presidente no “*vértice do triângulo constitucional*” com Sampaio ou resignado a uma “*cooperação estratégica*” de Cavaco Silva.

Quando tomou posse como Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa tinha um novo quadro institucional.

Pela primeira vez, desde 1976, quem ganhou eleições não governava. Depois de ser reprovado, no Parlamento, o II Governo de Pedro Passos Coelho, de coligação “Portugal à frente PSD-CDS”, tomava posse um governo minoritário do Partido Socialista liderado por António Costa e com apoio maioritário no Parlamento com o PCP, os Verdes, o PAN e o Bloco de Esquerda.

Um governo que o então líder do CDS-PP, Paulo Portas, designou de uma “geringonça” devido á sua formula governamental inédita, cujo formalismo passou pela assinatura de acordos bilaterais onde as questões da política externa, da política de defesa nacional e da política europeia não faziam parte.

Substituindo um Presidente cujos índices de popularidade eram muito baixos e no final de um ciclo de ajustamento externo da política financeira e orçamental nacionais com a saída da Troika (FMI, BCE e CE) foi fácil para o Presidente Marcelo lidar com a nova situação e ajudar o Governo a cumprir o ciclo da legislatura.

Introduzindo um novo estilo na Presidência, muito próximo dos cidadãos que as famosas "selfies" são um exemplo característico próprio aliada à sua forte experiência de comentador, de líder de um partido político e de professor de direito constitucional muitos contribuíram para esta dinâmica institucional.

Podemos dizer que Marcelo Rebelo de Sousa tem estado em coabitação com o Governo liderado por António Costa? Que forma assume esta coabitação?

Desde logo a coexistência entre PR-PM-Governo-AR não tem impedido a este de utilizar a *figura do veto político* devolvendo ao Parlamento ou ao Governo, sem promulgar os diplomas, em dez situações nem tão pouco recorrendo ao Tribunal Constitucional para a fiscalização preventiva ou sucessiva da constitucionalidade.

Quadro de Vetos Políticos

2016	
JUNHO	"sobre a gestão de substituição e incluisse as condições defendidas pelo Conselho de Ética". Parlamento
JULHO	"sobre a alteração aos estatutos da Sociedade de Transportes Colectivos do Porto e da Metro do Porto por vedar taxativamente qualquer participação de entidades privadas". Parlamento
SETEMBRO	"sobre o diploma que obrigava os bancos a informar a Autoridade Tributária sobre as contas de residentes em território nacional com saldo superior a 50 mil euros" por ser inoportuna num momento de consolidação do sistema bancário". Governo
2017	
MARÇO	"sobre o novo Estatuto dos militares da Guarda nacional republicana considerando que a possibilidade de promoção ao posto de brigadeiro-general podia "criar problemas graves " à GNR e às Forças Armadas". Governo
AGOSTO	"sobre o diploma que introduzia alterações ao decreto sobre a transferência da Carris para a Câmara de Lisboa, considerando abusivo que se proíba qualquer concessão futura da empresa". Parlamento
2018	
JANEIRO	"sobre as alterações à lei de financiamento dos partidos políticos" por ausência de fundamentação escrutinável". Parlamento
ABRIL	"sobre a lei que repõe a possibilidade de engenheiros civis poderem assinar projetos de arquitetura" considerando que esta deturpava um consenso de uma lei 2009 que assumia um período transitório de 5 anos sem qualquer novo facto que o justificasse". Parlamento
ABRIL	"sobre a necessidade de voltar a apreciar a lei reguladora da atividade das plataformas electrónicas de transporte de passageiros como a Uber e a Cabify". Parlamento
MAIO	"sobre o direito à autodeterminação da identidade e expressão de género". Parlamento
AGOSTO	"sobre o direito de preferência aos arrendatários". Parlamento

Como primeira conclusão poderemos salientar a não existência de questões estruturais na origem do uso da figura do veto político. Isto é, não são as chamadas questões de regime, mas antes situações pontuais relacionadas com as mudanças fraturantes da sociedade ou tentativas de "marcar terreno" da análise ideológica de um ou outro tema de economia.

O Parlamento tem sido sensível as sugestões presidenciais. O Presidente tem dado sinais importantes para a maioria parlamentar ao não exigir, por exemplo, um novo acordo escrito, no caso de se repetir a realidade parlamentar pós-eleições legislativas de 2019, e desse modo dar posse à mesma solução de Governo do Partido Socialista com o apoio parlamentar das esquerdas devido à prática atual da formula política. Marcelo é um Presidente que acredita em sistema políticos equilibrados, o que está presentemente em declínio na Europa, com dois termos fortes de esquerda e direita.

Conclusão

O Presidente Marcelo Rebelo de Sousa utiliza como nenhum outro Presidente o fez a sua legitimidade política mantendo junto dos eleitores uma relação de proximidade. Consegue ser popular, como as sondagens o indicam, sem ter de fazer discursos políticos populistas na sua relação com o Governo e o Parlamento.

Respeita as instituições, cumpre a Constituição, mas não deixa de estar presente, como foi no caso dos incêndios em 2017 e 2018 ou de ter uma palavra nas questões europeias.

A sua iniciativa invisível permite-lhe condicionar o Governo na proposta do nome para Procurador-Geral da República.

Um bom exemplo do exercício do poder moderador. O Governo propõe e o Presidente nomeia (artigo 133.º alínea m) da CRP).

A meio do seu mandato presidencial Marcelo Rebelo de Sousa evidencia mais uma vez a elasticidade dos poderes do Presidente da República como o principal garante do regular funcionamento das instituições (artigo 120.º CRP).