



Universidades Lusíada

Rodrigues, Luís Barbosa, 1962-

Más prácticas constitucionais : o procedimento formativo do XVI e do XXI governos = Bad constitutional practices : the formative procedure of the XVI and XXI governments

<http://hdl.handle.net/11067/4381>

<https://doi.org/10.34628/rtv9-2p98>

Metadados

Data de Publicação

2016

Resumo

O presente estudo examina os procedimentos de formação de dois Governos constitucionais portugueses, o XVI (2004) e o XXI (2015), sinalizando o seu afastamento das normas constitucionais vigentes, dos valores democráticos elementares e de uma prática sedimentada desde a transição constitucional de 1982....

The present study examines the formative procedures of two Portuguese constitutional governments, the XVI (2004) and the XXI (2015), signaling their departure from the existing constitutional norms, elementary democratic values and a settled practice since the constitutional transition of 1982....

Palavras Chave

Portugal - Política e governo - Século 21, História constitucional - Portugal - Século 21

Tipo

article

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ULL-FD] LD, s. 2, n. 16 (2016)

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-05-17T10:12:15Z com informação proveniente do Repositório

**MÁS PRÁTICAS CONSTITUCIONAIS:
O PROCEDIMENTO FORMATIVO DO XVI E DO XXI GOVERNOS.**

***BAD CONSTITUTIONAL PRACTICES:
THE FORMATIVE PROCEDURE OF THE XVI AND XXI GOVERNMENTS.***

L. Barbosa Rodrigues ¹

Resumo: O presente estudo examina os procedimentos de formação de dois Governos constitucionais portugueses, o XVI (2004) e o XXI (2015), sinalizando o seu afastamento das normas constitucionais vigentes, dos valores democráticos elementares e de uma prática sedimentada desde a transição constitucional de 1982.

Abstract: The present study examines the formative procedures of two Portuguese constitutional governments, the XVI (2004) and the XXI (2015), signaling their departure from the existing constitutional norms, elementary democratic values and a settled practice since the constitutional transition of 1982.

Palavras-chave: Constituição; sistema de governo; Governo; procedimento de formação do Governo; Primeiro-Ministro; Povo; democracia.

Keywords: Constitution; Government system; Government; Government formative procedure; Prime Minister; People; democracy.

Sumário: *A) Dos sistemas de governo. B) Do sistema de governo da Constituição de 1982. C) Do procedimento formativo do XVI Governo constitucional. D) Do procedimento formativo do XXI Governo constitucional. E) Bibliografia e publicações periódicas.*

¹ Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professor Associado das Universidades Lusíada de Lisboa e do Porto.

A) Dos sistemas de governo.

I - O sistema de governo, na construção jurídico-política que desde há muito sustentamos², retrata o modo como se organiza, constitucionalmente, a função política governativa de direção do Estado – ou função de *indirizzo político*³.

Uma função necessária, uma função decisória, uma função emergente da vontade.

II - O sistema de governo democrático consente, igualmente, nos termos em que o visionamos, uma divisão em sistema simples e sistema complexo.

Assumindo-se como simples aquele em que a função política governativa de direção resulta atribuída a um único órgão, e afirmando-se como complexo aquele em que a mesma é constitucionalmente partilhada entre dois órgãos do Estado, isto é, em que se verifica, mais do que bicefalia, mais do que dualismo, ou mais do que bipolarismo, a instituição de uma diarquia político-diretiva *proprio sensu*⁵.

Nesse conspecto, advogamos, ainda, que sistemas de governo simples são o sistema governamental, o sistema parlamentar e o sistema presidencial, consoante a referida função política governativa de direção é atribuída ao Governo, ao Parlamento ou ao Presidente.

E, finalmente, que, no âmbito do sistema de governo governamental, se autonomizam, os sistemas governamental primo-ministerial⁶ e governamental conciliar, em razão da atribuição da aludida função ao Primeiro-Ministro, ou ao Conselho de Ministros.

² Designadamente, *O Primeiro-Ministro (...), As funções do Presidente da República, ou Assembleia da República – uma perspetiva jurídica anti-parlamentar*.

³ Em sentido próximo, CAETANO, *Manual...*, p. 351: “o sistema de governo dá-nos uma indicação mais estática, mais de estrutura; o regime político completa-a com a visão do espírito que domina o funcionamento do sistema”.

⁴ Em sentido diverso, SOUSA, *op. cit.*, p. 9: o sistema de governo é “a forma a que obedece a estruturação dos órgãos do poder político soberano do Estado, envolvendo o elenco desses órgãos, a sua composição, o processo de designação e o estatuto dos respetivos titulares, a sua competência em geral e a sua inter-relação funcional em particular, o modo de funcionamento e as formas de controlo da sua atuação”.

⁵ Em sentido diverso, SARTORI, *op. cit.* p. 4: “a única característica que qualquer *semipresidencialismo* deve ter (...) é uma estrutura com autoridade dual, uma configuração com duas cabeças (...). Qualquer Constituição semipresidencial deve por isso estabelecer, de uma qualquer forma, uma diarquia entre um Presidente, o Chefe de Estado, e um Primeiro-Ministro, que dirige o Governo”; e VOLPI, *op. cit.*, p. 27: “as definições mais recentes de *semipresidencialismo* põem o acento na estrutura dualística que o poder executivo assume”.

⁶ Em sentido próximo, CARAVALE, *op. cit.*, p. 73: “a doutrina constitucional britânica encontra-se empenhada em avaliar (...) se se pode falar de passagem do governo de Gabinete ao de Primeiro-Ministro. Sobre tudo a partir dos anos sessenta desenvolveu-se um importante debate sobre a tendência monocrática”.

III – Complementarmente, afirmamos que no sistema de governo simples governamental, *maxime*, na sua valência primo-ministerial, o Governo detém sempre uma legitimidade democrática popular, mesmo não sendo necessário que emane de eleição *próprio sensu* para que o sistema seja qualificado de governamental.

Logo, a seleção dos respetivos membros não decorre de uma intervenção decisória do Chefe do Estado.

A escolha do Primeiro-Ministro ancora-se imediatamente – ainda que não diretamente – nos resultados eleitorais – a dos Ministros em escolha do próprio Primeiro-Ministro.

O Chefe do Estado apresenta-se ou como órgão puramente simbólico, ou como órgão político de controlo, dotado inclusivamente de competências próprias, podendo até resultar de eleição por sufrágio popular direto, sem que essa opção coloque em causa a respetiva natureza.

Do mesmo modo, as escolhas do Primeiro-Ministro e dos respetivos Ministros não dependem de investidura no Parlamento.

Nalguns casos, porque esta se apresenta facultativa, noutros, porque o programa do Governo não carece de aprovação pelo Parlamento e, noutros, ainda, porque esse programa não é negociado com este Parlamento ou pelo mesmo elaborado.

O que não significa imprevisão de responsabilidade política do Governo perante este.

Nem, por maioria qualificada de razão, inexistência de responsabilidade política face ao Povo.

Pelo contrário: salvo melhor opinião, essa responsabilidade, parlamentar e popular, revela-se, precisamente, uma das características acessórias mais significativas do sistema de governo governamental, e, concretamente, do sistema de governo governamental primo-ministerial.

Efetivamente, emergindo o Governo e o seu Primeiro-Ministro de uma escolha popular, a responsabilidade política por um virtual malogro, ou pelo eventual incumprimento do respetivo programa, só aos mesmos pode, e deve, ser imputada⁷.

Mais: se o Primeiro-Ministro ou o Governo são designados imediatamente, e se a censura parlamentar implica dissolução automática do Parlamento, aqueles órgãos respondem apenas perante o Povo, fazendo cessar, definitivamente, o último ponto comum do governamentalismo com o parlamentarismo em sede de relações entre Governo e Parlamento.

IV – O Governo – e, no seu interior, o Primeiro-Ministro ou o Conselho de Ministros – ergue-se como o órgão mais relevante do sistema de governo, e, conseqüentemente, do próprio Estado.

⁷ No mesmo sentido, GALEOTTI, *op. cit.*, p. 228: o binómio “prémio-sanção”.

Nenhuma razão persistindo, assim, para a qualificação deste sistema de governo como parlamentar, ou, dentro do parlamentar, como parlamentar maioritário, ou, mesmo, como parlamentar de gabinete, ou parlamentar racionalizado.

Mais: semelhante supremacia face aos restantes órgãos soberanos resulta, expressamente, de normas constitucionais, não - ou não sobretudo - da prática política.

B) Do sistema de governo da Constituição de 1982.

I - A vicissitude jurídico-política ocorrida em Portugal em setembro de 1982 conforma a existência de uma transição constitucional e não de uma mera revisão constitucional, porquanto o núcleo identitário do texto de 1976 e, designadamente, o sistema de governo nele patente, emergem radicalmente alterados.

Desde logo, porque se opera o abandono da obrigatória teleologia socialista, que onerava, antes de mais, o Governo.

Depois, porque se consuma a extinção do Conselho da Revolução, órgão militar com o qual o Governo e o Presidente da República partilhavam a referida direção.

Em fim, porque não só não transita para o Presidente da República nenhuma das funções de direção política governativa do órgão extinto como cessam as suas próprias funções deste teor, convertendo-o em órgão de controlo político⁸.

II - O Governo e o Primeiro-Ministro são os principais beneficiários da vicissitude constitucional de 1982.

De um lado, porque cessa a exigência de confiança política do Presidente da República no Governo e a sua intervenção na respetiva escolha (art. 191º, nº 1).

De outro, porque se desenham uma nova imediatividade democrática⁹ da escolha e a correspondente legitimidade de título¹⁰, em consequência da conexão quase exclusiva com os resultados eleitorais (art. 187º, nº 1).

O Primeiro-Ministro português ostenta, agora, uma legitimidade democrática imediata - embora, decerto, não direta - uma legitimidade democrática nacional, e uma legitimidade pessoal, e, simultaneamente, programática.

⁸ Próximo, PIRES, *op. cit.*, p. 302: a partir daqui “conformação política e conservação política do regime teriam assim posições orgânicas mais diferenciadas”.

⁹ GALEOTTI, *op. cit.*, p. 225: “democracia imediata”: “uma democracia na qual a escolha e a investidura concreta do Governo e do seu programa político derivam diretamente (...) do voto dos cidadãos eleitores”.

¹⁰ Em sentido oposto, Deputado Vital Moreira, DAR, II Série, nº 49, 05/02/1982, p. 1020 (67): “entendemos que é extremamente nocivo acentuar ainda mais, em relação ao que está na Constituição, a não dependência do Governo perante a Assembleia da República, a inexistência de responsabilidade política positiva do Governo perante a Assembleia e simultaneamente eliminar a responsabilidade e a dependência do Governo perante o Presidente da República”; “trata-se da pior das governamentalizações do sistema”.

Mais: no caso de irregular funcionamento dessa direção, a Constituição consagra os remédios político-institucionais à respetiva ultrapassagem, através do recurso ao Soberano, com a correspondente abertura de um novo ciclo legitimador.

A posição constitucional do Presidente da República, ao invés, apresenta-se diminuída, pela supressão das suas anteriores competências político-diretivas, designadamente, das atinentes à identificação do Primeiro-Ministro.

III - Em síntese, o sistema de governo complexo governamental-presidencial *sui generis* de 1976 é, em 1982, metamorfoseado num sistema de governo simples governamental, no qual a função política governativa de direção reside no órgão Governo.

E simultaneamente, é convertido num sistema de governo governamental de Primeiro-Ministro, no qual a valência monocrática primo-ministerial emerge reforçada frente às suas concorrentes monocrática ministerial e plurocrática conciliar¹¹.

C) Do procedimento formativo do XVI Governo constitucional.

I. O XVI Governo Constitucional, o segundo Governo maioritário de coligação entre o Partido Social Democrata e o Centro Democrático Social - Partido Popular, liderado por Santana Lopes, desentranha-se da complexa crise institucional ocorrida entre julho de 2004 e fevereiro de 2005.

Assumindo, desde o momento da sua formação, e, mais tarde, em consequência dessa mesma formação, uma natureza manifestamente anómala.

Primeiro, com a designação de um Primeiro-Ministro sem qualquer forma de intervenção popular, logo, sem consideração pelos resultados eleitorais¹².

Segundo, com a sua identificação a não emanar, sequer, da vontade parlamentar, ou mesmo presidencial, mas de uma exclusiva decisão do próprio Primeiro-Ministro cessante¹³.

Terceiro, com a escolha a incidir, simultaneamente, sobre um não-membro do anterior Governo, sobre um não-Deputado à Assembleia da República e, inclusive, sobre um não-sufragado previamente em Congresso partidário¹⁴.

¹¹ Em sentido oposto, CORKILL, *op. cit.*, p. 525: a revisão constitucional de 1982 “transforma o sistema político de semipresidencial em parlamentar”.

¹² Em sentido próximo - mas a posteriori - Paulo Portas, Público, 24/04/2005: “creio que o contrato de confiança entre o Povo e a maioria caducou nesse dia”.

¹³ “Santana Lopes vai suceder a Durão Barroso na chefia do Governo e do Partido Social Democrata (...). A saída de Barroso do Governo ficou (...) ontem acordada entre ele e Jorge Sampaio (...). Assegurar a estabilidade governativa foi uma das condições colocadas por Durão Barroso (...). Aceitou trocar o Governo pela Presidência da Comissão Europeia na condição de o homem que escolheu para lhe suceder (...) respeitar a sua linha de rumo à frente do Governo e do partido”; Ângela Silva e Sofia Rainho, *Expresso*, 26/06/2004.

¹⁴ Em sentido próximo, Francisco Louçã, cit. in *Expresso*, 31/07/2004: Santana Lopes “foi es-

Isto é, a recair sobre uma personalidade desprovida, triplamente, de legitimidade democrática imediata, de legitimidade democrática indireta e de legitimidade político-partidária.

Quarto, com a opção do Primeiro-Ministro por uma estrutura de Governo distinta da anterior e, sobretudo - atentas as circunstâncias - desaconselhavelmente mais complexa¹⁵.

Quinto, com a seleção de um painel de Ministros assaz modificado por confronto com o definido pelo seu antecessor, nuns casos pela recusa dos anteriores em integrarem o Executivo¹⁶, mas, noutros, por vontade do novel Chefe de Governo.

Sexto, com a submissão à Assembleia da República de um programa de Governo relevantemente alterado por confronto com o antecedente.

Sétimo - e porventura mais gravoso - com a admissão de uma interferência efetiva por parte do Presidente da República, Jorge Sampaio, na definição política, quer objetiva e subjetiva, desse Governo¹⁷.

II - Essa experiência, inconstitucional, e - ao tempo - inédita, no quadro da Lei Fundamental de 1982, de um Primeiro-Ministro mediatamente designado, revela-se efémera.

Sobretudo, porque o Primeiro-Ministro denota, na respetiva ação política, em consequência da sua ilegitimidade democrática-popular, uma significativa carência diretiva¹⁸.

No que concerne ao próprio Governo, com reiteradas divergências públicas, quer entre Ministros, quer entre parte deles e a sua própria pessoa¹⁹.

colhido pelo Presidente da República e por 103 barões do Partido Social Democrata"; Ferreira Leite, Público, 01/07/2004: "a escolha do líder do Partido Social Democrata sem Congresso "configuraria um golpe de Estado no partido"; e Marques Mendes, Expresso, 04/09/2004: "um Congresso a posteriori será um congresso meramente aclamatório. Na prática, um pró-forma sem real significado político".

¹⁵ "Principal novidade da Lei Orgânica do XVI Governo (...): "existem pelo menos doze áreas da governação que passam a ser da responsabilidade de dois ou três Ministros" (...) solução aparentemente encontrada para fazer face às ambições concorrenciais de vários Ministros ou para equilibrar a distribuição de poder entre partidos da coligação; Expresso, 07/08/2004.

¹⁶ "Manuela Ferreira Leite e Luís Marques Mendes deverão recusar integrar um Governo liderado por Santana Lopes"; Expresso, 26/06/2004.

¹⁷ No mesmo sentido, Mota Amaral, Expresso, 14/01/2006: "estabeleceu critérios de especial vigilância presidencial sobre a atuação do Executivo, quando nomeou o Governo proposto pelo Primeiro-Ministro Santana Lopes"; Expresso, 10/07/2004: "Sampaio aceitou Santana Lopes para Primeiro-Ministro, mas sob condição. O Presidente da República exige ao futuro Governo continuidade absoluta em quatro áreas-chave - Europa, Defesa, Justiça e Finanças".

¹⁸ No mesmo sentido, Henrique Monteiro, Expresso, 16/10/2004: "o facto de este Governo não resultar de eleições, além de lhe retirar o normal estado de graça, retira-lhe legitimidade e força política".

¹⁹ "A falta de uma estrutura de coordenação política do Governo está a deixar alguns gabinetes ministeriais à beira de um ataque de nervos (...). A sucessão de episódios dos últimos quinze dias,

No que tange à Assembleia da República, frente a uma maioria de apoio ao Governo insuficientemente coesa²⁰.

Em dezembro de 2004, a anomalia institucional, resultante deste processo formativo atípico do Governo, prossegue, agora em consequência da dissolução da Assembleia da República pelo Presidente da República.

De um lado, porque se trata de uma dissolução substantivamente inconstitucional. Dado que subsiste na Assembleia da República uma maioria absoluta de apoio ao Governo²¹, e considerando que não se verifica uma situação de risco para o regular funcionamento das instituições²² - exigência que não se aplica apenas à demissão do Governo.

Mais: porque o verdadeiro risco para o funcionamento das instituições decorre do procedimento de seleção do Primeiro-Ministro sem intervenção popular, atenta a sua desconformidade constitucional²³.

De outro lado, porque se trata de uma dissolução adjetivamente inconstitucional.

Na verdade, a comunicação ao Primeiro-Ministro²⁴ e, sobretudo, o anúncio público da decisão política de dissolver, é produzido sem que tenha ocorrido prévia audição do Conselho de Estado²⁵.

com Ministros a contradizerem-se entre si e a contradizerem o próprio Primeiro-Ministro"; Ângela Silva, *Expresso*, 25/09/2004: "o exercício do poder pela maioria PSD/CDS, sob a batuta de Santana Lopes, atinge um impensável ponto de amadorismo e degradação"; José António Lima, *idem*, 25/09/2004.

²⁰ "Santana Lopes não tenciona dar prioridade às idas ao Parlamento (...). Os palcos preferenciais do Primeiro-Ministro vão ser outros: incursões no terreno e prestações televisivas"; *Expresso*, 25/09/2004.

²¹ No mesmo sentido, Mota Amaral: "Jorge Sampaio ficará para a história da III República como o primeiro Presidente a pôr fim a um Governo apoiado por uma maioria absoluta no Parlamento"; *Expresso*, 04/12/2004; "dissolveu a Assembleia da República, apesar de nela existir uma maioria absoluta disposta a assegurar o cumprimento do mandato recebido em eleições"; *idem*, 14/01/2006; e Morais Sarmiento, *Diário Económico*, 09/12/2004: "Jorge Sampaio decidiu numa lógica de caudillo".

²² Em sentido oposto, Jorge Sampaio, *cit. in Expresso*, 11/12/2004: "insustentável situação a que se chegou pela sucessão de episódios que ensombraram a credibilidade do Governo" (...). Sucessivos incidentes e declarações, contradições e descordenações que contribuíram para o desprestígio do Governo (...). Padrão de comportamento sem qualquer sinal de mudança ou possibilidade de regeneração".

²³ Em sentido oposto, *idem*, *Portugueses IX*: "a decisão de nomear um novo Governo sem recorrer a eleições parlamentares foi muito difícil (...). De outro modo, estar-se-ia a dar mais um passo, e talvez irreversível, no sentido da primo-ministerialização do nosso sistema. Ou seja, partir do princípio de que a maioria não tinha o direito de me indicar um novo Primeiro-Ministro, era partir do pressuposto de que as eleições parlamentares servem essencialmente para eleger um Primeiro-Ministro e que a saída do Primeiro-Ministro em funções exige sempre a realização de novas eleições parlamentares".

²⁴ "30/11/2004: o Presidente da República decide. Marca encontro com Santana Lopes para as 18 horas e comunica-lhe que vai dissolver a Assembleia da República"; *Expresso*, 04/12/2004.

²⁵ "Vários Conselheiros de Estado manifestaram ontem ao Presidente da República o seu desagrado pelo facto de terem sido convocados apenas para ratificar uma decisão já tomada; *Expresso*, 11/12/2004.

Dir-se-á que “a decisão do Presidente da República de dissolver o Parlamento foi confirmada por este resultado (das eleições parlamentares)”²⁶.

Mas a asserção é falsa, porquanto, em Estado de Direito, a vontade popular não sana a inconstitucionalidade dos atos presidenciais – nem, aliás, de quaisquer outros atos de titulares de órgãos de soberania.

III - A prática política inerente a esta gravíssima desconstrução do sistema de governo não é, de nenhum modo, governamental, não é, de maneira nenhuma, primo-ministerial, não é, sequer, conciliar.

No plano endo-governativo, aproxima-se do puro ministerialismo e, no domínio hetero-governativo, recorta-se complexa parlamentar-presidencial.

D) Do procedimento formativo do XXI Governo constitucional.

I - O XXI Governo Constitucional, o Governo minoritário do Partido Socialista, com o suporte parlamentar do Bloco de Esquerda, do Partido Comunista Português e do Partido Ecologista os Verdes, coordenado por António Costa, emerge da profunda crise constitucional²⁷ observada entre 4 de outubro de 2015 - data das eleições parlamentares - e 26 de novembro de 2015.

Em primeiro lugar, porque a formação deste Governo, de génese estritamente parlamentar, se inicia em momento prévio²⁸ ao da formação do anterior, de origem eleitoral.

Em segundo lugar, porque a designação do Primeiro-Ministro se verifica em conflagração com o sentido expresso da antecedente intervenção eleitoral.

Em terceiro lugar, porque se assiste à sobreposição da vontade do funcionalismo político representativo sobre a vontade do próprio titular da soberania.

²⁶ António Vitorino, Público, 21/02/2005; e o próprio Santana Lopes, cit. in Público, 26/02/2005: “o Povo disse que o Senhor Presidente da República tinha decidido bem ao convocar eleições antecipadas”.

²⁷ Em sentido oposto, Catarina Martins: “este não é um Governo saído de uma crise política, mas de eleições”; Público, 27/11/2015.

²⁸ Assim, Jerónimo de Sousa, Expresso, 05/09/2015: “é no Parlamento que será feita a reordenação de forças de onde resultará o novo Governo”; idem, 04/10/2015, cit. in Público, 05/10/2015: “neste quadro, o Partido Socialista tem condições para formar Governo”; António Costa, 04/10/2015, cit. in Público, 05/10/2015: “manifestamente, não me demito”; “António Costa quer perceber até onde o Bloco de Esquerda e o Partido Comunista Português estão disponíveis para viabilizar um Governo de esquerda”; São José Almeida, Público, 06/10/2015; “PCP não põe condições radicais e coloca mais pressão sobre Costa (...)”. “Nem saída do Euro, nem renegociação da dívida, nem rejeição do Tratado Orçamental. Comunistas garantem a viabilização de um Governo PS e até admitem participar nele”; idem, 08/10/2015.

Efetivamente, se não é exato afirmar-se que a engenharia política adotada se encontra, por completo, ausente do discurso político pré-eleitoral²⁹, menos rigoroso será sustentar ter sido claramente apresentada ao Soberano e, mais do que isso, por este sufragada³⁰.

Acresce, em quarto lugar, que o próprio Partido Socialista, o *pivot* político do modelo formativo em questão, se apresenta dividido na escolha dessa atípica fórmula política³¹.

Acresce, igualmente, em quinto lugar, que o Governo formado é, em rigor, minoritário³², e mais minoritário do que o anterior Governo ou, inclusive, do que um hipotético Governo constituído somente pelo Partido Social Democrata.

Acresce, ainda, em sexto lugar, que inexistiu um acordo de incidência parlamentar entre o Partido Socialista, o Bloco de Esquerda, o Partido Comunista Português e o Partido Ecologista os Verdes, conhecendo-se, apenas, três textos bilaterais, formalmente distintos e materialmente diversos, nos quais se fixam, em termos avulsos, “posições conjuntas sobre posição política”³³.

E acresce, finalmente, em sétimo lugar, que esses textos são assinados num quase-absoluto secretismo³⁴, em manifesta contradição com a natureza imediata popular do sistema de governo governamental primo-ministerial constitucionalmente estabelecido.

²⁹ “O cenário é estapafúrdio, mas não impossível”; Pedro Santos Guerreiro, *Expresso*, 02/10/2015; “PS pensa que será Governo se não houver maioria PSD/CDS. Costa confia na maioria de esquerda para fazer acordos”; título do *Expresso*, 26/09/2015; “António Costa vai apostar na bipolarização (...) acredita que vai ganhar e que, salvo ocorra uma maioria absoluta da coligação, acabará sempre por ser o seu partido a formar Governo”; Luísa Meireles, *Expresso*, 26/09/2015; “o Dr. António Costa (...) resolveu ameaçar (...) que, se a direita ganhasse, não aprovaria o Orçamento de 2015 ou, sequer, o programa de Governo de Passos Coelho”; Vasco Pulido Valente, *Público*, 02/10/2015.

³⁰ No mesmo sentido, Sousa Tavares, *Expresso*, 17/10/2015: “António Costa não poderá ignorar que, aos olhos da maioria dos portugueses, ele será um usurpador. E que terá aberto um precedente de consequências perigosas: os eleitores ficaram a saber que não são donos do destino do seu voto”; Henrique Monteiro, *Expresso*, 17/10/2015: “Costa e os seus apoiantes transformaram, sem aviso prévio, as eleições parlamentares num plebiscito esquerda/direita. E descobriram que, apesar de a coligação ter ganho as eleições, afinal as tinha perdido”; e Passos Coelho, cit. in *Público*, 04/12/2015; “este Governo, assim como o seu chefe, não foram escolhidos pelo Povo, foram escolhidos pelos Deputados, em nome do Povo, mas nas costas do Povo”.

³¹ Francisco Assis, cit. in *Expresso*, 24/10/2015: “sou contra a ideia de um qualquer Governo assente numa hipotética maioria de esquerda”; “é um erro histórico”; *idem*, cit. in *Público*, 03/11/2015; “não acredito nesta solução e não aprecio positivamente este Governo”; *idem*, *Expresso*, 28/11/2015; Álvaro Beleza, *Público*, 07/11/2015: o Governo “politicamente é (legítimo), juridicamente é, constitucionalmente é, eticamente não é”; “esta direção do Partido Socialista é uma deriva esquerdista”.

³² “O PS convidou o BE e o PCP para integrarem o Governo”; assim, São José Almeida, *Público*, 10/11/2015.

³³ No mesmo sentido, Telmo Correia, *Expresso*, 14/11/2015: “a frente de esquerda baseia-se em três programas, que eram antagónicos em 4 de outubro e que continuam a ser”.

³⁴ “O acordo de esquerda foi assinado quase na clandestinidade (...). Não fosse a ousadia do fotógrafo, que disparou sem perguntar, e não haveria registo de imagens para a memória futura”; Cristina Paixão, *Expresso*, 24/12/2015.

II - Revelando-se duplamente impossível a dissolução da Assembleia da República, por via do recente sufrágio parlamentar e em consequência do termo próximo do mandato presidencial, a subsistência em gestão do Governo emergente de eleições perfilar-se-ia como a única opção adequada do Presidente da República, Cavaco Silva, até à verificação de nova pronúncia popular³⁵.

Juridicamente, porque não feriria a Constituição, nem contraditaria qualquer deliberação eleitoral.

Politicamente, porque clarificaria a subsequente ultrapassagem da crise³⁶, autorizando, pela primeira vez, um confronto democrático transparente entre esquerda e direita políticas num conspecto de bipolarização perfeita³⁷.

Contudo, o Presidente da República, depois de se pronunciar num sentido indiciariamente favorável a esta solução³⁸, e apesar da disponibilidade manifestada pelo Primeiro-Ministro cessante³⁹, prefere empossar um novo Governo.

Um novo Governo cuja inconstitucionalidade formativa, embora insindicável - em razão do deficientíssimo modelo de fiscalização da constitucionalidade, exclusório dos atos não normativos da função política - nem por isso deixa de o ser, e nem por isso deixa de permanecer insanável.

Mais: a intervenção do Chefe do Estado ultrapassa, igualmente, os limites da função política de controlo institucional que se encontra atribuída, quando intenta incidir quer na fórmula identitária do Governo, quer no objeto da sua superveniente ação⁴⁰.

III - O procedimento de designação do Primeiro-Ministro opera a subversão fáctica do sistema de governo governamental primo-ministerial

³⁵ Em sentido oposto, Jorge Sampaio, *cit. in Público*, 19/11/2015: “sendo as indicações parlamentares fáceis de ler, não é justificável adiar por mais tempo a formação de um novo Governo”; e Branco de Morais, *Expresso*, 17/10/2015: “no caso de rejeição do novo Governo e não podendo a Assembleia da República ser dissolvida, tanto a hipótese de se formar um governo de gestão como um executivo de segundos partidos são terrenos novos que nunca se colocaram na vida política portuguesa, mas não são inconstitucionais”.

³⁶ No mesmo sentido, Aguiar Branco, *Expresso*, 07/11/2015: “o Povo deve ser ouvido para sufragar o que não foi sufragado em cenário eleitoral”; e, mais tarde, José Sócrates: *cit. in Expresso*, 23/04/2016: “eu nunca seria Primeiro-Ministro sem ter ganho as eleições”.

³⁷ Em sentido oposto, António Costa, *cit. in Público*, 18/11/2015: “creio que é consensual na sociedade portuguesa e também no sistema partidário que a pior das soluções é um Governo de gestão”.

³⁸ “Eu estive, como Primeiro-Ministro, cinco meses em gestão”; *cit. in Público*, 17/11/2015.

³⁹ “Passos Coelho está disponível para liderar um Governo de gestão”; título do *Público*, 04/11/2015.

⁴⁰ “Cavaco sobe a fasquia das exigências a Costa”; título do *Expresso*, 31/10/2015; Cavaco Silva, *cit. in Expresso*, 28/11/2015: “os referidos documentos são omissos quanto a alguns pontos essenciais à estabilidade política e à durabilidade do Governo, suscitando questões que, apesar dos esforços desenvolvidos, não foram totalmente dissipadas”; “tudo farei para que o país não se afaste da sua atual trajetória de crescimento económico e criação de emprego e preserve a credibilidade externa”.

instituído e, bem assim, de uma prática rigorosamente consolidada desde 1982, com a única exceção do XVI Governo Constitucional⁴¹.

Desencadeando a substituição desse sistema de governo por um sistema parlamentar ou, mesmo, superparlamentar⁴².

E o que surpreende não é a existência de uma solução inter-partidária de bipolarização perfeita⁴³.

Mais do que legítima, esta é desejável e, mais do que desejável é, na impossibilidade de um verdadeiro bipartidarismo, a construção sistemicamente ideal.

O que surpreende é a circunstância de semelhante bipolarização perfeita assentar não no voto popular, mas ser desenhada, precisamente, contra o sentido expresso desse voto.

É o facto de a maioria governamental-parlamentar ser liderada pelo candidato a Primeiro-Ministro e pelo partido político que perdem, inquestionavelmente, as eleições, ou de serem acompanhados, neste procedimento, por um feixe de outros líderes partidários e de outros partidos políticos igualmente derrotados.

É a ideia de que, em Portugal, na segunda década do século XXI, a democracia ainda é suscetível de definição como um sistema político no qual quem carece de legitimidade junto do Soberano logra obtê-la na Assembleia da República - ou, pior, no sempre obscuro jogo dos negócios partidários extraparlamentares⁴⁴.

O que surpreende, é a prática de um verdadeiro *putsch* constitucional.

E) Bibliografia.

CAETANO, Marcello - *Manual de Ciência Política e de Direito Constitucional*, Coimbra, 6ª edição, 1983; - *Constituições portuguesas*, Lisboa, 4ª edição, 1978.

CARVALE, Giulia - *Il Primo Ministro nel recente dibattito della dottrina inglese*. In: *Il Politico*. Rivista Italiana de Scienze Politiche, nº 1-2, 1993.

CHELL, Enzo - *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*. In: *Manuale di Diritto Pubblico* (dir. Giuliano Amato e Augusto Barbera), Bolonha, 4ª edição,

⁴¹ Mais: "há uma diferença fundamental entre as exigências de Sampaio e as condições agora colocadas por Cavaco. O primeiro indigitou formalmente Santana Lopes e só comunicou publicamente o que considerava politicamente imprescindível durante a tomada de posse do XVI Governo Constitucional. O atual Presidente fê-lo ainda antes de endereçar a Costa qualquer convite para formar Governo"; Paulo Pena, *Público*, 24/11/2015.

⁴² Nesse sentido, António Costa, *cit. in Público*, 27/11/ 2015: "o Governo provém da Assembleia da República e é perante a Assembleia da República que responde politicamente". "Costa explicou que via o líder parlamentar como o nº 2 do Governo, devido à forte incidência parlamentar que um Governo por si liderado teria de ter"; *Público*, 27/11/2015.

⁴³ "Com António Costa chega a bipolarização perfeita (...). Sá Carneiro, lá onde estiver, deve estar a sorrir"; José Miguel Júdece, *Expresso*, 17/10/2015.

⁴⁴ Em sentido próximo, Pulido Valente, *Público*, 23/10/2015: "as negociações do PS com o PC e o Bloco decorrem à revelia dos respetivos partidos, dos Deputados, de Cavaco e do público (...). Felizmente a proverbial mansidão do Povo português permite esta política de Corte, como no século XVII ou no século XVIII".

1984; - *La "centralità" parlamentare: sviluppo e decadenza di un sistema*. In: Quaderni Costituzionali, n° 2, 1981.

CORKILL, David - *The political system and the consolidation of democracy in Portugal*. In: Parliamentary Affairs, V. 46, n° 4, 1993.

GALEOTTI, Serio - *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*. In: Il Politico, n° 2, 1991.

GUERRA, Luíz López - *Sistemas de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española*. In: Revista Española de Derecho Constitucional, n° 23, 1988.

MARTÍNEZ, Elipe León - *Parlamento y dirección política, impulso y colaboración*, Navarra, 2007.

PIRES, Francisco Lucas - *O sistema de governo; sua dinâmica*. In: Portugal - o sistema político e constitucional, 1974-1987 (coord. Baptista Coelho), Lisboa, 1989.

PITRUZZELLA, Giovanni - *Il Consiglio di Gabinetto nel Governo italiano*. In: Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n° 3, 1985.

RODRIGUES, L. Barbosa - *Assembleia da República: uma perspetiva jurídica anti-parlamentar*, Lisboa, 2013; - *As funções do Presidente da República*, Lisboa, 2013; - *O Primeiro-Ministro - no sistema de governo governamental primo-ministerial português*, Lisboa, 2012.

SARTORI, Giovanni - *Elogio del semi-presidenzialismo*. In: Rivista Italiana de Scienza Politica, 1995.

SOUSA, Marcelo Rebelo de - *O sistema de governo português*, Lisboa, 4ª edição, 1992.

VOLPI, Mauro - *Le forme di governo*. In: Diritto Costituzionale italiano e comparato (dir. Morbidelli, Pegoraro, Reposo e Volpi), Bolonha, 1995.

*

Diário de Notícias; Diário Económico; Expresso; Público.