Universidades Lusíada

Moreira, Vital, 1944-

A eleição direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa

http://hdl.handle.net/11067/5850
https://doi.org/10.34628/aak1-sn28

Metadados

Data de Publicação 2021

Tipo bookPart

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-27T01:26:05Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

A eleição direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa[1]

The direct election of the President of the Republic in Portuguese constitutional history

Vital Moreira
Universidade de Coimbra / Universidade Lusíada – Norte
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0454-2638
DOI: https://doi.org/10.34628/aak1-sn28

Resumo:

Nos 110 anos decorridos desde a implantação da República em Portugal, em 1910, houve nada menos de oito diferentes tipos de designação do Presidente da República. No entanto, o modo de eleição vigente ao longo da maior parte do tempo (mais de oitenta anos) foi a eleição direta, várias vezes em contexto político autoritário (1918, 1928, 1933-59), mas num contexto democrático desde 1976. Importa, por isso, proceder à análise do sistema eleitoral do Presidente da República nas suas diversas vertentes constitucionais (direito de sufrágio, elegibilidade, duração do mandato, limites à reelegibilidade). Por outro lado, o modo de eleição do Presidente é inseparável da consideração dos seus poderes constitucionais e do seu papel no sistema político, pelo que se torna necessário analisar o sistema de governo, não somente na sua configuração constitucional, mas também na sua expressão prática.

1 Texto revisto e ampliado da comunicação na Conferência "Dois séculos de constitucionalismo eleitoral em Portugal" (Universidade Lusíada-Norte, Porto, 24 de setembro de 2020).

Abstract:

In the 110 years since the establishment of the Republic in Portugal in 1910 there have been no fewer than eight different types of selection of the President of the Republic. However, the mode of election that prevailed most of the time (more than eighty years) was direct election, several times in an authoritarian political context (1918, 1928, 1933-59), but in a democratic context since 1976. It is therefore necessary to examine the electoral system of the President of the Republic in its various constitutional aspects (right of suffrage, eligibility, duration of the mandate, limits on reeligibility). On the other hand, the President's mode of election is inseparable from the consideration of his constitutional powers and his role within the political system. Hence the need to analyze the system of government, not only in its constitutional set up, but also in its practical expression.

1. Introdução

1.1. A República e o seu Presidente

A primeira das diferenças entre a Monarquia e a República tem a ver obviamente com a chefia do Estado (em sentido genérico).

Algumas repúblicas prescindiram de um órgão singular de representação da nação, investindo esta na própria assembleia representativa (Convenção Francesa) ou no diretório executivo (Suíça). Mantendo-se, porém, na generalidade das repúblicas a figura do chefe do Estado singular típica da monarquia, este deixou, porém, de ser um rei hereditário e vitalício, oriundo da nobreza e da dinastia reinante, passando a ser um presidente da República eleito, direta ou indiretamente, pela própria coletividade política *(Respublica)*, para um mandato temporalmente limitado.

As principais diferenças da República em relação à Monarquia, em qualquer das várias configurações de uma e de outra, são as seguintes:

- Legitimidade eleitoral própria do Presidente, mesmo que só mediata;
- O Presidente da República como representante da Nação, a par do parlamento (birrepresentação política);

- Elegibilidade presidencial de qualquer cidadão que preencha os requisitos constitucionalmente definidos (igualdade na cidadania política no acesso a cargos públicos);
- Limitação temporal do mandato presidencial e, eventualmente, limites à reeleição, a fim de assegurar a renovação dos titulares;
- Responsabilidade política do Presidente perante coletividade (em alguns casos com poder de revogação do mandato antes do seu termo).

Mas é evidente que, respeitados esse pressupostos de uma República democrática, o Presidente da República pode apresentar as mais variadas configurações político-constitucionais, quer quanto ao modo de eleição e à duração do mandato, quer quanto aos seus poderes e à sua inserção no sistema de governo[2].

Quanto à designação do Presidente, cabe desde logo referir que, ao contrário do chefe do Estado monárquico, hereditário e vitalício, o Presidente da República, sendo eletivo e tendo mandato de duração limitada, pode, no entanto, ser eleito diretamente ou indiretamente e ter um mandato curto ou longo, suscetível ou não de renovação. Quanto à eleição, o quadro seguinte ilustra as hipóteses típicas[3].

Tipos de eleição do Presidente da República

Modos de eleição	Modalidades de eleição
Eleição direta	Maioria relativa
	Maioria absoluta
Eleição indireta	Pelo parlamento
	Por um colégio eleitoral alargado
	Por um colégio eleitoral especificamente eleito para esse fim

2 Pode haver mesmo discrepância entre a "forma de governo" republicana (eletividade, limitação temporal do mandato, etc.) e *substância não republicana do regime político*, por falta de renovação efetiva do mandato e por concentração de poderes presidenciais sem *accountabilitiy* democrática, como se verificou entre nós na vigência da Constituição de 1933. Sobre este ponto ver especialmente, Pinto, 1998; Sánchez-Mejia, 2003; Veiga, 2018.

3 Sobre aos modos de eleição do Presidente da República ver, por todos, Moreira, 2020, cap. 8.2. e Franco, 2020: pp. 23 ss. Para uma perspetiva comparatista sobre o estatuto constitucional dos chefes do Estado em três épocas diferentes ver, respetivamente, Loewenstein, 1949, Hartmann & Kempf, 1989 e Pegoraro & Rinella, 2017, pp. 416 ss.

Quase todas as modalidades de eleição foram experimentadas em Portugal desde 1911: eleição direta por maioria relativa (Constituição de 1933 até 1959) e por maioria absoluta (CRP de 1976); eleição indireta pelo Parlamento (Constituição de 1911) e por um colégio alargado (Constituição de 1933, depois de 1959). A última modalidade apontada – eleição por colégio eleitoral especificamente eleito pelos cidadãos para eleger o Presidente) – é a dos EUA, que pode ser designada por *eleição semidireta*.

Outra das grandes diferenças entre a monarquia e a república está em que, ao contrário do rei, o presidente da República pode gozar de legitimidade eleitoral própria, através da eleição direta pelos cidadãos, o que permite conferir-lhe poderes de que o rei, num contexto democrático, não pode dispor. Essa diferença tem implicações diretas sobre a margem constitucional quanto à opção sobre o sistema de governo (ou seja, quanto à titularidade do poder executivo e quanto à relação deste com o Presidente e com o parlamento).

Assim, enquanto uma monarquia democrática está limitada ao sistema de governo parlamentar, sendo o rei um poder neutro com limitados poderes, exterior ao "poder executivo" (governo), o qual retira a sua legitimidade política das eleições parlamentares e é exclusivamente responsável perante o parlamento, já nas repúblicas, a eventual eleição direta do Presidente, sem deixar de ser compatível com o sistema parlamentar, pode, porém, permitir conferir-lhe o próprio poder executivo (sistema de governo presidencial), sem dependência parlamentar, ou que ele compartilhe o poder executivo com o Governo, sendo este simultaneamente responsável perante o Presidente e perante o Parlamento (sistema de governo misto ou "semipresidencial"). Ou seja, a eleição direta proporciona uma grande versatilidade quanto aos poderes presidenciais e quanto ao sistema de governo.

O quadro seguinte ilustra simplificadamente este argumento[4].

4 Sobre os sistemas de governo, ver Moreira, 2020, cap. VII.

Relações entre sistema de governo e modo de eleição do PR

Sistema de governo	Tipos de chefe do Estado	Posição face ao Governo	Poderes do chefe do Estado
Sistema de governo parlamentar	Rei ou Presidente da República	Posição neutra exterior ao governo	Poderes limitados, de representação e de gestão do sistema de governo
Sistema de governo presidencial	Presidente da República diretamente eleito	Titularidade do poder executivo	Poderes de chefe do Estado e de chefe do Governo
Sistema de governo misto ("semipresidencialismo")	Presidente da República diretamente eleito	Cotitularidade do poder executivo com um Governo também responsável perante o Parlamento	Poderes de chefe do Estado e de participação no poder executivo

Como é próprio da expressão sintética dos *tipos ideais*, a realidade é bem mais complexa do que o quadro ilusta, proporcionando uma grande variedade de subtipos dentro de cada um dos referidos modelos e, mesmo, situações de fronteira de difícil enquadramento. Específica é a situação em que o Presidente goza de um robusto poder de intervenção no sistema politico – poder de regulação, de supervisão, de arbitragem, correntemente designado como "poder moderador" (por referência à Carta Constitucional de 1826) –, sem participar, porém, no poder executivo, estando este confiado a um Governo exclusivamente responsável perante o Parlamento, ou seja, no quadro de um sistema de governo parlamentar. Também neste caso de sistema parlamentar *cum* "poder moderador" se justifica a eleição direta do Presidente.

De tudo isto decorre a extrema importância dos modos de eleição do Presidente da República. Importa analisar o caso português.

1.2. Estudo das eleições presidenciais

Tanto em Portugal como no estrangeiro, a história eleitoral na literatura constitucional e política comparada centra-se primacialmente nas eleições parlamentares. A teoria dos sistemas eleitorais é essencialmente uma teoria das eleições parlamentares e de outras assembleias representativas. Em contrapartida, as eleições presidenciais não tiveram durante muito

tempo a atenção que merecem, desde logo por a eleição direta ter sido, durante muito tempo, privativa das repúblicas presidenciais (e nem todas) .

Na Europa, até há poucas décadas, havia um fundamento para essa desconsideração das eleições presidenciais, que era o escasso número de países democráticos com presidentes diretamente eleitos, mercê do considerável número de monarquias e de repúblicas com presidentes eleitos pelos parlamentos ou por colégios eleitorais. Se depois da I Guerra Mundial houve regimes democráticos com presidentes diretamente eleitos (como a Alemanha de Weimar), já a seguir à II Grande Guerra as principais repúblicas democráticas europeias tinham presidentes indiretamente eleitos (França, Alemanha, Itália)[5].

Todavia, desde então as coisas alteraram-se substancialmente. Logo em 1951, a Áustria realizou pela primeira vez a eleição direta do seu Presidente, prevista desde 1929; e em 1962, a França adotou também a eleição direta, situação que veio a exercer uma forte influência noutros países. A "terceira vaga da democratização" (Huntington) – desde justamente a transição democrática em Portugal (1974) até à transição democrática dos países do antigo bloco de influência soviética, a seguir à queda do muro de Berlim (1989) – veio a proporcionar um número significativo de casos de eleição direta do Presidente da República, desde Portugal até à Rússia, passando por vários outros países do Leste europeu (Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Lituânia, Polónia, República Checa, Roménia, Ucrânia, etc.). Entretanto, para além das Américas, berço das repúblicas presidenciais, a eleição direta do Presidente da República tornou-se dominante nos novos países independentes da África. A eleição presidencial direta é hoje largamente maioritária nas repúblicas contemporâneas[6]; mesmo na União Europeia, a maioria dos países (catorze) adotam a eleição presidencial direta, sete têm eleição indireta e seis são monarquias parlamentares.

Além de um aprofundamento da democracia eleitoral, a eleição direta do Presidente também tem a ver com a crescente *presidencialização* das instituições políticas e dos próprios partidos políticos, e com a *personalização* da vida politica em geral nas últimas décadas, não somente em consequência

5 Para além do caso particular da Suíça, onde o Presidente é escolhido de entre os membros do Governo, numa base rotativa.

6 Ver o mapa publicado pela IDEA, – *Electoral Systems for Presidential Elections,* disponível *online*: https://www.idea.int/news-media/media/electoral-systems-presidential-elections

da mediatização da ação política (televisão e redes sociais), mas também do crescente desligamento dos cidadãos em relação aos partidos e às ideologias.

A eleição direta pode revestir muitas modalidades, apresentando uma grande variedade de fórmulas; se o modelo francês de eleição por maioria absoluta – com segunda votação, caso nenhum candidato obtenha tal maioria na primeira votação – se tornou dominante, há ainda vários países em que o Presidente é eleito por maioria relativa, embora alguns exijam um mínimo (40%, 45%). Daí o interesse crescente da literatura comparativa, de índole constitucional e política, pelas eleições presidenciais[7].

Acresce que, hoje em dia, as eleições presidenciais diretas não existem somente em sistemas de governo presidenciais, como era tradicional, mas também em sistemas de governo de natureza parlamentar (em que o governo é chefiado por um primeiro-ministro responsável perante o parlamento) e em sistemas de governo mistos, em que função governamental é compartilhada entre o Presidente e o primeiro-ministro ("semipresidencialismo"). Daí a nutrida literatura sobre a posição do Presidente diretamente eleito em sistemas de governo não presidenciais, em que ele coabita com um primeiro-ministro responsável perante o Parlamento, derivando a sua legitimidade política das eleições parlamentares e não das presidenciais[8].

Tendo Portugal sido um dos primeiros países europeus a experimentar a eleição direta do Presidente, há um século (1918), que se veio a tornar um traço dominante da nossa história política e constitucional sob as constituições de 1933 e de 1976, justifica-se abordar as várias manifestações desse modelo de eleição presidencial entre nós até à atualidade. Uma das razões fundamentais para a eleição direta é conferir ao Presidente legitimidade eleitoral própria, que justifique a atribulação de fortes poderes políticos, incluindo, em última instancia, a adoção de um sistema de governo presidencial[9]. Por, isso, importa proceder ao estudo das diversas formas de

7 Ver, por exemplo, Shugart & Carey 1992; Blais, Massicotte & Dobrzynska, 1997; Novak, 2013.

8 Sobre o tema ver , por exemplo, Tavits, 2009.

9 Note-se, no entanto, que o sistema de governo presidencial (em que o Presidente é também o chefe do Governo e não depende da confiança do Parlamento) não pressupõe necessariamente a eleição presidencial direta, como mostra o caso dos Estados Unidos, em que o Presidente é eleito por um colégio eleitoral, composto por representantes dos estados federados, cujos membros inicialmente não eram eleitos pelos cidadãos, sendo designados pelas assembleias eletivas dos estados. Também na América Latina, no século XIX, houve muitos casos de regimes presidenciais com presidentes não diretamente eleitos ou em que, havendo eleição direta, os presidentes eram, porém, designados pelo parlamento, no caso de nenhum candidato ter obtido maioria absoluta.

eleição do Presidente desde 1910, especialmente das fórmulas de eleição direta. Importa completar esse estudo com a análise dos poderes presidenciais e dos sistemas de governo coetâneos, para verificar em que medida a eleição direta os condiciona ou influencia.

Com efeito, no caso português, após três regimes diferentes de eleição presidencial direta, todos de natureza autoritária, foi a Constituição de 1976 que recuperou a eleição direta num contexto de um regime liberal-democrático e de um sistema de governo de base parlamentar.

1.3. Eleição presidencial direta e democracia representativa

Um problema doutrinário complexo diz respeito à relação entre a eleição presidencial direta e a democracia representativa.

Na teoria originária do governo representativo e da separação de poderes, a representação política, através de eleições, tinha a ver somente com a assembleia legislativa, ou seja, com a aprovação das leis em nome da coletividade (autolegislação), incluindo a criação de impostos (*no taxation without representation*). A representação política permitia a substituição da coletividade política por uma assembleia dos seus representantes eleitos. Ao invés, o poder executivo, concebido como execução das leis, era cometido ao rei a título próprio, sem responsabilidade política perante o parlamento. Neste enquadramento, não tinha nenhum cabimento a ideia de eleição direta do chefe do poder executivo.

A ideia de eleição semidireta do Presidente da República nos Estados Unidos em 1787, a par do Congresso, surgiu para proporcionar legitimidade política ao poder executivo na nova República, privado que estava da legitimidade tradicional do monarca, mas sendo concebido como poder executivo autónomo, não dependente do poder legislativo, como decorria da construção de Locke e de Montesquieu.

O problema que esse *dualismo representativo* suscita é o de saber se ele é compatível com a ideia clássica de representação política, ou se não estamos perante uma derrogação desta, mediante um mecanismo tributário da *democracia direta*, através do qual os magistrados políticos, e não somente os membros do parlamento, também são selecionados por via eleitoral. Se as decisões políticas tomadas por votação popular (referendos e plebiscitos) são usualmente consideradas como formas de democracia semi(direta),

outro tanto se poderia defender em relação à designação de magistrados políticos, nomeadamente o Presidente da República ou os chefes das coletividades locais, por sufrágio direto, como sucede em tantos países.

É certo que, por via de regra, esses cargos individuais eletivos são politicamente irresponsáveis perante os eleitores, não podendo ser destituídos na pendência do seu mandato, ao contrário dos cânones da democracia direta. No entanto, o mesmo sucede em geral com os parlamentos e os deputados individuais, cujos mandatos em geral não podem ser "cassados" pelos eleitores antes do seu termo. Acresce que em vários países existe efetivamente a possibilidade de revogação de mandatos políticos eletivos por meio de votação popular (*recall* na terminologia corrente na teoria constitucional e política), incluindo o Presidente diretamente eleito (como é o caso do Equador e da Venezuela, mediante iniciativa popular, ou de Áustria, Islândia, Roménia, Sérvia e Taiwan, por iniciativa do parlamento).

Ora, se a destituição por *recall* é usualmente considerada como uma manifestação de democracia direta[10], o mesmo deveria valer para a eleição direta desses órgãos do poder político.

2. A eleição parlamentar do Presidente da República (Constituição de 1911)

2.1. O lugar constitucional do Presidente da República

A revolução de 5 de outubro de 1910 pôs fim à Monarquia multissecular e inaugurou o regime republicano em Portugal. Entre 5/10/1910 (Revolução) e 24/8/1911 (eleição de Arriaga como primeiro Presidente), não houve Presidente da República, sendo as suas funções desempenhadas pelo chefe do governo provisório, Teófilo Braga. A questão presidencial foi deixada para a Assembleia Constituinte.

Em 1910, em Portugal, os modelos da República presidencial brasileira (1891) e da República parlamentar francesa (III República, 1875) mostravam as duas opções disponíveis.

Tendo sido rejeitada a hipótese de inexistência de Presidente da República, a Assembleia Constituinte acabou por instituir esse cargo, como órgão de representação da Nação nas relações internas e externas (Consti-

10 Ver, por exemplo, Baumgartner & Kada, 2003.

tuição, art. 37º) e como "gestor" do sistema de governo parlamentar (nomeação do ministério, convocação das eleições parlamentares, promulgação das leis, etc.)[11].

Ainda que a Assembleia Constituinte tenha discutido um projeto de índole presidencialista (embora sem eleição direta do Presidente da República), a opção constituinte de 1911 foi pela eleição parlamentar do Presidente (Const. art. 38º e seguintes), no quadro de um sistema de governo parlamentar extreme, afastando a alternativa da eleição direta (ou semidireta), que nessa altura era característica dos regimes presidencialistas, como os EUA (1787) e o Brasil (1891), sendo nessa altura considerada incompatível com o sistema de governo parlamentar[12].

Seguindo a solução da III República Francesa, a eleição parlamentar do Presidente era congruente com a hiperbolização do Parlamento no sistema político-constitucional, o qual, além dos seus poderes legislativos e políticos, também detinha poderes tipicamente administrativos, como o poder de criar empregos públicos, de fixar as respetivas competências e definir os seus vencimentos, assim como o poder de criar e suprimir alfândegas (Constituição, art. 26º, nºs. 7º e 8º)[13]. Tratava-se de um sistema de governo parlamentar com absoluta prevalência do Parlamento sobre o poder executivo ("regime parlamentar de assembleia").

Desprovido de autonomia constitucional como órgão do Estado, o Presidente da República aparecia como órgão formalmente integrado no poder executivo (junto com o Ministério), o qual era enunciado em segundo lugar nos "órgãos de soberania", depois do poder legislativo (Constituição, art. 6º). Trata-se da única Constituição portuguesa onde o chefe do Estado não goza de autonomia orgânica, pois mesmo na Constituição de 1822 o Rei personificava o poder executivo.

---

11 Quanto ao sistema político na Constituição de 1911, ver, por todos, Sousa, 1913, Miranda, 1997, tít. III, cap. I, § 4; Canotilho, 2003, cap. 2/E; Gouveia, 2013, vol. I, § 18; Moreira, 2020, cap. 11.7.

12 Na Europa a primeira República a estatuir a eleição direta do Presidente da República e um sistema de governo presidencial foi a II República francesa, em 1848.

13 Também cabia ao Congresso a declaração do estado de sítio, salvo em período de recesso parlamentar, em que a competência cabia ao Governo, por intermédio do Presidente da República (art. 47º, nº 6), devendo o Congresso reunir-se no prazo de trinta dias para se ocupar da situação (art. 26º, nº 16º, §§ 1-3).

2.2. Eleição e mandato presidencial

A eleição presidencial era feita através de votação em reunião plenária do Congresso (Câmara dos Deputados mais Senado, sendo ambas as câmaras diretamente eleitas[14]). O Presidente era eleito por maioria de 2/3; mas se até à segunda votação nenhum candidato obtivesse essa maioria, seria eleito na votação seguinte quem tivesse mais votos.

Seguindo a solução da Constituição dos Estados Unidos, eram elegíveis os cidadãos maiores de 35 anos, que não tivessem tido outra nacionalidade (Const., art. 39º). Eram, porém, excluídos os membros das famílias reinantes em Portugal (nomeadamente os Braganças), assim como os parentes e afins mais chegados do Presidente anterior (art. 40º). Se a primeira exclusão era uma cláusula antimonárquica, a segunda era um cláusula antinepotismo presidencial.

O mandato presidencial tinha a curta duração de quatro anos (a mesma da legislatura, não sendo porém coincidentes), sendo proibida a reeleição no quadriénio seguinte (art. 42º), seguindo uma estrita lógica republicana de renovação do cargo presidencial[15]. Além disso, o novo Presidente eleito na sequência de vagatura do cargo (por morte, renúncia, perda do mandato) limitava-se a completar o mandato do anterior Presidente, por mais curto que fosse o tempo restante (art. 38º, § 2), não podendo ser reeleito a seguir, o que aumentava a rotação do cargo.

Não havendo vice-presidente, em caso de vagatura ou impedimento no exercício do cargo, *«os ministros ficarão conjuntamente investidos na plenitude do poder executivo»* (art. 38º, § 3), incluindo, portanto, os poderes presidenciais, não havendo, portanto, o cargo de Presidente nesse período. Esta solução derivava obviamente da ficção constitucional de que o Presidente integrava o poder executivo.

---

14 Nas eleições parlamentares, segundo a lei eleitoral da República (Lei nº 3, de 3 de julho de 1913) só tinham direito de sufrágio os cidadãos do sexo masculino que soubessem ler e escrever, o que reduzia enormemente o eleitorado, dada a elevada taxa de iliteracia nessa época (calculada em cerca de 70%). Essa limitação do sufrágio não favorecia a legitimidade e autoridade política das instituições representativas, incluindo o Presidente da República.

15 A Constituição afastou-se aqui da solução da III República francesa, uma das sua fontes de inspiração, que previa desde 1875 um mandato longo, de sete anos.

2.3. Poderes do Presidente

A eleição parlamentar do Presidente era coerente com os limitadíssimos poderes que lhe eram conferidos, com o propósito de evitar a *personalização do poder*, que era assacada ao regime monárquico.

Além dos poderes de representação externa e interna, o Presidente desempenhava o papel de "gestor" ou "coordenador" do sistema de governo parlamentar, de acordo os *imputs* das eleições parlamentares e das vicissitudes do Governo no Parlamento, sendo caracterizadamente desprovido dos poderes típicos do cartismo constitucional de 1826, ou seja, o poder de veto (mesmo que só suspensivo) e o poder de dissolução parlamentar (que só veio a ser conferido na revisão constitucional de 1919-21), assim sublinhando a supremacia parlamentar [16].

Num excesso de desvalorização da função presidencial, a Constituição chegava a dizer que os poderes do Presidente eram *«exercidos através dos ministros»* (art. 49º), que aliás referendavam todos os atos presidenciais, sob pena de nulidade (art. 49º)[17]. De resto, não tendo inicialmente o poder de dissolução parlamentar, o Presidente podia assimetricamente ser destituído pelo Parlamento, por maioria de 2/3 (Const., art. 46º). Assim se respeitava uma radical lógica republicana da responsabilidade e destituibilidade parlamentar da magistratura presidencial, sem paralelo em qualquer das constituições republicanas posteriores.

Em conformidade com a desvalorização do cargo presidencial, a Constituição prescindiu também de instituir o *Conselho de Estado*, que desde a Constituição de 1822 servia de órgão consultivo do Chefe do Estado.

2.4. Sistema de governo

A posição do Presidente da República no sistema de governo parlamentar era ambígua. Nos termos do art. 36º da Constituição, o Presidente era cotitular do poder executivo junto com os ministros, mas o art. 53º estatuía que de entre os ministros, um deles, nomeado pelo Presidente da República, era *presidente do Ministério*, respondendo pela política geral do

16 Que haveria de ser restaurado pela revisão constitucional de 1919.

17 Foi somente a revisão constitucional de 1919 que dispensou a referenda dos atos de nomeação do presidente do Ministério e dos ministros.

Governo. Daqui resulta que o Presidente não chefiava o executivo nem respondia por ele perante o parlamento, ocupando, portanto, o *lugar típico de chefe de Estado num regime parlamentar*, como órgão independente do Governo, sem poderes decisórios. De resto, podendo haver mudanças de Governo e de orientação política durante na mesma presidência, tal era incongruente com a consideração do Presidente como parte do poder executivo, junto com o Ministério.

O sistema de governo parlamentar não resultava explícito da Constituição, tendo de deduzir-se do contexto constitucional, nomeadamente do art. 51º, segundo o qual os ministros eram politicamente responsáveis pelos seus atos, responsabilidade que obviamente só poderia colocar-se perante o Parlamento, sendo evidente que o Ministério não era politicamente responsável perante o Presidente da República, o qual, por isso o não podia demitir por iniciativa própria (apesar do teor literal do art. 47º, nº 1º, sobre a demissão de ministros pelo Presidente).

2.5. Prática do sistema político

Na I República as eleições constitucionais do Presidente da República ocorreram em 1911 (Manuel de Arriaga), 1915 (maio) (Teófilo Braga), 1915 (agosto) (Bernardino Machado), 1918 (dezembro) (Canto e Castro), 1919 (António José de Almeida), 1923 (Manuel Teixeira Gomes), 1925 (Bernardino Machado). Só um Presidente terminou o mandato (António José de Almeida, 1919-23). Teófilo Braga, Canto e Castro e Bernardino Machado (1925) só concluíram os mandatos inacabados dos antecedentes. Se acrescentarmos a presidência de Sidónio Pais (1918), à margem da Constituição, temos oito presidentes em quinze anos.

Esta instabilidade política ao nível presidencial era reflexo da instabilidade a nível parlamentar e governamental. Houve sete eleições parlamentares: 1913, 1915, 1918 (Sidónio Pais), 1919, 1921, 1922 e 1925. Houve cinco legislaturas que não terminaram o mandato, em consequência de pronunciamentos militares ou de dissolução parlamentar (admitida a partir de 1919). Foram muito mais numerosos os governos (nada menos de 45, chefiados por 38 presidentes de Ministério). A instabilidade governativa teve origem na extrema conflitualidade política e social, na falta de maiorias absolutas no Parlamento, na indisciplina partidária, na prá-

tica de os governos se demitirem sempre que derrotados no Parlamento, mesmo sem moção de censura.

Neste quadro, o Presidente da República, sem dispor do poder de dissolução, não dispunha também de meios de "arbitragem" política em prol da estabilidade governativa, limitando-se a assistir, inerme, às pugnas partidárias no Parlamento e fora dele. O "parlamentarismo absoluto" em que fracassou a I República acabou por implicar o *«apagamento»* do Presidente da República (Canotilho, 2003: 176).

3. A primeira eleição presidencial direta (Sidónio Pais, 1918)

3.1. Mudança de regime político

Entre os fundamentos da rutura constitucional de Sidónio Pais em 1917 contam-se a referida instabilidade política da República sob o sistema de governo parlamentar, as queixas sobre uma alegada "ditadura do Partido Democrático", a I Grande Guerra e a intervenção portuguesa (na França e em África) e a crise económica e social dela decorrente.

Logo a seguir à tomada do poder, por meio de um pronunciamento militar (5 de dezembro de 1917), Sidónio fez-se autodesignar como Presidente da República em acumulação com a chefia do Governo (Decreto n.º 3 701, de 27 de Dezembro de 1917).

Inicialmente, Sidónio previa uma retoma da normalidade constitucional, com eleição presidencial pelo Congresso, mas depois mudou de ideias, a favor da eleição presidencial direta e da instauração de um regime presidencialista.

O ato eleitoral teve lugar a 28 de abril de 1918 (no mesmo dia em que ocorreram as eleições parlamentares). Os principais partidos da República (Democrático, Evolucionista e Unionista) abstiveram-se de participar nas eleições, em protesto. Sidónio foi candidato único nas eleições presidenciais e o seu novo partido (Partido Nacional Republicano) ganhou facilmente as eleições legislativas, com a maioria na Câmara dos Deputados e no Senado[18]. Com uma maioria confortável no Congresso, o

18 Concorrendo pela primeira em eleições republicanas, após a autodissolução dos partidos monárquicos em novembro de 1910, a Causa Monárquica, criada em 1911, obteve 28% dos votos. Voltaria a concorrer às eleições parlamentares na década de 20, mas sem o mesmo resultado.

Presidente da República tornava-se todo-poderoso.

3.2. Eleição e mandato presidencial

A instituição da eleição presidencial direta e o modo de eleição foram estabelecidos pelo Decreto n.º 3 997, de 30 de março de 1918; antes dele, o Decreto nº 3 907, de 11 de março, tinha regulado a direito de sufrágio eleitoral e o recenseamento eleitoral.

Quanto à amplitude do sufrágio, tinham direito de voto todos os cidadãos do sexo masculino maiores de 21 anos, sem qualquer outro requisito, o que se traduzia num substancial alargamento do eleitorado, visto que a lei eleitoral de 1913 restringia o direito de voto aos alfabetizados. Pela primeira vez desde 1820-22 era estabelecido o *sufrágio universal masculino*, sem requisitos censitários nem capacitários.

Quanto à elegibilidade, podiam ser eleitos os Portugueses de origem, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que soubessem ler e escrever. Não havia requisitos de idade.

Quanto ao sistema de eleição, valia a regra da maioria relativa, sendo eleito o candidato com mais votos, independentemente da percentagem obtida.

O mandato presidencial tinha a *«duração mínima de 4 anos»*, podendo o futuro Parlamento aumentar essa duração (obviamente mantendo a equiparação com a duração da legislatura). Não se proibia a reeleição.

3.3. Poderes do Presidente da República

O Presidente da República acumulava as funções de representação próprias do chefe do Estado com a chefia pessoal do poder executivo, segundo os cânones do presidencialismo, incluindo a livre nomeação e demissão dos membros do Governo e a chefia das forças armadas. Pela primeira vez, desde a Constituição de 1822 (que estabelecia uma espécie de "presidencialismo régio"), deixava de haver um governo como órgão de poder separado do chefe do Estado.

Não havendo separação entre o Presidente e o Governo, também não havia lugar a referenda ministerial.

3.4. Sistema de Governo

Tratava-se, assumidamente, de um sistema de governo presidencial, com os seguintes traços:

- Fusão entre Presidente e governo, e chefia do governo pelo Presidente da República;
- Mudança do nome dos membros do governo, de *ministros* para *secretários de Estado*, à maneira dos Estados Unidos;
- Irresponsabilidade política do Presidente/governo perante o Parlamento;
- Ausência do poder presidencial de dissolução parlamentar.

No entanto, no que se refere às relações com o Congresso, a referida lei constitucional do *sidonismo* não mencionava o poder de veto legislativo do Presidente nem a submissão de certos atos de nomeação do Presidente a ratificação do Senado, como é típico dos sistemas de governo presidenciais, na tradição da Constituição dos Estados Unidos. Tratava-se, portanto, de um *presidencialismo atípico*.

3.5. Prática do sistema político

A brevidade da experiência sidonista não chegou para firmar uma prática consistente do presidencialismo à portuguesa. Houve uma única eleição presidencial, a 28 de abril de 1918, com um único candidato, e com abstenção dos principais partidos políticos da República.

Poucos meses depois, deu-se o assassínio do Presidente, em 14 de dezembro de 1918, com repristinação da Constituição de 1911 e do sistema parlamentar.

Todavia, apesar desse fracasso, quer a eleição presidencial direta, quer o presidencialismo, haveriam de deixar sementes para o futuro político e constitucional do País.

4. A segunda eleição direta do Presidente da República (1928)

4.1. Da Ditadura militar de 1926 **à** eleição presidencial de 1928

O golpe de Estado de 28 de maio de 1926 levou à suspensão das instituições constitucionais de 1911 e à instauração de uma Ditadura militar, com autodemissão do Governo e do Presidente da República em funções (29 e 30 de maio, respetivamente), e dissolução do Congresso (decretada a 9 de junho). A função presidencial foi transitoriamente desempenhada coletivamente pelo Governo provisório, na solução da Constituição de 1911, e depois em acumulação com o cargo de chefe do Governo (General Carmona), de acordo com o Decreto nº 12 740, de 26/11/1926, que passou a ser a lei constitucional transitória da Ditadura.

Inicialmente, a Ditadura deixou em aberto a possibilidade de retorno às instituições republicanas, depois de devidamente "corrigidas", mas com o tempo e a derrota das tentativas militares da oposição republicana contra a Ditadura, essa ideia foi abandonada, a favor da *implantação de um novo regime*, sobre o qual não havia, porém, ideias claras no seio da Ditadura, dada a diversidade de correntes políticas nela envolvidas, que abrangia republicanos conservadores, "sidonistas", monárquicos, católicos, nacionalistas, simpatizantes do fascismo italiano, etc. A instauração da regime fascista na Itália (1922-25) e da ditadura de Primo de Rivera em Espanha (1923) tornaram-se inspirações possíveis. Entretanto, a censura à imprensa e a perseguição e exílio dos líderes republicanos iniciaram o quadro político autoritário em construção.

Neste impasse, surgiu a decisão de "legitimar" a Ditadura por meio da eleição direta do Presidente da República, o que marcava definitivamente o abandono das instituições de 1911. Nesse papel foi investido o General Óscar Carmona, chefe do 3º Governo da Ditadura, que já exercia "interinamente" as funções de Chefe de Estado desde novembro de 1926 (por Decreto n.º 12 740), tendo tomado posse em 29 de novembro de 1926, acumulando com a chefia do Governo. Foi eleito Presidente da República em 25 de março de 1928.

Curiosamente, a tomada de posse de Carmona, a 15 de abril de 1928, deu-se na Palácio de São Bento, sede do Congresso da República.

4.2. Eleição e mandato presidencial

As bases legislativas da eleição presidencial direta eram o Decreto nº 12 740, de 26 de novembro de 1926 (poderes do Presidente da República), o Decreto nº 14 802, de 29 de dezembro de 1927 (direito de voto e recenseamento eleitoral) e o Decreto n.º 15 063, de 25 de fevereiro de 1928 (eleição direta do Presidente da República).

Quanto à amplitude do sufrágio, tinham direito de voto os cidadãos portugueses originários do sexo masculino com mais de 21 anos, desde que soubessem ler e escrever *ou* fossem chefes de família *ou* tivessem *«economia e vida própria»*. Era um sufrágio menos amplo do que o sufrágio universal masculino de 1918, mas mais amplo do que o da lei eleitoral republicana de 1913, pois acrescentava os chefes de família e as pessoas economicamente autónomas, mesmo que analfabetas.

Quanto à elegibilidade, podiam ser candidatos os cidadãos maiores de 45 anos, com nacionalidade portuguesa originária e que não tivessem tido outra nacionalidade. Era um requisito etário anormalmente elevado e excluíam-se os binacionais.

Tal como em 1918, a eleição era por maioria relativa, sendo eleito o candidato com mais votos, independentemente da percentagem obtida.

A duração do mandato era de cinco anos, podendo o Presidente ser reeleito, sem limites.

Havendo traços comuns com o regime de 1918 (modo de eleição), havia, porém, várias inovações (base eleitoral mais restrita, idade mínima de candidatura, duração do mandato).

4.3. Poderes presidenciais

Além dos poderes de representação interna e externa como chefe do Estado, o Presidente da República, embora sem acumular com a chefia do Governo, como em 1918, mantinha o poder de livre nomeação e demissão do Governo, que dependia exclusivamente da sua confiança.

Passando a haver separação entre o Presidente e o Governo, era lógico que os atos daquele estivessem sujeitos a *referenda governamental*, salvo obviamente a nomeação e demissão do Governo.

Não havendo parlamento em funções e pertencendo o poder legislativo

ao Governo, seria lógico que o Presidente detivesse o poder de recusar definitivamente a promulgação dos atos legislativos e regulamentares daquele, o que, porém, não estava previsto. Mas é provável que se tenha entendido que não era necessário formalizar esse poder, para ele poder ser exercido de facto.

4.4. Sistema de governo

Estabelecida a separação entre os cargos de Presidente da República e de Governo, que era dotado de chefia própria, o sistema de governo apresentava-se como uma espécie de *presidencialismo "indireto"*, caracterizado pelos seguintes traços:

- Dualidade Presidente da República - Governo, sendo o segundo chefiado por um presidente do Ministério, com subordinação do segundo ao primeiro;
- Legitimidade política do Governo derivada exclusivamente das eleições presidenciais (inexistência de parlamento);
- Responsabilidade política exclusiva do Governo perante o Presidente, até porque não existia parlamento eleito.

O Presidente não governava, mas nomeava e demitia livremente o Governo, submetido à sua "tutela" política. O *dualismo executivo* assentava sobre a supremacia política do Presidente.

Como se verá, esta situação institucional vai manter-se no essencial no regime constitucional do "Estado Novo" (Constituição de 1933), apesar do estabelecimento de uma assembleia representativa.

4.5. Prática do sistema político

A solução da Ditadura em 1928 vai durar até à nova Constituição de 1933. A estabilidade presidencial conferida pela eleição foi acompanhada de uma certa rotação governativa, tendo havido vários governos entre 1928 e 1933, consoante a recomposição das diversas tendências políticas dentro da "Ditadura nacional".

Entretanto, deu-se a emergência do verdadeiro protagonista do novo regime político, Salazar, primeiro como ministro das Finanças (1928) e depois como chefe do Governo (1932), o primeiro governo civil da Ditadura.

5. Ascensão e queda da eleição presidencial direta no regime autoritário de 1933

5.1. A Constituição de 1933

Preparada sob a "Ditadura nacional", sob a égide de Oliveira Salazar, e submetida plebiscito sem condições de liberdade e de pluralismo político, a Constituição de 1933 veio dar cobertura a um *compromisso político-constitucional* entre a corrente republicano-conservadora e as correntes autoritárias que entretanto tinham prevalecido desde 1928[19]. Apesar de aprovada em plebiscito, quando a censura coartava a liberdade de imprensa e a oposição republicana tinha sido banida, a Constituição de 1933 foi efetivamente *outorgada pelo chefe do Governo*, Salazar, o verdadeiro mentor do novo regime (cujos fundamentos doutrinários ele mesmo expusera em 1930, por ocasião da criação da União Nacional, a organização política oficial do novo regime). Foi a segunda Constituição, depois da Carta Constitucional, não elaborada democraticamente em assembleia constituinte[20].

Era clara a orientação doutrinária desde o início: "Estado forte" e "Governo forte" (concentração de poderes no Presidente da República e no Governo, à custa da Assembleia Nacional), num *quadro ideológico de teor essencialmente anti-individualista, antiliberal, antiparlamentar, antidemocrático, antipartidos, de inspiração nacionalista e corporativista*. Todavia, numa concessão republicana, a Constituição de 1933, embora omitindo sintomaticamente o direito de sufrágio, manteve o princípio da representação eleitoral, incluindo, a par de um Presidente diretamente eleito, também uma

19 Jorge Miranda fala de um *«triplo compromisso, entre liberalismo e autoritarismo, entre democracia e nacionalismo e entre República e Monarquia»* (Miranda, 1976: 298).

20 No plebiscito de 19 de março de 1933 tiveram direito de voto somente os "chefes de família" e não os cidadãos individualmente considerados, o que restringia substancialmente o direito de voto em relação às eleições presidenciais de 1927. O voto era obrigatório, contando-se como votos favoráveis os dos eleitores que se abstivessem sem motivo justificado. Em todo o caso, a aprovação da Constituição foi sufragada por uma grande maioria do escasso universo eleitoral.

assembleia representativa diretamente eleita numa base individual[21].

Se o regime constitucional de 1911 assentava na proeminência do Parlamento, o de 1933 apostava na sua desgraduação, quer perante o Presidente da República, quer perante o Governo (curta duração da sessão legislativa anual, dissolução parlamentar sem restrições, possibilidade de adiamento das eleições em caso de dissolução, poderes orçamentais reduzidos, poderes legislativos concorrentes do Governo e escassa reserva de competência legislativa da Assembleia Nacional, que nem sequer incluía a criação de impostos nem as leis eleitorais, etc.).

Para além das suas referências autoritárias (incluindo o fascismo e o corporativismo italiano), a Constituição de 1933 ostentava o legado da Ditadura, quanto ao modo de eleição presidencial, e o da Carta Constitucional portuguesa (1826) e da Constituição imperial alemã de 1871, quanto aos poderes presidenciais e ao sistema de governo[22].

5.2. Eleição e mandato presidencial

Existe uma continuidade essencial do sistema de eleição presidencial herdado da Ditadura, com alargamento da duração do mandato (sete anos, renovável) e reforço dos poderes do Presidente da República. Aliás, houve prorrogação do mandato do Presidente da República em funções, Óscar Carmona, até 1935 (art. 137º da Constituição).

As bases jurídicas da eleição presidencial eram a Constituição de 1933 (arts. 72º-74º), o Decreto-lei nº 23 406, de 27 de dezembro de 1933 (sobre o direito de sufrágio eleitoral em geral) e o Decreto-lei nº 24 897, de 10 de janeiro de 1935 (lei eleitoral do Presidente da República).

Quanto à amplitude do sufrágio, tinham direito de voto os cidadãos do sexo masculino maiores de 21 anos ou emancipados, que soubessem ler e escrever *ou* fossem dotados de determinado montante de propriedade ou de

---

21 Em 1931, através do Decreto nº 19 894, de 5 de maio desse ano, do Governo Domingos de Oliveira, chegou a prever-se que a futura assembleia legislativa seria eleita não somente pelos cidadãos, mas também *pelas câmaras municipais e pelas "associações de classe"*, numa mistura de sufrágio individual e de sufrágio orgânico ou corporativo. Mas essa ideia não veio a vingar na Constituição, sendo a representação corporativa remetida para uma específica câmara consultiva, a Câmara Corporativa.

22 Sobre a Constituição de 1933, ver, por todos, Caetano, 1958; Miranda, 1997, tit. II, cap. III; Canotilho, 2003, cap. II/F; Gouveia, vol. I, § 18; Moreira, 2016, cap. V.

rendimento, assim como as mulheres maiores ou emancipadas com curso especial, secundário ou superior. As principais inovações eram duas: primeiro, havia a restrição do voto masculino em relação a 1928 (deixavam de poder votar os chefes de família a título autónomo) e restabelecia-se, pela primeira vez na República, o sufrágio censitário; em segundo lugar, previa-se, pela primeira vez, o voto feminino, embora muito restrito, dado o pequeno número de mulheres com instrução pós-primária nessa época[23].

Quanto à elegibilidade (Constituição, art. 73º), podiam ser eleitos os cidadãos maiores de 35 anos, no gozo dos seus direitos civis e políticos, de nacionalidade portuguesa originária, sem interrupção. Entre a inelegibilidades manteve-se a dos parentes até ao 6º grau dos reis de Portugal (art. 74º), o que era uma solução da Constituição de 1911 e uma concessão ao republicanismo.

Todavia, na revisão constitucional de 1951 haveria de ser adicionada uma nova inelegibilidade, não podendo propor-se ao sufrágio os candidatos que não oferecessem *«garantias de respeito e fidelidade aos princípios fundamentais da ordem política e social consignada na Constituição»* (art. 73º, § 1º). Cabia ao Conselho de Estado – que deixava de ser um órgão puramente consultivo – deliberar sobre essa nova inelegibilidade [Const., art. 84º, al. *a)*]; nos termos do Decreto-lei nº 38 312, de 21 de junho de 1951, a decisão não era judicialmente recorrível[24]. O regime procurava blindar-se contra qualquer desafio da oposição democrática nas eleições presidenciais[25].

Tal como em 1918 e em 1927, a eleição presidencial era por *maioria relativa*, sendo eleito o candidato mais votado, independentemente da percentagem alcançada.

---

23 Esta pequena abertura ao voto de uma elite feminina ficava bem longe do reconhecimento geral do sufrágio feminino em vários países democráticos, antes e depois da I Guerra Mundial. O Decreto-lei nº 35 426, de 31 de dezembro de 1946, viria ampliar o sufrágio feminino, alargando-o às mulheres que fossem chefes de família e preenchessem o requisito censitário; e a Lei nº 2015, de 28 de maio de 1946 (nova lei eleitoral) iria estender o direito de voto às mulheres que fossem chefes de família e que soubessem ler e escrever e às mulheres casadas que soubessem ler escrever e preenchessem o critério censitário.

24 Note-se que, quanto às eleições legislativas, já desde 1934 o Decreto-lei nº 24 631, de 6 de novembro de 1934, considerava inelegíveis para a Assembleia Nacional *«os que professem ideias contrárias à existência de Portugal como Estado independente e à disciplina social, com o fim de promover a subversão violenta das instituições e princípios fundamentais da sociedade»*, o que podia abranger toda a oposição política.

25 Em 1949 já houvera uma tentativa de candidatura da oposição (Norton de Matos), que acabou por não se concretizar por falta de condições. Sobre essa primeira tentativa de desafiar o regime ver, especialmente, AAVV, 1960.

Inovadoramente, a *duração do mandato* foi alargada para sete anos, sendo renovável indefinidamente (solução provinda da Constituição de Weimar, mas num sistema de governo de tipo parlamentar), o que permitia a ocupação vitalícia do cargo (como sucedeu com Carmona).

Em caso de vagatura ou impedimento presidencial, a *substituição transitória* do Presidente competia ao Governo no seu conjunto, que ficava investido nos poderes presidenciais (art. 80º, § 2º), solução semelhante à da Constituição de 1911. Na revisão de 1935, a substituição passou recair individualmente sobre o chefe do Governo.

O cargo presidencial era constitucionalmente caraterizado pela *irresponsabilidade não somente política, mas também criminal e civil,* por atos no exercício de funções (Const., art. 78º), cuja responsabilidade era transferida para o Governo por via da referenda ministerial. Mesmo os "crimes de responsabilidade" estavam previstos somente para os ministros (Const., art. 114º)[26].

5.3. Poderes do Presidente da República

Se a Constituição de 1911 tinha exaltado o Parlamento e diminuído o Presidente da República, a Constituição de 1933 vai fazer o contrário, exaltando o Presidente da República e diminuindo a Assembleia Nacional. Segundo a Constituição de 1911, o Governo só dependia do Parlamento; agora só depende do Presidente da República.

O desenho dos poderes presidenciais na Constituição de 1933 faz lembrar os do Rei na Carta Constitucional, *acumulando a titularidade do poder executivo e do "poder moderador"*, incluindo o poder de veto legislativo e o poder de dissolução parlamentar.

Além dos tradicionais poderes de representação interna e externa como Chefe do Estado, entre os demais poderes do Presidente da República (Constituição, art. 81º) contam-se os seguintes:

- Nomear e demitir livremente o Governo;
- Convocar e presidir ao Conselho de Ministros;
- Promulgar as leis da Assembleia Nacional e os decretos-leis do Gover-

26 O qual também excluía o chefe do Governo, se não fosse ministro.

no;
- Exercer o poder de veto legislativo, só superável por maioria de 2/3 na Assembleia Nacional (art. 98º, § único), ou seja, um *poder de veto forte*, típico do presidencialismo;
- Dar à Assembleia Nacional poderes constituintes antecipados e convocar plebiscitos de revisão constitucional;
- Convocar extraordinariamente a Assembleia Nacional e prorrogar ou suspender as suas sessões;
- Dissolver livremente a Assembleia Nacional;
- Dirigir a política externa do Estado.

Eram poderes fortíssimos, sem paralelo nas repúblicas presidencialistas existentes. Embora a função governativa corrente incumbisse ao Governo – salvo a política externa, atribuída diretamente ao Presidente –, o Presidente *participava diretamente na atividade governativa* através do Conselho de Ministros, a que presidia obrigatoriamente em certos casos e a que podia presidir sempre que o quisesse. Contraditoriamente, não lhe cabia a declaração do estado de sítio, que pertencia à Assembleia Nacional (art. 91º, nº 8), sem a faculdade governamental de o declarar em situações de urgência, como na Constituição de 1911.

Se se considerar *(i)* que o Presidente da República tinha um mandato longo e indefinidamente renovável, que *(ii)* a acumulava todos os poderes referidos e que *(iii)* a autocracia do regime salazarista não permitia nenhum contrapoder democrático, então justifica-se que a Constituição de 1933, ainda que invocasse a "forma de governo" republicana, *era, na verdade uma "república monárquica", ou seja, formalmente republicana e substancialmente monárquica*[27].

Recuperando a norma da Constituição de 1911, a Constituição de 1933 exigia *referenda ministerial* dos atos presidenciais (muitos dos quais tinham de ser decididos em Conselho de Ministros) – com ressalva da nomeação ou demissão do chefe do Governo, das mensagens dirigidas à Assembleia Nacional e da mensagem de renúncia ao cargo (art. 82º) –, o que importava também a exoneração da responsabilidade presidencial pelos mesmos, que passava para os ministros (art. 113º).

27 Sobre a noção de "república monárquica" ver Sánchez-Mejia, 2003.

A Constituição de 1933 recuperou também o *Conselho de Estado*, como órgão de consulta do Presidente (obrigatória em alguns casos), composto por membros natos e por membros designados pelo próprio Presidente da República (mas com referenda governamental!) a título vitalício, o que vinculava os seus sucessores (arts. 83º e seguintes).

Para sublinhar a forte posição política do Presidente, a Constituição decretava enfaticamente que ele só respondia politicamente perante a Nação (art. 78º), mas tratava-se de uma declaração retórica, pois, não havendo liberdade de opinião pública nem pluralismo político, o Presidente nem sequer estava sujeito a responsabilidade política "difusa", típica dos sistemas políticos liberal-democráticos.

5.4. Sistema de governo

Embora o Presidente da República não fosse chefe do Governo, estamos perante um sistema de governo de *natureza inequivocamente presidencial*, aliás "superpresidencial", dados os *poderes exorbitantes* que o Presidente da República detinha, quando comparado com o Presidente dos Estados Unidos (como o poder de dissolução parlamentar), sem estar sujeito ao controlo do Parlamento sobre ele (confirmação de nomeações presidenciais, *impeachment*). Com efeito, verificava-se a *infração de um dos traços característicos do presidencialismo tradicional*, que é a separação entre o poder executivo e o poder legislativo, entre Presidente e Parlamento, segundo o qual o mandato de um não depende do outro.

Além de presidencialismo heterodoxo, tratava-se, também, de um *presidencialismo "indireto"*, visto que o exercício da função governativa não cabia em geral diretamente ao Presidente, mas sim ao Governo, chefiado por um "presidente do Conselho", livremente nomeado e destituído pelo Presidente, e que propunha a este a nomeação e demissão dos ministros[28].

Havia uma dualidade Presidente da República – Governo no "poder executivo", com subordinação do segundo ao primeiro. O Governo era de livre

28 Sobre o presidencialismo do "Estado Novo" ver, em especial, Campinos, 1978, e Moreira, 1993. Por sua vez, Canotilho (2002: 183), usa a qualificação de *«presidencialismo atípico»*. Por seu lado, Jorge Miranda (1990: 393 segs.), embora designando o modelo subjacente como *«sistema presidencialista 'imperfeito'»*, acaba por não o aplicar à Constituição de 1993, qualificando o sistema de governo desta como *«representativo simples»*.

nomeação pelo Presidente da República e a responsabilidade política era exclusivamente perante ele (arts. 106º, 107º a 111º). A legitimidade política do Governo derivava exclusivamente das eleições presidenciais e da nomeação presidencial.

Apesar da referida dualidade orgânica, havia o poder presidencial de presidir ao Conselho de Ministros, assumindo a direção do Governo; os principais poderes políticos do Presidente da República eram exercidos em Conselho de Ministros, sob sua presidência (art. 110º). Sem dívida, o Presidente *integrava o poder executivo*, em posição de proeminência.

5.5. Prática do sistema político

Verificou-se regularidade no calendário das eleições presidenciais diretas: 1935 (Carmona), 1942 (idem), 1949 (idem), 1951 (Craveiro Lopes, eleições antecipadas por morte de Carmona), 1958 (Américo Tomas).

O primeiro ocupante do cargo, Carmona, vindo da Ditadura pré-constitucional, foi reeleito mais três vezes (1935, 1942 e 1949); todos os mandatos presidenciais chegaram ao fim, salvo o de 1949, terminado prematuramente em 1951, por morte do Presidente Carmona.

Dos três presidentes diretamente eleitos do Estado Novo, somente Craveiro Lopes exerceu apenas um mandato (1951-58), tendo Carmona exercido quatro mandatos (o último incompleto) e tendo Tomás sido reeleito duas vezes, mas já por via de eleição indireta.

As eleições foram sempre ganhas pelo candidato oficial do regime, sob patrocínio da União Nacional, a organização política oficial do regime, quase sempre sem oposição. Só em 1949 houve a primeira candidatura da oposição e só uma vez um candidato da oposição democrática foi até às urnas (1958 - Humberto Delgado)[29].

Todos os Presidentes foram de origem militar e os dois candidatos da oposição (1949 e 1958) também foram militares, o que revela tanto o peso da

29 As eleições no "Estado Novo" eram uma *fraude institucionalizada*. Para além da ausência de partidos políticos e da censura à imprensa, todo o processo eleitoral era falseado pelo regime: recenseamento "depurado", falta de acesso aos cadernos eleitorais, boletins de voto identificados pela diferente tonalidade e espessura do papel, falta de fiscalização do ato eleitoral e da contagem dos votos. Sobre esta programada *ficção eleitoral* ver AAVV, 1960; Schmitter, 1977; Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1979; Moreira, 1993; Ventura, 1993; Ferreira, 2006 e 2019 .

instituição militar na vida e na cultura políticas do Estado Novo quanto a preocupação de Salazar em vincular os militares ao regime, prevenindo os pronunciamentos e golpes de Estado que tinham assolado a I República.

A principal nota a sublinhar, porém, foi a inversão da lógica constitucional do sistema de governo, mercê da *tomada do poder pelo chefe do Governo e neutralização dos poderes presidenciais*, transformando o Presidente em figura essencialmente decorativa ou acessória ou, como defendeu Marcelo Caetano (1958: 2), reduzindo-o a uma *«função moderadora»*, aliás débil. O verdadeiro "dono do poder" foi o chefe do Governo, que também presidia à organização política oficial do regime – a União Nacional, que ele próprio instituíra em 1930 –, que escolhia o Presidente da República, assim invertendo a lógica constitucional. *Os presidentes passaram, o Presidente ficou*, tornando-se a encarnação do regime. A "diarquia executiva" prevista na Constituição tornou-se uma *«monocracia»* (Campinos, 1975: 175) e o presidencialismo constitucional do Presidente da República deu lugar na prática a um "*presidencialismo funcional» do Chefe do Governo* (Campinos, 1978: 139). Não foi por acaso que o regime do Estado ficou conhecido por *"salazarismo"* ou *"ditadura salazarista"*.

Renomeado chefe do Governo em 1935, depois da primeira eleição de Carmona sob a Constituição de 1933, Salazar nunca mais foi renomeado depois, mantendo-se em funções apesar das eleições e da renovação dos mandatos presidenciais.

Embora a declaração do estado de sítio coubesse à Assembleia Nacional, como se referiu acima, e não ao Presidente da República ou ao Governo, nunca houve necessidade de o declarar em nenhuma situação para *«suspender as garantias constitucionais»* (como referia a Constituição, art. 91º, nº 8), pela simples razão de que estas se mantiveram sempre suspensas ou fortemente restringidas sem necessidade de um estado de exceção constitucional.

5.6. Abandono da eleição direta em 1959

A hipótese de mudar o sistema de eleição presidencial, abandonando a eleição direta – que em 1949 já tinha presenciado uma candidatura da oposição, embora retirada depois –, foi logo suscitada na revisão constitucional de 1951, tendo então sido afastada, por ser considerada discrepante com o papel constitucional do Presidente, num parecer da Câmara

Corporativa, de que foi relator Marcelo Caetano[30].

Mas o enorme sobressalto das eleições presidenciais de 1958 nas hostes do regime, com a fulgurante campanha eleitoral do candidato da oposição democrática, Humberto Delgado, levou ao imediato abandono da eleição direta logo na revisão constitucional de 1959 (Lei n.º 2100, de 29 de agosto de 1959), sendo substituída pela eleição indireta, através de um colégio eleitoral *ad hoc*[31].

O parecer na Câmara Corporativa sobre o projeto de revisão, relatado por Afonso R. Queiró[32], justificou a proposta, não apenas em nome dos riscos políticos da eleição direta para a subsistência do regime, mas também em nome da adequação da eleição presidencial à natureza corporativa do regime ("República corporativa", rezava o art. 5º da Constituição), que tinha avançado com a criação das primeiras corporações setoriais em 1956[33].

O novo regime de eleição presidencial, previsto no art. 72º da Constituição na sua nova redação, foi regulado pelo Decreto-lei nº 43 548, de 21 de março de 1961, que estabeleceu o novo modo da eleição presidencial.

O colégio eleitoral tinha seguinte composição[34]:

- membros da Assembleia Nacional;
- membros da Câmara Corporativa;
- representantes municipais de cada distrito administrativo ou de cada província ultramarina não dividida em distritos;
- representantes dos conselhos legislativos e dos conselhos de governo das províncias ultramarinas.

---

30 Como se viu, a revisão de 1951 introduzira um mecanismo de "filtragem" político-ideológica dos candidatos presidenciais, quanto à sua fidelidade ao regime, através de uma prévia apreciação do Conselho de Estado, o que logo nas eleições desse ano levou ao afastamento liminar do candidato da oposição, Rui Luís Gomes. Mas não chegou para travar a candidatura de Humberto Delgado, sete anos depois, que era um general no ativo, antigo apoiante do regime e que não tinha nenhum registo oposicionista.

31 Sobre o desafio político da candidatura de Humberto Delgado e o seu impacto no regime e na oposição, ver Moreira, 1993.

32 *Actas da Câmara Corporativa*, VII Legislatura, 1959, nº 49.

33 Lei nº 2086, de 22 de agosto de 1956.

34 O colégio eleitoral era inspirado na solução da Constituição francesa de 1958, na sua primeira versão, ate à adoção da eleição direta em 1962. Portugal fazia um caminho inverso ao da França, num insólito movimento de abandono da eleição presidencial direta sem mudança de regime.

Tratava-se, portanto, de uma composição mista, com um componente de representação eleitoral tradicional (Assembleia Nacional), uma componente de representação orgânica (Câmara Corporativa) e outra de representação das coletividades territoriais. Só que *nenhuma dessas componentes tinha uma base democrática*.

Nas duas eleições realizadas – em 1965 e 1972 –, o colégio eleitoral somou 585 e 669 membros, respetivamente. Das referidas categorias, só os deputados à Assembleia Nacional deviam o cargo a eleição direta (embora não livre) e, para além de um bom número desses membros serem designados diretamente pelo Governo (muitos membros da Câmara Corporativa e dos órgãos dos governo das colónias), todos os demais membros, a começar pelos deputados da Assembleia Nacional, eram devidamente "filtrados" politicamente quanto à sua fidelidade ao regime, pelo que o colégio oferecia todas as garantias de eleger o candidato oficial.

No novo regime eleitoral, era eleito o candidato presidencial que obtivesse mais de 2/3 dos votos dos membros do colégio eleitoral na primeira votação, maioria absoluta na segunda votação e maioria relativa na terceira. Na verdade, nas duas eleições realizadas (1965 e 1972), houve sempre um candidato único, o do regime, que foi eleito sempre à primeira volta.

Apesar de ter deixado de ser diretamente eleito, o Presidente da República manteve todos os poderes presidenciais anteriores, mas com a eleição presidencial indireta o sistema de governo presidencial perdia a legitimidade política que só a eleição presidencial direta lhe conferia. Passou a existir uma *notória incongruência* no sistema político.

Na revisão constitucional de 1971, quando já se tinha frustrado o ensaio de Marcelo Caetano – chefe do Governo desde 1968, por incapacidade de Salazar – de operar alguma distensão política no regime, a chamada "ala liberal" na Assembleia Nacional – eleita em 1969 nas listas da Ação Nacional Popular (ANP) (novo nome da UN) –, liderada por F. Sá Carneiro, ainda tentou recuperar a eleição presidencial direta, porém sem êxito. Mas o regime de 1933 estava à beira do fim.

6. Recuperação da eleição direta na CRP de 1976

6.1. Entre a Revolução e a Constituição de 1976

Repetindo a experiência do rutura política de 1820-22, de 1836-38 e de 1910-1911, a revolução de 24 de abril de 1974, que pôs fim ao regime do "Estado Novo", visou a eleição de uma Assembleia Constituinte e a aprovação de uma nova Constituição, instituindo uma ordem política transitória ate à entrada em vigor do novo regime.

Ao contrário de 1910, a Revolução de 25 de Abril manteve do cargo de Presidente da República na estrutura política transitória, o qual era designado pela Junta de Salvação Nacional, órgão que de extração militar, instituído pelo Movimento das Forças Armadas (MFA)[35]. No sistema político transitório, o Presidente não tinha funções executivas diretas (salvo a condução da política externa), que foram confiadas aos governos provisórios, por ele nomeados e destituídos; mas o Presidente podia decidir convocar e presidir aos Conselho de Ministros. Também tinha um poder de veto legislativo absoluto sobre os diplomas aprovados pelo Governo. Manteve-se assim a estrutura dualista do poder executivo, com separação entre um Presidente da República cogovernante e o Governo dele dependente, que vinha desde 1928 e da Constituição de 1933. Tratava-se, portanto, de uma espécie de "presidencialismo indireto".

O programa do MFA apontava para a eleição direta do Presidente da República na futura Constituição, quando referia que o sistema político transitório cessaria *«logo que* eleitos pela Nação *a Assembleia Legislativa e*

35 No período político transitório entre a Revolução e a Constituição, há que distinguir dois períodos: o primeiro, da Revolução até 11 de março de 1975, sob a égide da Lei nº 3/74, de 14 de maio, em que os órgãos do poder político eram o Presidente da República, a Junta de Salvação Nacional, o Conselho de Estado e o Governo; no segundo período, depois daquela data, sob a égide da Lei nº 5/75, de 14 de março, os órgãos do poder político eram o Presidente da República, o Conselho da Revolução e o Governo.

o novo Presidente da República» (ponto C. do Programa)[36]. Na verdade, o modo de eleição veio a ser definido por um acordo entre os partidos políticos e o Conselho da Revolução, inicialmente no primeiro Pacto MFA--partidos, de 11 de abril de 1975, e depois, após o fim da deriva esquerdista da Revolução, em 25 de novembro de 1975, no segundo Pacto, de 26 fevereiro de 1976, os quais aliás previam dois sistemas assaz diferentes para a eleição presidencial, para valer num período constitucional transitório neles previsto.

No primeiro Pacto (1975), o Presidente da República seria eleito por um colégio eleitoral constituído pelos membros das duas câmaras representativas previstas naquele acordo, a Assembleia Legislativa (ainda sem nome próprio) e da Assembleia do MFA (composta por militares); no segundo Pacto (1976), que fez desaparecer a Assembleia do MFA, optou-se pela eleição direta do Presidente, na modalidade austro-francesa, solução que a Assembleia Constituinte acolheu como mais apropriada, tendo em conta os importantes poderes que o Presidente da República mantinha na primeira versão da Constituição (até 1982), incluindo um sistema de governo de tipo misto, como se verá abaixo[37].

6.2. Eleição e mandato presidencial

As bases jurídicas da eleição presidencial direta encontram-se na Constituição – CRP, arts 124º-131º (versão originária), arts. 121º-128º (versão em vigor) – e no Decreto-lei nº 319-A/76, de 3 de maio (lei eleitoral do Presidente da República), alterado por várias leis posteriores[38].

---

36 Em 7 de julho de 1974, numa operação que ficou conhecida na gíria política como "golpe Palma Carlos" (nome do primeiro-ministro do primeiro Governo provisório), o então Presidente da República, general Spínola, apresentou ao Conselho de Estado uma proposta de reforma política que passava pelo adiamento das eleições constituintes e da Constituição e pela *eleição direta imediata do Presidente da República*, pelo reforço do papel do primeiro-ministro e pela realização de um referendo para aprovação de uma Constituição provisória. A iniciativa falhou, por falta de apoio militar e político, e o primeiro-ministro demitiu-se. A proposta de eleição imediata do Presidente da República, mantendo o dualismo governativo e sem parlamento eleito, reiterava formalmente a *solução da Ditadura de 1927*.

37 Sobre a Constituição de 1976, ver, por todos, Canotilho & Moreira, 2007/2010; Miranda, 1978 e 1997.

38 Nos termos da versão originária da CRP (art. 295º, nº 3), a lei eleitoral seria elaborada pelo Governo provisório e sancionada pelo Conselho da Revolução. Todavia, o Governo provisório já tinha aprovado a lei eleitoral em maio de 1976, antes da aprovação da Constituição.

Quanto à amplitude do sufrágio, foi estabelecido pela primeira vez na nossa história da eleição presidencial o sufrágio universal dos cidadãos maiores de 18 anos, sem exclusões de género, de literacia ou de riqueza e rendimentos (CRP, arts. 121º e 49º)[39]. Inicialmente o Presidente era eleito somente pelos cidadãos residentes no território nacional (CRP, art. 124º, na redação originária), mas mais tarde (revisão constitucional de 1997) deu-se a abertura ao voto dos residentes no exterior, desde que mantenham *«laços de efetiva ligação»* a Portugal (art. 124º-2)[40].

Quanto à elegibilidade, podem ser candidatos os cidadãos portugueses maiores de 35 anos, com nacionalidade portuguesa de origem (o que exclui os naturalizados e situações equiparadas) e no gozo de direitos civis e políticos[41]. Nem a Constituição nem a lei eleitoral excluem os binacionais, o que pode suscitar delicados conflitos de lealdade constitucional[42].

As candidaturas não são apresentadas pelos partidos políticos, mas sim por cidadãos, num mínimo de 7500 e máximo de 15 000 cidadãos (CRP, art. 124º), o que distingue as eleições presidenciais decididamente das eleições parlamentares, as quais estão reservadas aos partidos políticos, excluindo candidaturas independentes.

Seguindo a solução francesa de 1962, a eleição presidencial faz-se por maioria absoluta, com segunda votação entre os dois candidatos mais votados na primeira, caso seja necessário (CRP, art. 129º).

Quanto à duração do mandato, foi fixada em cinco anos, bem inferior aos sete anos da Constituição de 1933. Além disso, o mandato só pode ser renovado uma vez, criando uma inelegibilidade temporária (cinco anos)

---

39 O sufrágio universal, anunciado logo na Lei nº 3/74, que estabeleceu a estrutura política transitória, tinha sido consagrado pela primeira vez nas eleições para a Assembleia Constituinte, segundo a respetiva lei eleitoral (Decreto-lei nº 621-A/74 e Decreto-lei nº 621-C/74, ambos de 15 de novembro) e depois reiterado na Constituição.

40 O art. 1º-A da lei eleitoral, acrescentado em 2005, veio estabelecer que *«a nacionalidade portuguesa e a inscrição no recenseamento eleitoral no estrangeiro são provas suficientes da existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional»*. Sucede que, depois de 2018 (Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto), o recenseamento passou a ser automático, pelo que todos os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro passaram a ser eleitores do Presidente da República, independentemente de qualquer laço com a comunidade nacional, o que defrauda o requisito do nº 2 do art. 121º da CRP, na redação de 1997.

41 As duas primeiras condições – idade e nacionalidade originária – provêm da Constituição dos Estados Unidos.

42 Jorge Miranda (1998: 363) exclui os binacionais em nome da independência nacional, mas não existe na Constituição nenhum indício que permita discriminar os binacionais.

depois do segundo mandato ou, em certas circunstâncias, depois de renúncia (CRP, art. 123º).

Por último, a Constituição estabeleceu a descoincidência temporal das eleições presidenciais com as eleições parlamentares (art. 125º, nº 2), com precedência das eleições parlamentares e adiamento da eleições presidenciais, evitando a sobreposição temporal e a possível "contaminação" política das eleições parlamentares pelas presidenciais.

Em suma, pela primeira vez na nossa história constitucional, a CRP de 1976 *resgatou a eleição direta do Presidente da República em termos compatíveis com o princípio republicano*[43].

6.3. Os poderes do Presidente da República

No que respeita aos poderes presidenciais, há que distinguir o período inicial, até à primeira revisão constitucional (1976-82), do período seguinte, até à atualidade.

a) Texto originário da CRP

Na versão originária da Constituição, além das funções de representação política interna e externa do País, eram os seguintes os principais poderes do Presidente da República (CRP, arts. 136º-139º da versão originária):

- Presidir ao Conselho da Revolução;
- Convocar extraordinariamente a Assembleia da República;
- Dissolver a Assembleia da República, sob parecer favorável do Conselho da Revolução, ou obrigatoriamente em certos casos;
- Nomear o primeiro-ministro, tendo em conta os resultados eleitorais para a Assembleia da República, e exonerá-lo;
- Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República e os representantes da República nas Regiões Autónomas;

43 Sobre o *princípio republicano* ver especialmente Alves, 2007.

- Promulgar as leis e decretos-leis e decretos regulamentares, podendo exercer o poder de veto das leis e dos decretos-leis, o qual só pode ser superado, no caso das leis, pela Assembleia da República, mediante votação por maioria absoluta, ou de 2/3 em certos casos[44];
- Ratificar os tratados internacionais;
- Declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, mediante autorização do Conselho da Revolução;
- Nomear os embaixadores, sob proposta do Governo;
- Nomear um membro da Comissão Constitucional[45];
- Desencadear junto do Conselho da Revolução a fiscalização preventiva e sucessiva da constitucionalidade de normas jurídicas.

b) Após a revisão constitucional de 1982

Com a revisão constitucional de 1982, findo o período constitucional transitório, verificaram-se importantes alterações nos poderes presidenciais, quase todas resultantes da extinção do Conselho da Revolução (e da Comissão Constitucional), sendo de destacar as seguintes:

- A definição constitucional do Presidente passou a enunciar explicitamente a missão de *«garantir o regular funcionamento das instituições democráticas»* (art. 120º);
- A competência para dissolver a Assembleia da República passou a ser um poder discricionário do Presidente da República, salvo dois importantes períodos de defeso (nos seis meses seguintes à eleição da Assembleia da República e nos seis meses anteriores ao termo do mandato do Presidente) (art. 172º);
- O poder de demitir o Governo deixou de ser livre e passou a estar limitado às situações de garantia do *«regular funcionamento das instituição»* (CRP, art. 195º, nº 2);

44 Note-se que na Carta Constitucional o veto régio, ao abrigo do poder moderador, era absoluto, enquanto na Constituição de 1933 o veto presidencial, enquanto órgão superior do poder executivo, era superável somente por maioria de 2/3 no Parlamento.

45 Que era um órgão independente de fiscalização concreta da constitucionalidade, mediante recurso dos tribunais, e órgão de consulta do Conselho da Revolução na fiscalização abstrata da constitucionalidade.

- Há o novo poder de nomear e exonerar as chefias militares (poder anteriormente pertencente ao Conselho da Revolução), mas sob proposta do Governo [art. 133º, al. *p)*];
- A declaração do estado de sítio e do estado de emergência passou a depender de autorização da Assembleia da República (art. 138º)[46];
- O poder de suscitar a fiscalização preventiva e sucessiva da constitucionalidade passou a ser exercido junto do novo Tribunal Constitucional (que substituiu nessas funções o Conselho da Revolução e a Comissão Constitucional) [art. 134º, als. *g)* e *h)*][47].

Na verdade, a mais importante modificação consistiu na perda do poder de demissão discricionária do Governo, que tem a ver com outra alteração decisiva, a saber, o facto de *o Governo deixar de depender da confiança política do Presidente, quanto à sua nomeação e manutenção em funções*. Com efeito, segundo a nova redação dos arts. 190º e 191º (na numeração vigente), o Governo, através do Primeiro-Ministro, só é agora politicamente responsável perante o Parlamento, de onde decorre a suas legitimidade política.

É certo que, segundo o art. 190º, o Governo continua a incorrer numa outra responsabilidade (inominada) perante o Presidente e a Assembleia da República, que alguma doutrina designa como "responsabilidade institucional", e que, no que respeita ao Presidente, consiste em duas obrigações, uma positiva e outra negativa: *(i)* a obrigação de informação governamental sobre a *«condução da política interna e externa do País»* [art. 201º, nº 1, al. *c)*] e *(ii)* a obrigação de governar sem pôr em causa o *«regular funcionamento das instituições democráticas»* (cfr. art. 195º, nº 2), ambas introduzidas (uma expressamente, outra implicitamente) também pela revisão constitucional de 1982.

Em todo o caso, o Presidente *deixou de poder invocar a falta ou perda de confiança política, como critério de não nomeação ou de demissão do Governo*.

Como foi assinalado pela doutrina[48], a obrigação presidencial de ga-

46 Sobre os poderes presidenciais ver especialmente Barroso & Bragança, 1989; Canotilho & Moreira, 1991; Queiroz, 2013.

47 Sobre as alterações da revisão constitucional de 1982 quanto aos poderes presidenciais ver, entre outros. Sousa, 1983.

48 Por exemplo, Canotilho & Moreira, 1991; Ferreira, 2012; Caldeira, 2016.

rantir o regular funcionamento das instituições e os instrumentos constitucionais de que o Presidente dispõe para isso (dissolução parlamentar, veto legislativo, fiscalização da constitucionalidade, demissão do Governo em última instância, etc.), não podem deixar de evocar o *"poder moderador" do Rei na Carta Constitucional de 1826*, sob influência de Constant, cujos traços distintivos eram os seguintes: *(i)* separação em relação ao poder executivo (embora este também pertencesse ao rei); *(ii)* missão de assegurar a *«independência, equilíbrio e harmonia dos demais Poderes Políticos»* (Carta, art. 71º); *(iii)* neutralidade política ("poder neutro", assim lhe chamou Constant). Voltaremos a este tema adiante.

c) Referenda ministerial

Uma vez que existe separação orgânica entre o Presidente da República e o Governo, mas não dependendo este daquele, nem todos os atos presidenciais estão sujeitos a referenda governamental, como era a regra na Constituição de 1911 e na Constituição de 1933.

Nos termos do art. 140º da CRP, carecem de referenda principalmente os atos do Presidente que dependem de audição, proposta ou ato do próprio Governo (nomeações presidenciais de cargos públicos) ou de ato da Assembleia da República (promulgação de leis, ratificação de convenções internacionais e declaração do estado de sitio). Já não carecem de referenda governamental os atos que integram a função presidencial autónoma de supervisão do sistema politico e de garantia do seu regular funcionamento, com destaque para os principais atos que preenchem o referido "poder moderador" (veto legislativo, dissolução parlamentar, demissão excecional do Governo), que por isso não poderiam ficar dependentes do assentimento do Governo, sob pena de inviabilidade, visto que o Presidente da República nem sequer poderia ameaçar o Governo com a sua demissão (ao contrário do que sucedia na Constituição de 1933).

d) Conselho de Estado

Fiel à tradição constitucional nacional, só interrompida pela Constituição de 1911, a CRP manteve o Conselho de Estado como órgão consultivo do Presidente da República (arts. 141º-146º).

Composto por membros natos e por membros designados, tal como antes, as principais inovações são duas: *(i)* a inclusão dos antigos presidentes da República entre os membros natos, a título vitalício, assim como dos presidentes dos governos regionais dos Açores e a Madeira; *(ii)* a inclusão de cinco membros eleitos pela Assembleia da República, segundo o princípio da representação proporcional, o que permite levar ao Conselho de Estado a posição dos principais partidos políticos com representação parlamentar, nomeadamente o partido de governo e do principal partido da oposição; *(iii)* cessação do mandato dos membros designados pelo Presidente com o termo do mandato deste.

Quanto à competência do Conselho de Estado, há casos de consulta prévia obrigatória, condicionando a liberdade de decisão do Presidente. Entre eles contam-se justamente os principais atos de decisão livre do Presidente, não dependentes de proposta alheia nem de referenda governamental, como a dissolução parlamentar e a demissão excecional do Governo.

6.4. Sistema de governo

Tal como na Constituição de 1933, o Presidente da República aparece na Constituição de 1976 como órgão de soberania *a se*, a par do Governo, mas com duas diferenças essenciais em relação a 1933 (para além do regime democrático): *(i)* o Presidente não dispõe agora dos poderes de livre escolha e demissão do Governo, nem de poderes de superintendência e de tutela política sobre ele; *(ii)* o Governo goza agora de extração parlamentar, sendo politicamente responsável somente perante o Parlamento, como nos genuínos sistemas de governo parlamentar. Ou seja, o Governo mudou de "patrão político" e o sistema de governo deixou de ser caracterizado por uma "chave" presidencialista, para passar a obedecer a uma "chave" parlamentar.

Também aqui importa distinguir o período constitucional inicial (1976-82) do período subsequente à revisão constitucional de 1982.

Na versão originária da CRP de 1976 – cuja fonte direta neste ponto foi, como vimos acima, o segundo Pacto MFA-Partidos –, o sistema de

governo foi em geral qualificado como semipresidencial[49], pois, além dos importantes poderes políticos do Presidente, o Governo, embora responsável perante o Parlamento, *também era politicamente responsável perante o Presidente* (arts. 193º e 194º, na versão originária da Constituição), podendo este demiti-lo discricionariamente[50]. Desse modo, embora a Constituição estatuísse que o Governo era *«o órgão de condução da política geral do País»* (CRP, art. 182º), o Presidente, apesar de não integrar o poder executivo, era também indiretamente envolvido na condução da política governamental, através da sua responsabilidade na escolha e manutenção do Governo e, principalmente, do controlo que a responsabilidade política do Governo perante ele proporcionava e da consequente restrição da autonomia governativa[51].

Com a revisão constitucional de 1982, veio gerar-se crescentemente uma controvérsia sobre a qualificação do sistema de governo. Com efeito, como se viu, a revisão constitucional introduziu uma alteração substancial, ao suprimir a responsabilidade política do Governo perante o Presidente (nova redação dos arts. 190º e 191º), pelo que este *«deixou de estar dependente da confiança (ou não desconfiança) política do Presidente da República, para só ficar dependente da do parlamento»* (Miranda, 1997: 404); consequentemente, desapareceu também o poder presidencial de demissão discricionária do Governo, que passou a só ser permitida quanto esteja em causa o *«regular funcionamento das instituições»* (CRP, arts. 195º, nº 2, na redação vigente), não se contando aí uma eventual apreciação política negativa do Presidente sobre o Governo.

---

49 A principal exceção foi a de Canotilho & Moreira, na 1ª ed. da sua *Constituição Anotada* (1978: pp. 254 ss) que a qualificaram como "parlamentarismo racionalizado". A noção de semipresidencialismo tinha sido desenvolvida nos anos 70 principalmente por M. Duverger, para designar os sistemas de governo de base parlamentar, mas dotados de um Presidente diretamente eleito e munido de poderes políticos significativos (ver, especialmente *Xeque-Mate. Análise comparativa dos sistemas políticos semipresidenciais*, Lisboa, Ed Rolim, 1979). Desde então, a literatura sobre o semipresidencialismo é abundantíssima. Sobre evolução da noção na doutrina, ver especialmente Elgie, 2018.

50 Neste ponto, a Constituição de 1976 recuperava a fórmula de *dupla responsabilidade política do Governo* perante o chefe do Estado e perante as Cortes, estabelecida pela prática da Carta Constitucional (cfr. Miranda, 1997: 376).

51 Além de ter demitido o II Governo constitucional em 1978, contra a vontade do Primeiro-Ministro, Mário Soares, e de ter nomeado a seguir vários "governos de iniciativa presidencial", o Presidente da República manteve nesse período um apertado escrutínio sobre alguns departamentos e políticas governamentais, nomeadamente os negócios estrangeiros, a defesa e a agricultura.

Além disso, a revisão constitucional de 1982 precisou que a principal missão política do Presidente da República é justamente a de *«garantia do regular funcionamento das instituições»*, reforçando o seu estatuto de órgão independente, acima da governação do País em cada momento, e esclareceu que o Governo só tem obrigação de, através do Primeiro-Ministro, *«informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País»* [CRP, art. 201º, nº 1, *al. c)*]. Logicamente, se o início de nova legislatura implica demissão do Governo em funções [CRP, art. 195º, nº 1, *al. a)*] e a constituição de outro, tendo em conta os resultados eleitorais das eleições parlamentares, já o início de um novo mandato presidencial não afeta a continuidade do Governo em funções, o que mostra que *a legitimidade político-constitucional do Governo decorre das eleições parlamentares e não das eleições presidenciais*. Ou seja, depois de 1982, o Presidente da República nem é eleito para governar nem para controlar as políticas do Governo.

Apesar dessas importantes modificações da revisão constitucional de 1982, a leitura semipresidencialista do sistema de governo manteve-se, tanto numa parte da doutrina[52] como na linguagem política corrente[53]. Contudo, entre outras qualificações não deixou de se manifestar uma leitura alternativa, *como sistema de governo parlamentar, embora atípico*[54]. Essa qualificação assenta nos seguintes argumentos: *(i)* o sistema de governo apresenta os traços essenciais do parlamentarismo (constituição do governo no sequência de, e em conformidade com, as eleições parlamentares e confirmação parlamentar do Governo através da apresentação parlamentar e eventual votação do programa de governo, mantendo-se entretanto o Governo como simples governo de gestão); *(ii)* o Presidente da República não compartilha da função governativa (de condução da política interna e externa), nem o Governo depende da confiança política do Presidente; *(iii)* os poderes políticos especiais do Presidente em relação ao Parlamento e ao Governo, habitualmente ausentes em sistemas tipicamente parlamen-

52 Assim, por exemplo, Sousa, 1983, Miranda, 1997: pp. 403 e ss; Freire & Pinto, 2005; Gouveia, 2013, § 207; Novais, 2017; Franco, 2020.

53 Normalmente para exprimir a ideia de que não se trata nem de um sistema presidencialista nem de um sistema parlamentar "canónico".

54 Assim, pioneiramente, Pereira, 1984. Entre nós, a primeira crítica geral da qualificação semipresidencialista foi a de Canotilho & Moreira, 1991.

tares – incluindo o veto legislativo, a dissolução parlamentar e a faculdade excecional de demissão do Governo[55] –, devem ser qualificados como expressão de uma função própria do Presidente enquanto "poder moderador", e não como expressão de uma suposta, mas inexistente, "bicefalia governativa", compartilhada pelo Presidente da República[56]. O Presidente "preside mas não governa", não sendo cotitular da função governativa, condição necessária para a qualificação como genuíno sistema de governo misto (ou "semipresidencial").

Na sua definição clássica (Duverger), o sistema de governo semipresidencial obedece cumulativamente a três requisitos: *(i)* eleição direta do Presidente da República; *(ii)* "consideráveis poderes" constitucionais do Presidente da República; *(iii)* governo liderado por um primeiro-ministro responsável perante o Parlamento. Perante a imprecisão do segundo fator ("consideráveis poderes"), muitos autores tenderam a prescindir dele, qualificando como semipresidenciais todos os *sistemas de governo parlamentar com Presidente diretamente eleito*, independentemente dos poderes presidenciais[57].

Ora, a principal e decisiva falha lógica desta definição, em qualquer das suas formulações, consiste em considerar como "meio presidencialistas" sistemas governo que possuem a característica essencial do sistema parlamentar (governo responsável perante o parlamento) e que não apresentam a principal característica do sistema presidencial (chefia do governo pelo Presidente), sem exigir sequer que o Presidente da República tenha qualquer participação na função governamental. Se o regime presidencial é, por definição, *aquele em que o Presidente governa (diretamente ou através de um interposto governo perante ele responsável)*, não faz sentido designar como semipresidenciais sistemas de governo de essência parlamentar, sem que o Presidente da República tenha algum envolvimento na condução política do Governo, pelo menos através da confiança política dupla (perante o Presidente da República e perante o Parlamento). Trata-se de um verdadeiro *oximoro conceptual*.

---

55 Note-se, porém, que os dois primeiros (poder de veto legislativo e poder de dissolução parlamentar) também podem verificar-se em sistemas de governo parlamentar com eleição indireta do Presidente da República, como é o caso da Itália.

56 Ver, neste sentido, por todos, Canotilho & Moreira, 2010: pp. 15 ss; Otero, 2010: cap. 24.4.3; Moreira, 2016: cap. 10.2.2; Alexandrino, 2017: § 20; Moreira, 2020: cap. 11.7.

57 Sobre evolução da noção ver especialmente Elgie, 2018.

Nem a eleição direta do Presidente da República nem os poderes presidenciais "significativos" são, só por si, fatores de (semi)presidencialismo. Quanto ao primeiro aspeto, basta referir os vários países com eleição presidencial direta e sistema de governo tipicamente parlamentar (Islândia, Irlanda, Áustria, Finlândia, República Checa, etc.) [58]; quanto ao segundo aspeto, os poderes presidenciais "significativos" não afetam o sistema de governo parlamentar, se não envolverem a participação do Presidente na função governativa, pondo em causa o monopólio do Governo na condução política do País[59]. Por isso, a designação de semipresidencialismo, mesmo assim equívoca, deveria ser reservada para os *sistemas de governo efetivamente híbridos ou mistos*, em que o poder executivo é compartilhado entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro, que em conjunto governam o País ("diarquia governativa"). Nesse quadro, o Presidente não tem somente funções de mediação, de arbitragem e de garante do funcionamento do sistema político, tomando também parte na governação do País.

Ora, ao contrário do que sucede nos sistemas de governo presidencial e semipresidencial, no sentido apontado (em que o Presidente da República comparticipa do poder governamental), *o Presidente da República é entre nós um "poder neutro", exterior ao Governo,* tal como sucede nos sistemas de governo parlamentar (só que com poderes reforçados de supervisão do sistema político). No nosso sistema de governo, o Presidente da República desempenha somente um "poder moderador" qualificado, mas sem participação no governo do País[60]. O Presidente da República é *o rei da Carta Constitucional sem o papel de chefe do poder executivo*, que o segundo contraditoriamente também tinha, e sem responsabilidade do

58 Como mostra o caso da Áustria em 1951 e a República Checa em 2012, a mudança da eleição parlamentar do Presidente da República para eleição direta não afeta a natureza parlamentar do sistema de governo preexistente, mesmo quando a Constituição confere significativos poderes ao Presidente.

59 Sobre a insuficiência dos poderes presidenciais para a distinção entre parlamentarismo, presidencialismo e semipresidencialismo, ver, por exemplo, Siaroff, 2003.

60 Em todos os sistemas de governo parlamentar o chefe do Estado tem sempre uma função moderadora da conflitualidade política e de vigilância sobre o regular funcionamento do sistema político, quanto mais não seja através do seu aconselhamento e da sua mediação pessoal. Assim, por exemplo, a Constituição espanhola diz explicitamente que o Rei «*arbitra e modera o funcionamento regular das instituições*» (art. 56º, nº 1), numa formulação próxima da CRP. A diferença entre os sistemas parlamentares está na extensão e na intensidade dos poderes de que o chefe do Estado dispõe para realizar essa missão.

Governo perante ele[61].

Por isso, não se justifica recorrer a uma noção altamente controversa e conceptualmente confusa ("semipresidencialismo") para caraterizar um sistema de governo que *pode ser perfeitamente apreendido com recurso às noções tradicionais de parlamentarismo e de poder moderador do Presidente*.

Subscrevendo o comentário de que *«o Presidente da República não tem poderes de orientação política ou de superintendência sobre o Governo, o qual não precisa da sua confiança ou da sua não desconfiança para se manter no poder»* (Miranda, 1998: 370), não se vê como designar por "semipresidencial" um sistema de governo que, como se sublinhou, possui a característica essencial do parlamentarismo e não possui a característica essencial do presidencialismo, nem nenhum traço dele, nem sequer na versão mínima da responsabilidade do Governo perante o Presidente. No sistema de governo da CRP, o Presidente é *tão alheio à condução da política governamental como num sistema parlamentar*[62].

6.5 Prática do sistema político

As primeiras eleições presidenciais, precedidas sintomaticamente pelas eleições paramentares (25 de abril de 1976), realizaram-se a 27 de junho de 1976, de acordo com o art. 295º da versão originária da Constituição; e a posse do primeiro Presidente da República eleito (Ramalho Eanes) ocorreu a 14 de julho, tendo então entrado em funcionamento o sistema de poder político previsto na Constituição (CRP, art. 294º da versão originária).

O calendário dos atos eleitorais decorreu em conformidade com a Constituição: 1976 (Ramalho Eanes), 1981 (idem), 1986 (Mario Soares), 1991 (idem), 1996 (Jorge Sampaio), 2001 (idem), 2006 (Cavaco Silva), 2011 (idem), 2016 (M. Rebelo de Sousa), 2021 (idem). Todos foram eleitos na primeira

---

61 Note-se que o Presidente da República desempenha em relação ao sistema político das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, através do representante da República (por ele livremente nomeado e destituído), o mesmo tipo de poderes que tem ao nível do sistema político nacional. Mas, curiosamente, não é usual o sistema de governo regional ser qualificado como semipresidencial pelos adeptos da qualificação semipresidencialista do sistema de governo nacional.

62 Para a crítica da qualificação semipresidencialista, ver, por todos, Moreira 2020, cap. XII, e Rapaz: pp. 440 ss. Além dos adeptos do semipresidencialismo, há autores que qualificam o atual sistema de governo como *parlamentar-presidencial* e outros como sistema *primo-ministerial*. Apesar de igualmente criticáveis, por falta de base constitucional, esse tema fica fora deste artigo.

votação, salvo em 1986 (primeira eleição de Mário Soares, que disputou a segunda volta com D. Freitas do Amaral).

Todos os mandatos presidenciais chegaram ao seu termo e todos os Presidentes foram reeleitos para segundo o mandato; salvo Mário Soares, em 2006, nenhum Presidente se recandidatou posteriormente a um terceiro mandato, decorrido o período de defeso de cinco anos depois do segundo mandato.

Embora as candidaturas presidenciais sejam apresentadas por cidadãos e não por partidos, os candidatos gozam em geral de apoio dos partidos interessados na sua eleição (ou opostos à eleição de outros concorrentes). Todavia, tem-se verificado por vezes uma *variação dos apoios partidários dos candidatos vencedores entre as duas eleições*. Assim, por exemplo, em 1981, o PSD, que tinha apoiado Eanes em 1976, fomentou uma candidatura contra a sua reeleição; em 1991, o candidato Mário Soares, Presidente cessante, foi apoiado não somente pelo PS, seu partido de origem, mas também pelo PSD, então partido de Governo; inversamente, em 2021, o candidato Marcelo Rebelo de Sousa, presidente cessante, beneficiou do apoio não somente do PSD, seu partido de origem, mas também do apoio oficioso do PS, então no Governo. Isto revela que em Portugal o Presidente da República não representa efetivamente uma "maioria presidencial" de natureza partidária, paralela à maioria parlamentar. O Presidente da República é eleito sem vinculações partidários, *como presidente de todos os portugueses*[63].

A separação e a diferença entre os papeis político-constitucionais do Presidente e do Governo torna-se clara nos *diferentes objetivos das eleições presidenciais e das eleições parlamentares*. Enquanto as segundas constituem o palco da competição partidária pela governação do País e se travam à volta dos programas de governo e dos candidatos a primeiro-ministro, as primeiras disputam-se sobre a escolha do candidato mais bem situado para desempenhar as funções presidenciais – onde se não conta a definição e execução de políticas públicas nem a apresentação de programas de governo[64]. Por isso, mesmo quando as políticas públicas entram no debate eleitoral, é somente como parte da "magistratura de influência" externa do Presidente sobre o Governo.

---

63 A exigência de maioria absoluta favorece esse apoio politicamente transversal dos Presidentes eleitos.

64 Sobre agenda política das eleições presidenciais ver especialmente Magalhães, 2007.

Na generalidade das eleições verifica-se uma assinalável assimetria entre a votação dos candidatos eleitos e a votação dos seus partidos (ou dos apoios partidários de que dispuseram) nas eleições legislativas imediatamente antecedentes ou subsequentes, o que confirma a *separação entre eleições presidenciais e eleições parlamentares*[65]. Também por isso, no caso português não tem fundamento falar de "maioria presidencial" de base político-partidária (como é o caso em França), eventualmente contrária à maioria parlamentar, primeiro porque o Presidente da República não é eleito numa base partidária e, segundo, porque ele não é eleito para governar nem para conduzir a política do país. A diferença essencial está entre um Presidente da República "governante" (ou "cogovernante") e um Presidente não governante.

A experiência destas mais de quatro décadas, desde 1982, mostra que, dentro do quadro constitucional, se pode verificar uma *declinação relativa das funções presidenciais de acordo com a idiossincrasia pessoal de cada Presidente da República*, conforme seja mais ativista ou mais discreta quanto, por exemplo, ao exercício do poder de veto, quanto a tomadas de posição públicas sobre questões na agenda política, etc. Mas quanto aos poderes mais sensíveis politicamente, verifica-se que nenhum Governo foi demitido por decisão presidencial e que os casos de dissolução parlamentar foram, salvo um deles (2004), decididos, sem grande controvérsia, em consequência de demissão do Governo ou de situações de crise política que tornavam impossível ou politicamente desaconselhável uma solução de governo no quadro parlamentar existente. Mais importante ainda, nenhuma eleição presidencial provocou dissolução do Parlamento ou mudança de Governo e os sucessivos Presidentes sempre nomearam para formar Governo, após eleições parlamentares, o líder do partido ou coligação vencedores das eleições (independentemente de maioria absoluta ou relativa), confirmando assim a *importância decisiva das eleições parlamentes no sistema de governo*.

Além de ser um sistema parlamentar no seu desenho constitucional, o sistema de governo também funciona como tal.

---

65 Ferreira (2012: p. 18) assinala a diferença, neste aspeto, com o que sucede em França, onde os candidatos se apresentam em nome dos respetivos partidos e tendem a reproduzir na primeira volta os resultados eleitorais desses partidos. A principal razão para esta diferença está em que em França o Presidente da República compartilha com o primeiro-ministro o poder governativo, sendo as eleições presidenciais decisivas para a escolha do Governo, diferentemente do que sucede em Portugal.

7. Conclusões comparativas

7.1. Em 110 anos, oito modelos presidenciais

O quadro junto – que inclui os períodos de transição entre regimes (1926-33 e 1974-76) – ilustra sumariamente as conclusões deste estudo sobre a eleição e o estatuto constitucional do Presidente da República entre nós, desde a implantação da República em 1910.

Período	Constituição	Tipo de eleição	Duração do mandato	Posição constitucional
1911-1926 (salvo 1918)	Constituição de 1911	Eleição por via parlamentar	4 anos, não renovável imediatamente	Chefe do Estado e cotitular nominal do poder executivo
1918	"Constituição sidonista"	Eleição direta, por maioria relativa	4 anos, sem proibição de reeleição	Chefe do Estado e chefe do governo
1926-27	Ditadura militar	Designação pelos chefes militares	Indefinida	Acumulação com a chefia do Governo
1927-1933	"Ditadura nacional"	Eleição direta, por maioria relativa	5 anos, renovável uma vez	Chefe do Estado e cotitular do poder executivo
1933-1959	Constituição de 1933	Eleição direta, por maioria relativa	7 anos, renovável indefinidamente	Chefe do Estado e cotitular do poder executivo
1959-1974	Constituição de 1933	Eleição indireta	7 anos, renovável indefinidamente	Chefe do Estado e cotitular do poder executivo
1974-1976	Transição para a democracia	Designação pelo poder revolucionário	Indefinida	Chefe do Estado e cotitular do poder executivo
1976-1982	Constituição de 1976	Eleição direta, por maioria absoluta	5 anos, renovável uma vez	Chefe do Estado e titular do "poder moderador"
1982-2020	Constituição de 1976	Eleição direta por maioria absoluta	5 anos, renovável	Chefe de Estado e titular do "poder moderador"

Apesar da grande diversidade de modos de eleição e dos poderes do Presidente da República, verifica-se que nestes 110 anos, houve presidentes diretamente eleitos e dotados de uma forte posição constitucional em quase oito décadas. A Constituição de 1976, depois de alguma controvérsia, marca o triunfo definitivo da eleição presidencial direta. Aliás, também foi a única opção constituinte democraticamente fundada, depois da de 1911[66].

Atendendo à posição constitucional do Presidente nos diferentes períodos político-constitucionais analisados, é de concluir que a eleição direta se justifica em todos os casos, correspondendo ou a sistemas de governo de tipo presidencial (1918, 1927-33, 1933-59, 1974-76) ou semipresidencial (1976-82) ou de exercício de um "poder moderador" autónomo no quadro de um sistema de governo de tipo parlamentar (1982-2020). Neste aspeto, *a única fórmula de eleição presidencial inconsistente foi a do período 1959-1974*, em que um Presidente "cogovernante", num sistema de governo de tipo presidencial, era eleito indiretamente através de um colégio eleitoral *ad hoc*.

7.2. Os titulares do cargo

Quanto aos titulares do cargo presidencial, verifica-se que todos os Presidentes foram militares até 1986 e todos civis depois de 1986, revelando o papel dos militares da vida política até à consolidação do Estado democrático sob a égide da Constituição de 1976, embora também esta tenha sido gerada sob impulso dos militares da revolução de 25 de abril de 1974.

Por via de regra, os titulares do cargo tinham alguma experiência governamental e/ou parlamentar anterior, com exceção de Craveiro Lopes (1951) e de Ramalho Eanes (1976).

Em geral, os primeiros presidentes de cada período constitucional foram os fundadores dos respetivos regimes políticos: Sidónio (1918), Carmona (1927-1951), Eanes (1976-1986) e Soares (1986-1996), pelo que essas eleições presidenciais se traduziram em *referendos ratificativos desses regimes*.

Quanto à competição eleitoral (ou falta dela), verificam-se as seguintes situações:

- Candidatos únicos do regime instalado, até 1958, com uma única

66 Sobre as eleições presidenciais e os Presidentes eleitos desde 1911 ver, por último, AAVV, 2020.

candidatura da oposição democrática em 1958 (Humberto Delgado), mas em condições desiguais;
- Competição pluralista sob a CRP de 1976, mas com eleição à 1ª volta em todos os casos, salvo em 1986 (Soares *versus* Freitas do Amaral).

A diferença assinala naturalmente que as únicas eleições diretas democráticas do Presidente da República ao longo de um século (1918-2020) ocorreram sob a Constituição de 1976.

7.3. Regime democrático e eleição direta do Presidente da República

Há distinguir três fases quanto a relação entre a eleição direta do Presidente o regime democrático:

- 1ª fase (1918 e 1927-1958): confluência entre eleição presidencial direta e presidencialismo autoritário; rejeição da eleição direta pelo *mainstream* republicano, em favor da democracia parlamentar;
- 2ª fase (1958-1974): depois da candidatura de Humberto Delgado, conversão da oposição democrática ao "Estado Novo" à eleição presidencial direta (entretanto abandonada pelo regime), sem abdicar da opção pela democracia parlamentar;
- 3ª fase (1976-2020): consenso democrático sobre a eleição direta do Presidente da República e quanto à conciliação desta com a democracia parlamentar[67].

A eleição direta do Presidente da República está em conformidade com as tendências contemporâneas, mesmo em países com sistema de governo de base parlamentar, como é o caso de muitos países da União Europeia, tendo deixado de ser privativa dos regimes presidencialistas ou protopresidencialistas[68].

---

67 Como se viu, na maioria das repúblicas contemporâneas o Presidente é diretamente eleito, com clara predominância nas Américas e na África. Na Europa também há maioria, mas o desequilíbrio é menor.

68 Por isso, não merecem apoio as propostas, por vezes aventadas entre nós, de abandono da eleição direta (Lopes & Barroso, 1980: 97). Para além de não haver precedentes históricos de tal mudança dentro do mesmo regime político, a eleição indireta não estaria em conformidade com os importantes poderes do Presidente da República, como "poder moderador", entre nós.

7.4. Modo de eleição e mandato presidencial

Quanto ao modo de eleição direta há a assinar duas soluções:

- maioria relativa (1918, 1928, 1933-58);
- maioria absoluta (com 2ª volta, se necessário), desde 1976[69].

Aparentemente de forma contraditória, foram os regimes de tipo presidencialista que optaram pela maioria relativa, menos forte em termos de legitimidade eleitoral. Mas, como se mostrou, a maioria absoluta favorece a base política transversal do Presidente e a sua autonomia perante os partidos políticos, condição essencial do "poder moderador" neutral num sistema de base parlamentar.

Quanto à duração do mandato, as soluções foram as seguintes:

- 1918: quatro anos, sem limitações quanto à renovação;
- 1928: cinco anos, sem limitações quanto à renovação;
- 1933: sete anos, sem limitações quanto à renovação;
- 1976: cinco anos, renovável uma vez (dois mandatos consecutivos).

Um princípio essencial das democracia representativa é a limitação da duração dos mandatos eletivos, de modo a refrescar a sua legitimidade com a devida frequência. A Constituição do primeiro Estado constitucional moderno, os Estados Unidos, previu dois anos para o mandato da câmara baixa, quatro anos para o mandato presidencial e seis anos para o mandato do senado (renovado em 1/3 de dois em dois anos). O nosso primeiro parlamento – as Cortes de 1822 – tinha um mandato de curta duração (dois anos). Atualmente, *na maioria dos países, a duração dos mandatos dos cargos eletivos (tanto parlamentares como presidenciais) cai entre os quatro e os cinco anos*, pelo que somente a excessiva duração do mandato presidencial da Constituição de 1933 (sete anos) fica fora dessa norma.

---

69 Em direito constitucional comparado, a eleição presidencial por maioria absoluta, com segunda votação entre os dois candidatos mais votados na primeira, tornou-se dominante. Pela primeira vez instituída na Áustria em 1929, ela tornou-se popular depois da sua adoção na V República Francesa (1962). Todavia, é possível obter maioria absoluta numa única votação através do *voto alternativo*, utilizado, por exemplo, na Irlanda.

Um princípio essencial do republicanismo – contra a natureza vitalícia do chefe de Estado na monarquia – é a renovação dos titulares de cargos políticos, sobretudo dos de natureza uninominal, de modo a *impedir a perpetuação do poder pessoal*. Hoje em dia, existe uma *maioria de países onde o mandato presidencial não pode ser indefinidamente renovado*[70]. Havendo alguns países onde nem sequer existe possibilidade de reeleição, a solução mais seguida é de limitar a reeleição a um mandato consecutivo, que foi pela primeira vez adotada nos Estados Unidos na XXII "emenda" constitucional (1951), que constitucionalizou a tradição que vinha desde Washington, mas que Roosevelt desrespeitou, fazendo-se eleger quatro vezes consecutivas (1932, 1936, 1940 e 1944). Na solução da V República francesa, em que inicialmente o Presidente tinha um mandato de sete anos renovável sem limites, a Constituição foi alterada, limitando o mandato presidencial a cinco anos, com uma só reeleição possível (revisão constitucional de 2000).

Outro tema relevante é a de coincidência e correspondência temporal, ou não, dos mandatos presidencial e parlamentar. Nos sistemas de governo presidencial a norma é a coincidência, de modo a permitir que o Presidente eleito obtenha apoio confortável no poder legislativo. Já não assim nas sistemas de governo parlamentar, onde o Presidente não participa na função governativa, em que o mandato presidencial pode ser mais longo do que o parlamentar e em que o mandato parlamentar é de duração variável, por efeito da eventual dissolução parlamentar.

Entre nós também variou muito a solução da renovabilidade dos mandatos: não renovabilidade na Constituição de 1911, renovação sem limites expressos no regime sidonista e nos regimes de 1927 e de 1933; apenas uma renovação imediata na III República (sem prejuízo de reeleição passados cinco anos). Ou seja, há uma enorme diferença entre os quatro anos não renováveis da I República e os sete anos indefinidamente renováveis do "Estado Novo", que obviamente não respeitava minimamente o princípio republicano da limitação temporal dos cargos políticos[71].

---

70 Para uma perspetiva comparada sobre a duração e limitação dos mandatos presidenciais, ver, por último, Franco, 2020: pp. 30 ss.

71 Na tese de Paula Veiga (2018) esta é uma das razões por que, apesar do regime republicano, o chefe do Estado na Constituição de 1933 *não era um Presidente republicano*.

Em qualquer dos referidos aspetos (duração e renovabilidade) a situação da CRP de 1976 é assaz equilibrada, com um mandato de cinco anos renovável uma vez, ou seja, um máximo de dez anos. De resto, é esta a *solução mais frequente em direito constitucional comparado*[72].

Quanto à relação entre a duração dos mandatos presidenciais e dos mandatos parlamentares, verifica-se o seguinte: na I República tinham a mesma duração (quatro anos); na Constituição de 1933 divergiam largamente (sete anos para o mandato presidencial, quatro para o mandato parlamentar); na III República mantém-se a diferença, mas mais reduzida (cinco anos para o mandato presidencial, quatro para o mandato parlamentar). Mas uma vez trata-se de uma solução assaz equilibrada.

Por último, importa registar que em nenhum dos casos foi prevista a existência de um *vice-presidente*, que só se torna obrigatória nos sistemas de governo presidencial, para substituir o Presidente nos seus impedimentos ou para concluir o mandato em caso de vagatura. Não havendo vice-presidente, foram adotadas diversas soluções quanto à *substituição do Presidente* em caso de impedimento ou de vagatura (até à eleição de novo Presidente), desde a substituição pelo Governo ou pelo chefe do Governo (Constituição de 1933) até à subsituação pelo presidente do Parlamento (Constituição de 1976), soluções que estão de acordo com a natureza presidencialista da primeira e a natureza parlamentar da segunda.

7.5. Poderes presidenciais

Da Constituição de 1911 à "constituição sidonista" de 1918 foi-se de um extremo ao outro no que se refere aos poderes presidenciais: se a primeira negou ao Presidente ambos os poderes que Carta Constitucional dava ao Rei – o poder executivo e o poder moderador –, e o reduziu a órgão virtual do poder executivo, junto com o Governo, a segunda entregou o poder executivo pleno, sem poder moderador, nas mãos do Presidente, como base do sistema de governo presidencial, incluindo a chefia efetiva do poder executivo, que a evolução da Carta deslocara para o ministério, submetido a responsabilidade política perante as Cortes.

72 Por isso, mão merecem ser sufragadas as propostas, por vezes sugeridas entre nós, de proibição da renovação do mandato presidencial, aumentando a sua duração. Os bons desempenhos presidenciais devem ser premiados com a reeleição e os maus, punidos com a não reeleição.

Com origem na Ditadura militar de 1926-1933, a Constituição de 1933 manteve o registo presidencialista quanto aos poderes presidenciais, embora no quadro de um "dualismo executivo", com autonomização orgânica do Governo, chefiado por um "presidente do Conselho", exclusivamente dependente do Presidente da República.

A Constituição de 1976 recuperou a matriz parlamentar da I República, mas cuidou de evitar o parlamentarismo extreme (incluindo a anulação da figura do Presidente), que fizera a sua desgraça política. Depois de um breve período inicial (1976-82) sob a influência do "semipresidencialismo" (dupla responsabilidade política do Governo, perante o Presidente e a Assembleia da República), que redundou uma assinalável instabilidade política, a revisão constitucional de 1982 abandonou esse registo, instaurando um *sistema de governo de inequívoca natureza parlamentar* (formação dos governos no quadro parlamentar e exclusiva responsabilidade política do Governo perante o parlamento), mantendo, porém, nas mãos do Presidente um conjunto de poderes que lhe permitem assegurar o regular funcionamento do sistema político, os quais podem ser sinteticamente agregados na noção de "poder moderador", com referência ao poder régio homólogo da Carta Constitucional (art. 74º)[73].

Desnecessário se torna sublinhar que, se o "poder moderador" da CRP obedece à mesma filosofia e razão de ser que tinha na Carta – na sua *função de poder regulador do sistema político, como poder neutral exterior ao poder executivo e ao poder legislativo* –, existem, porém, duas assinaláveis diferenças: primeiro, na CRP não existe a contraditória acumulação do "poder moderador" com o poder executivo que havia na Carta, mas sim a sua estrita separação[74]; segundo, não é coincidente o âmbito das competências concretas do poder moderador em cada uma das duas situações. Há obviamente um núcleo comum, como o veto legislativo (absoluto na Carta, suspensivo na CRP) e a dissolução parlamentar. Mas dos poderes que a Carta integrava no "poder moderador", há alguns que não são aplicáveis hoje (como a nomeação dos pares do reino), outros que estão claramente excluídos da Constituição de

73 Sobre a origem do poder moderador em Benjamin Constant e a sua evolução desde a Carta Constitucional até à CRP de 1976, ver especialmente, Caldeira, 2016, e Pacheco, 2019.

74 Com efeito, o Rei não podia ser ao mesmo tempo titular de um *poder regulador* dos demais poderes e de um dos *poderes regulados* (o poder executivo).

1976, como a livre nomeação dos ministros[75], a suspensão de juízes, a concessão de amnistias ou a prorrogação e adiamento das sessões parlamentares. Em contrapartida, há vários poderes adicionais na CRP, como a demissão excecional do Governo, a nomeação de certos titulares de cargos públicos, a convocação dos referendos, a declaração do estado de sítio e do estado de emergência, os poderes relativos às regiões autónomas e o poder de desencadear a fiscalização da constitucionalidade junto do Tribunal Constitucional.

Importa sublinhar que os diferentes enquadramentos constitucionais do Presidente não alteram somente a soma e a extensão dos seus poderes, mas também o sentido e o alcance de competências aparentemente idênticas, como a promulgação e o veto legislativo ou a referenda ministerial[76].

7.6. Eleições presidenciais, eleições parlamentares e partidos políticos

Com exceção da eleição presidencial de 1918 – em que, conforme as regras do presidencialismo, as eleições presidenciais coincidem com as eleições parlamentares e o mandato presidencial deve coincidir com o mandato parlamentar –, nos demais casos de eleição direta (Constituição de 1933 e Constituição de 1976), nunca houve coincidência de eleições, desde logo pela já assinalada assimetria na duração de mandatos (sete anos e quatro anos no primeiro caso, cinco anos e quatro anos no segundo caso). No caso da Constituição de 1976, cuidou-se também de *evitar qualquer coincidência ocasional entre ambas as eleições, estabelecendo a precedência das eleições parlamentares* e um intervalo de tempo de pelo menos noventa dias entre elas e as presidenciais, adiando as segundas e prolongando o mandato presidencial cessante (CRP, art. 125º).

Quanto à relação entre as eleições presidenciais e os partidos políticos, verifica-se que, enquanto em 1918 e durante o Estado Novo as candidaturas presidenciais eram expressamente patrocinadas pelo partido político do candidato (o Partido Republicano Nacionalista no primeiro caso e a União Nacional no segundo caso), como é próprio do sistema de governo presidencial, na Constituição de 1976 as candidaturas presidenciais, mes-

75 Que, aliás, estava erradamente incluído no poder moderador da Carta, devendo antes integrar o poder executivo, de que o Rei era igualmente titular.

76 Sobre a promulgação ver especialmente Antunes, 1992; sobre a referenda ministerial ver especialmente Canepa, 1998.

mo se normalmente apoiados pelos partidos políticos, são expressamente assumidas como candidaturas pessoais e apartidárias.

Há, por isso, mais esta diferença essencial entre a Constituição de 1933 e a Constituição de 1976. Na primeira, como é próprio do lógica do presidencialismo, as eleições presidenciais são as eleições decisivas para a escolha do Governo e das orientações governamentais, sendo as eleições parlamentares essencialmente irrelevantes para efeitos de governo; na Constituição de 1976, como é próprio da lógica parlamentar, *as eleições decisivas para a escolha do Governo e das orientações governamentais são as eleições parlamentares*, sendo as eleições presidenciais essencialmente irrelevantes para esse efeito, não estando em causa a continuidade governativa.

7.7. Irresponsabilidade política do Presidente

Em todos os casos de eleição direta na nossa história constitucional, os Presidentes da República são politicamente irresponsáveis (salvo a responsabilidade política "difusa", pelo escrutínio da opinião pública e dos agentes políticos), assegurando a sua independência política no exercício de funções. A Constituição de 1933 frisava que o Presidente da República respondia *«direta e exclusivamente perante Nação»* (art. 78º), mas apenas para sublinhar que não respondia perante o Parlamento, como na I República[77].

Por um lado, não existe entre nós a figura de *impeachment* parlamentar dos Presidentes por atos inconstitucionais ou ilegais no exercício de funções[78]. Mesmo na Constituição de 1976 a efetivação da responsabilidade penal pelos "crimes de responsabilidade" em que o Presidente possa incorrer é da competência dos tribunais (STJ), sob iniciativa da Assembleia da Re-

77 Todavia, como se viu anteriormente, na Constituição de 1933 o Presidente também era criminalmente e civilmente irresponsável pelos atos praticados no exercício de funções, o que constituía mais um *traço não republicano* do chefe do Estado no "Estado Novo".

78 Originária do *common law* inglês, a efetivação da responsabilidade penal de titulares de cargos públicos, eletivos ou não, por infrações no exercício de funções, pelas assembleias representativas, para efeitos de destituição, foi importado, entre outros casos, pelos EUA, na Constituição de 1787, desde logo em relação ao Presidente, cabendo a acusação à Câmara dos Representantes e o julgamento ao Senado, por maioria de 2/3; dos Estados Unidos o *impeachment* do Presidente foi importado por muitos regimes presidencialistas, incluindo o Brasil. Depois da revisão constitucional de 2007, também o Presidente francês pode ser julgado e condenado à demissão por violação das suas obrigações constitucionais, mediante deliberação conjunta, por maioria de 2/3, das duas câmaras do parlamento francês, constituído em Alto Tribunal (art. 68º da Constituição). Sobre o *impeachment* em geral ver especialmente Baumgartner & Kada, 2003.

pública, por maioria de 2/3 (e não do Ministério Público), e a eventual desconformidade constitucional de atos políticos do Presidente da República só pode ser objeto de censura política (visto que os "atos políticos", em sentido próprio, não estão sujeitos a fiscalização da constitucionalidade)[79].

Também não existe a revogação popular do mandato presidencial *(recall)*, mediante nova votação, sob iniciativa do parlamento ou por iniciativa popular[80]. Para além do escrutínio da opinião pública e do juízo das forças políticas, o Presidente da República só pode ser "julgado" pelos cidadãos eleitores no final do mandato, se porventura se candidatar. Daí também a importância da possibilidade de recandidatura, acima referida.

Ora, se a irresponsabilidade política do Presidente pode ser problemática nos sistemas de governo presidencial, em que o Presidente é titular do poder executivo, já assim não sucede em sistemas de governo de índole parlamentar, em que o Presidente não governa, nem o Governo é responsável perante ele, como é o caso da Constituição de 1976, dependendo a efetividade dos atos do Presidente de referenda ministerial[81].

7.8. Relação dos Presidentes da República diretamente eleitos com o Governo

Quanto à relação entre os Presidentes e os Governos, verificam-se as seguintes situações:

- Regra da *separação orgânica* entre o Presidente da República e o Governo em 1911, 1933 e 1976; a exceção, efémera, foi a acumulação dos dois cargos na experiência presidencialista de 1918 (Sidónio Pais);

---

79 Com efeito, embora a Constituição considere constitucionalmente inválidos todos os atos desconformes com a Constituição (CRP, art. 3º, nº 3), o sistema de fiscalização da constitucionalidade só abrange os *atos normativos* (CRP, art. 277º, nº 1) e excecionalmente os atos de convocação de referendos [CRP, art. 223º, nº 2, *al. f)*].

80 A revogação de mandatos eletivos, quer de órgãos executivos, quer de deputados, por votação popular é usualmente considerada um instrumento de *democracia direta* e existe em vários países, sobretudo a nível local e estadual (Estados federados), como na Suíça e nos Estados Unidos, sendo menos frequente a nível nacional. No que se refere ao *recall* de presidentes da República, registem-se, entre outros, os casos da República de Weimar (1919) e a Áustria (Constituição de 1920, na versão de 1929), bem como, fora da Europa, os casos da Venezuela e da República da China (Taiwan). Sobre o *recall* em geral ver especialmente Welp, 2018.

81 Por isso, tem de considerar-se um *excesso parlamentarista* a solução da Constituição de 1911, que previa a destituição do Presidente pelo Congresso (por maioria de 2/3), de resto nunca efetivada.

- Com a mesma ressalva, regra da concentração do poder executivo no Governo, pois, mesmo na Constituição de 1933, que apontava para um presidencialismo em sentido próprio, centrado no Presidente da República diretamente eleito, o sistema de governo veio de facto a estabelecer-se como "presidencialismo de primeiro-ministro" (Marcelo Caetano), cancelando a dependência política do Governo face ao Presidente da República, apesar da livre nomeação e demissão do Governo pelo Presidente e da responsabilidade política exclusiva daquele perante este;
- Breve período de responsabilidade política do Governo simultaneamente perante o Presidente da República e o Parlamento (CRP 1976-1982), logo substituído pelo "monismo executivo" do Governo e pela sua responsabilidade política exclusivamente perante o Parlamento na Constituição vigente.

Por conseguinte, a Constituição de 1976, na versão de 1982, procede à inteira separação orgânica e funcional entre o Presidente da República e o Governo, depurando-a das ambiguidades da separação na Constituição de 1911, na Constituição de 1933 (quer na sua versão normativa quer na sua versão fática) e na primeira versão da CRP de 1976. Definitivamente, na versão pós-1982, o Presidente da República não integra o "poder executivo", não governa nem interfere diretamente na esfera governativa, sendo *exterior à função governativa*.

Fora do quadro presidencialista em sentido estrito (em que não há Governo separado do Presidente), os atos presidenciais podem estar sujeitos a *referenda governamental*, que é a regra nos sistemas de governo parlamentar, como modo de exoneração da responsabilidade presidencial pela ação política, transferindo-a para o Governo. Assim era na Constituição de 1911. Na Constituição de 1933 valia a mesma regra geral, não somente como meio de exoração da responsabilidade presidencial, mas também como meio de vinculação do Governo às decisões do Presidente, podendo a recusa de referendo levar à destituição daquele, que dependia do Presidente. Na CRP de 1976, estão excluídos da referenda governamental, por serem atos livres do Presidente ou atos sujeitos somente a consulta externa, os principais atos em que se traduz o "poder moderador" do Presidente (veto legislativo, dissolução parlamentar, demissão excecional do Gover-

no), que consubstanciam um *poder autónomo do Presidente*, não devendo por isso estar condicionados pela referenda governamental.

7.9. Relação dos Presidentes da República diretamente eleitos com o Parlamento

Quanto à relação entre o Presidente diretamente eleito e o parlamento, verificam-se as seguintes situações:

- 1918: separação e independência recíprocas, como é próprio dos regimes presidencialistas;
- 1927: não aplicável (inexistência de parlamento);
- 1933: independência do Presidente perante a Assembleia Nacional e forte dependência desta perante aquele: competência presidencial de convocação extraordinária, de prorrogação, de suspensão e, por último, de dissolução parlamentar;
- 1976: dependência moderada recíproca entre o Presidente da República e a Assembleia da República: dependência desta perante aquele (convocação extraordinária, dissolução) e vice-versa (necessidade de proposta ou de autorização parlamentar para certos atos presidenciais, como a convocação de referendos ou para a declaração do estado de exceção constitucional, respetivamente, decisão parlamentar de acusação penal do Presidente).

Como é notório, enquanto a Constituição de 1911 submeteu o Presidente ao Parlamento (incluindo a possibilidade de demissão daquele) e a Constituição de 1933 submeteu a Assembleia Nacional ao Presidente, coube à Constituição de 1976 r*esgatar a autoridade democrática da Assembleia da República e estabelecer uma relação equilibrada com o Presidente*.

Ora, ao contrário das divergências e contradições políticas que podem surgir em sistemas de tipo presidencial e semipresidencial, entre presidentes e parlamentos, ou seja, entre a maioria presidencial e maioria parlamentar e entre poder executivo e poder legislativo – como é frequente nos Estados Unidos e ocorreu também em França nos chamados períodos de "coabitação" –, já assim não sucede nos sistemas de natureza parlamentar, onde o Presidente, ainda que diretamente eleito e mesmo quando dotado

de um forte "poder moderador", não dispõe de poderes executivos nem constitui a base de legitimidade política do Governo, sendo antes um "poder neutro" e exterior ao poder executivo e à maioria parlamentar.

Em Portugal, nunca ocorreram os referidos conflitos entre presidentes e parlamentos nos períodos presidencialistas (1918 e 1933-1974) porque houve sempre homologia política forçada entre ambos, dada a falta de alternativas políticas que só o liberalismo político e o pluralismo partidário podem proporcionar. Mas o breve período semipresidencial de 1976-82 bastou para revelar o potencial de conflitualidade entre o Presidente e a Assembleia da República, no caso da demissão presidencial do II Governo e no insucesso parlamentar dos subsequentes "governos de iniciativa presidencial". A revisão constitucional de 1982 e o afastamento da responsabilidade política do Governo perante o Presidente, ao mesmo tempo que libertou os governos da *eventualidade "esquizofrénica" de dependerem de dois senhores politicamente desavindos*, afastou também os pressupostos da conflitualidade política entre os dois órgãos de soberania eletivos.

É por isso que entre nós a *dissolução parlamentar* não tem servido para fazer alinhar a maioria parlamentar com a uma pretensa "maioria presidencial" (como poderia ser o caso num sistema semipresidencial de dupla legitimidade política do governo), mas sim para solucionar crises políticas ou para pôr termo a situações políticas gravemente degradadas, como em 2004.

7.10. O Presidente da República como "Chefe do Estado" ou representante da *Respublica*?

Ao integrar o Presidente da República no poder executivo, retirando-lhe autonomia como órgão do Estado e negando-lhe a qualificação de "órgão de soberania", a Constituição de 1911 pretendeu afastar inteiramente qualquer resquício da conceção monárquica do *Chefe do Estado*.

Outra era a conceção da Constituição de 1933, segundo a qual o Presidente da República era explicitamente o Chefe do Estado (art. 72º), configurado como um *monarca eletivo*, com mandato longo e sucessivamente renovável, titular cumulativo do "poder moderador" e do poder executivo da Carta Constitucional, com a enorme diferença de que agora o Governo não era responsável perante o Parlamento.

A Constituição de 1976 manteve o Presidente da República como órgão de soberania *a se*, a par da Assembleia da República e do Governo, mas afastou ostensivamente a designação de "chefe do Estado", ao mesmo tempo que o retirou da esfera do poder executivo, que agora está confiado por inteiro ao Governo, politicamente responsável exclusivamente perante o Parlamento. Agora a Constituição limita-se a dizer que o Presidente da República *«representa a República portuguesa»* (CRP, art. 120º).

Mas se a Constituição de 1911, na configuração reducionista do Presidente da República, assentava na frontal rejeição do "poder moderador" (e do poder executivo) do Rei na Carta, já a Constituição de 1976 vai fazer questão de *recuperar tal "poder moderador" (sem o designar como tal) para o Presidente da República,* afastando-o, porém, do poder executivo e das tarefas governativas, permitindo-lhe ser efetivamente um poder autónomo, "neutro" e superpartes (governo e oposição), o que um Presidente "governante" não pode alcançar.

7.11. Sistema de governo

Como se referiu, a eleição direta do Presidente da República conviveu com uma série de sistemas de governo diferentes, *quanto à sede e fonte de legitimidade do poder executivo e quanto às suas relações com o parlamento e com o presidente.* Assim, podemos destrinçar quatro diferentes "arranjos" político-constitucionais:

- presidencialismo (1918);
- presidencialismo "indireto" (1927-1933);
- sistema híbrido de dupla responsabilidade política do Governo ("semipresidencialismo" moderado) (1976-82);
- parlamentarismo atípico, condicionado pelo "poder moderador" do Presidente (1982- ...).

O quadro seguinte, que inclui os períodos de eleição presidencial indireta, ilustra as diferenças.

Períodos constitucionais	**Eleição do Presidentes**	**Titulares do poder executivo**	**Fonte de legitimidade política do poder executivo**	**Papel do Presidente em relação ao Governo**	**Sistema de governo**
1911-1926	Eleição pelo parlamento	Presidente (nominal) e Ministério	Eleições parlamentares	Poder neutro	parlamentar
1918 (Sidónio Pais)	Eleição direta	Presidente	Eleições presidenciais	Chefe de governo	presidencial
1928-1974	*a)* Eleição direta, até 1959 *b)* Eleição indireta, depois de 1959	Presidente e Governo	Eleições presidenciais	Poder de superinten--dência e tutela	presidencial
1976-1982	Eleição direta	Governo	Eleições parlamentares e eleições presidenciais	Poder de tutela	sistema misto ("semipresi--dencial")
1982 2020	Eleição direta	Governo	Eleições parlamentares	"Poder mo-derador"	parlamentar

Tal como os sistemas políticos comparados revelam que a eleição direta do Presidente é compatível com vários sistemas de governo, incluindo o parlamentar, também a história político-constitucional portuguesa confirma essa versatilidade, entre o presidencialismo de Sidónio Pais, o presidencialismo "indireto" da Estado Novo o semipresidencialismo de 1976-82 e o parlamentarismo atípico da III República desde 1982. Só na primeira experiência de eleição direta é que o Presidente da República era chefe de governo. No modelo constitucional do "Estado Novo" (herdado da Ditadura militar), o Presidente "governava" através de governos dele dependentes, por ele nomeados e destituídos e perante ele exclusivamente responsáveis; a mudança para a eleição presidencial indireta em 1959 não alterou a configuração constitucional do sistema de governo. No regime de 1976-92, o Presidente tutelava politicamente o Governo, que dependia da sua confiança política (assim como da confiança parlamentar); no sistema revisto de 1982, o Presidente não governa nem cogoverna, deixando o Governo de ser politicamente responsável perante ele; mas o Presidente é

titular de um *poder moderador autónomo, de "gestor" do sistema político e de garante do regular funcionamento das instituições*[82].

O sistema de governo português distingue-se por isso naturalmente dos modelos de "semipresidencialismo" em sentido próprio (em que o presidente compartilha do poder executivo com o primeiro-ministro ou em que, pelo menos, o governo depende também da confiança do presidente e não somente do parlamento), e em especial do modelo francês da V República, no qual, fora das improváveis situações de "coabitação" entre uma maioria presidencial e uma maioria parlamentar de sentido divergente – hipótese praticamente afastada com a reforma constitucional de 2000, que fez coincidir os mandatos presidencial e parlamentar e preceder as eleições presidenciais em relação às legislativas –, o Presidente é o verdadeiro chefe do governo (desde logo porque é eleito para governar e preside ao Conselho de Ministros), sendo o Primeiro-Ministro um simples ajudante ou encarregado da relações do Governo com o Parlamento[83]. Por isso, *não se justifica de todo em todo designar com o mesmo conceito – "semipresidencialismo" – sistemas de governo tão diferentes, quer em termos de desenho constitucional, quer quanto à sua prática política.*

A preferência pela designação de *sistema de governo parlamentar* cum *poder moderador* aqui adotada permite fazer jus tanto à sua natureza essencialmente parlamentar como ao papel específico do Presidente da República como garante do regular funcionamento das instituições políticas. Na sucessão dos sistemas políticos nas constituições republicanas, a CRP de 1976 recupera claramente a sua filiação como *democracia parlamentar*, renegando o presidencialismo autoritário da Constituição de 1933, valorizando, porém, o papel independente que um Presidente diretamente eleito pode ter, mediante um qualificado *poder moderador*, na estabilidade e no funcionamento regular das instituições republicanas.

É de notar que, se a Carta Constitucional foi, de longe, a mais duradoura das três constituições monárquicas, a CRP de 1976 é já também a mais

82 Para uma leitura da história das eleições presidenciais diretas em Portugal sob a chave do "poder moderador" ver especialmente Ferreira, 2012.

83 Não é por acaso que a França está representada no Conselho Europeu através de Presidente da República e não pelo Primeiro-Ministro. Em certo sentido, o chamado semipresidencialismo francês revela-se um *superpresidencialismo*, na medida em que o Presidente francês dispõe de poderes que o seu homólogo estadunidense não possui (dissolução parlamentar, poderes excecionais do art. 16º da Constituição, amplos poderes legislativos governamentais).

bem-sucedida das três constituições republicanas, com a mais-valia de uma democracia liberal que sucedeu a quase cinco décadas de presidencialismo antidemocrático e antiliberal. É incontornável estabelecer uma correlação entre a estabilidade e a longevidade das duas constituições, ambas num quadro liberal, e o "poder moderador" do chefe do Estado no âmbito de um sistema de governo tendencialmente parlamentar (o da Carta, tal como veio a evoluir na prática) ou genuinamente parlamentar (com o da CRP).

Anexos

I - Fontes impressas

a) Constituições: Jorge Miranda, *As Constituições Portuguesas*, 2ª ed., Lisboa, Petrony, 1984.
b) Legislação eleitoral: Maria Namorado & Alexandre Sousa Pinheiro, *Legislação Eleitoral Portuguesa. Textos Históricos (1820-1974)*, tomo II, Lisboa, Comissão Nacional de Eleições, 1998.

II - Preceitos constitucionais e leis eleitorais

1. Constituição de 1911, arts. 6º, 36º-48º.

2. "Constituição sidonista"
- Decreto nº 3 907, de 11 de março (direito de sufrágio).
- Decreto nº 3 997, de 30 de março de 1918 (eleição direta do Presidente da República).

3. Ditadura militar (1926-1933)
- Decreto nº 12 740, de 26 de novembro de 1926 (poderes do Presidente da República),
- Decreto nº 14 802, de 1 de fevereiro de 1928 (direito de voto e recenseamento eleitoral).
- Decreto nº 15 063, de 25 de fevereiro de 1928 (eleição direta).
- Decreto nº 15 093, de 2 de março de 1928 (organização das eleições).

4. Constituição de 1933

a) Constituição, versão originária, arts. 71º e 72º-84º.

- Decreto-lei nº 23 406, de 27 de dezembro de 1933 (sufrágio eleitoral).
- Decreto-lei nº 24 897, de 10 de janeiro de 1935 (lei eleitoral do Presidente da República).
- Decreto-lei nº 35 426, de 31 de dezembro de 1945 (nova lei eleitoral).
- Lei nº 2015, de 28 de maio de 1946 (nova lei eleitoral).

b) Constituição, versão de 1951 (arts. 73º e 84º).

- Decreto-lei nº 38 312, de 21 de junho de 1951 (regulamentação do novo § 1º do art. 73º da Constituição).

c) Constituição, versão de 1959, art. 72º.

- Decreto-lei nº 43 548, de 21 de março de 1961 (lei eleitoral do Presidente da República).

5. Constituição de 1976

a) Constituição, versão originária, arts. 113º, 123º-141º.

- Decreto-lei nº 319-A/76, de 3 de maio (lei eleitoral do Presidente da República).

b) Constituição, versão de 1997, arts. 110º, 120º-146º.

- Lei Orgânica nº 3/2010, de 15 de dezembro (alteração da lei eleitoral do Presidente da República).

III - Bibliografia

AAVV – *Eleições presidenciais: subsídios para a história das candidaturas Norton de Matos (1949), Quintão Meireles (1951), e Humberto Delgado (1958),* Carcavelos, Delfos, 1960.

AAVV – *Eleições presidenciais*, *Visão História*, nº 62, dezembro de 2020.

Alexandrino, J. de Melo – *Lições de Direito Constitucional*, vol. II, 2ª ed., Lisboa, AAFDL, 2017.

Alves, P. Delgado – «O princípio republicano», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVIII, nºs 1 e 2, 2007.

Antunes, M. Lobo – «La promulgation dans quelques systèmes constitutionnels européens», *in* P. Bon (coord.), *Études de Droit Constitutionnel Franco-Portugais*, Paris, Economica, 1992, pp. 17-188.

Baumgartner, Jody & Kada, Naoko (orgs.) – *Checking Executive Power:*

Presidential Impeachment in Comparative Perspective, Nova York, Praeger, 2003.

Blais, A., Massicotte, L. & Dobrzynska, A. – «Direct presidential elections: A world summary», *Electoral Studies*, vol. 16/4, 1997: pp 445-455. Disponível *online*: https://www.academia.edu/22980125/Direct_presidential_elections_a_world_summary

Caldeira, Marco – *O "poder neutro" de Benjamin Constant e o constitucionalismo português*, Lisboa, Chiado Editora, 2016.

Canepa, Aristide – «Controfirma ministeriale e posizione del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare: spunti comparatisti», *in* J. Miranda, *Perspectivas constitucionais*, vol. III, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 771-844.

Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, Vital – *Os poderes do Presidente da República: especialmente em matéria de defesa e política externa,* Coimbra, Coimbra Editora, 1991.

Constant, Benjamin – «Principes de Politique» [1815], in *Écrits Politiques*, Paris, Gallimard, 1997.

Barroso, A. & Bragança, J. V. – «O Presidente da República: Função e poderes», *in* M. B. Coelho (coord.), *Portugal. O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989.

Caetano, Marcelo – *A Constituição de 1933 - Estudo de direito político*, Coimbra, Coimbra Editora, 1958.

Caetano, Marcelo – *Constituições portuguesas*, Lisboa, 1978.

Campinos, Jorge – *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, 1978

Campinos, Jorge – *A Ditadura Militar, 1926-1933*, Alfragide, Dom Quixote, 1975.

Canotilho, J. J. Gomes – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra Almedina, 2003.

Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II vol., 4ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

Comissão do Livro Negro do Regime Fascista – *Eleições no Regime Fascista*, Lisboa, 1979.

Cruz, M. Braga da – «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português», *Análise Social*, vol. XXIX, nºs 124-5 1994, pp. 237-265.

Duverger, Maurice – *Xeque-Mate. Análise comparativa dos sistemas políti-*

cos semipresidenciais, Lisboa, Ed. Rolim, 1979.

Elgie, Robert – «As três vagas de estudo do semipresidencialismo», *in* Costa Pinto e Canelas Rapaz (orgs.), *Presidentes e (Semi)presidencialismo nas Democracias Contemporâneas*, Lisboa, ICS, 2018, pp. 35-60.

Ferreira, A. Sofia – «As eleições no Estado Novo. As eleições presidenciais de 1949 e 1958», *Revista da Faculdade de Letras*, Porto, III Série, vol. 7, 2006, pp. 197-212. Disponível online: https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/3412.pdf

Ferreira, A. Sofia – «O sistema eleitoral no Estado Novo: o papel do Presidente da República na estabilidade ou na ruptura do regime criado pela Constituição de 1933», *História*, Revista da FLUP, Porto, IV Série. vol. 9, nº 2. 2019.

Ferreira, Óscar – «L'élection au suffrage direct du Président au Portugal: renforcer et contenir le pouvoir modérateur en République (1911-2011)», *in* A.-M. Le Pourhiet. *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et dans l'espace*, Fondation Varenne, pp. 117-161, 2012, 2012. Disponível *online*: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01550326/document

Franco, Vasco – *Semipresidencialismo: Perspetiva comparada e o caso português*, Lisboa, Assembleia da República, 2020.

Freire, André & Pinto, A. Costa – *O poder dos Presidentes - A República Portuguesa em Debate*, Lisboa, Campo da Comunicação, 2005.

Grimaldi, Serena – *I Presidenti nelle forme di governo*, Roma, Carocci, 2012.

Gouveia, J. Bacelar – *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2013.

Hartmann, Jürgen & Kempf, Udo – *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Strukturen, Funktionen und Probleme des „höchsten Amtes"*, Opladen, 1989.

IDEA – *Electoral Systems for Presidential Elections,* disponível *online*: https://www.idea.int/news-media/media/electoral-systems-presidential-elections

Lima, Aristides R. – *Estatuto jurídico-constitucional do Chefe do Estado. Um estudo de direito comparado*, Alfa, Praia, 2004.

Loewenstein, K. – «Étude de droit comparé sur la présidence de la République», *Revue de droit public*, nº 65, 1949, pp. 195 ss.

Lopes, P. Santana & Barroso, J. M. Durão – *Sistema de Governo e Sistema*

Partidário, Amadora, Livraria Bertrand, 1980.

Magalhães, Pedro – «What Are (Semi)Presidential Elections About? The Case Study of the Portuguese 2006 Elections», *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, vol. 17, nº 3, 2007, pp. 263-291. DOI: 10.1080/17457280701617094.

Matos, L. Salgado de – «Significado e consequências da eleição do Presidente por sufrágio universal – o caso português », *Análise Social*, vol. XIX, nº 76, 1983-2, pp. 233-259.

Miranda, Jorge – *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978.

Miranda, Jorge – «A eleição do Presidente da República em Portugal», *Polis, Revista de Estudos Políticos,* nº 2, 1995. Disponível online: http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/polis/article/view/1745/1851

Miranda, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*, I, 6ª ed., Coimbra, 1997.

Miranda, Jorge – «Presidente da República», *in Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1º Suplemento, Lisboa, 1998.

Moreira, Vital – «Do 'obviamente demito-o' à revisão constitucional de 1959», *in* Delgado, Iva; Pacheco, Carlos & Faria, Telmo (coord.), *Humberto Delgado: as eleições de 58*¸ Lisboa, Vega, 1998, pp. 475 ss.

Moreira, Vital – «O sistema político-constitucional do Estado Novo», *in* João Medina (org.), *História de Portugal*, vol. XII *(O Estado Novo I)*, pp. 151-182.

Moreira, Vital – *Sebenta de Direito Constitucional*, Porto Universidade Lusíada-Norte, 2016.

Moreira, Vital – *Sebenta de Ciência Política*, Porto, Universidade Lusíada, 2020.

Novais, A. Reis – *Semipresidencialismo*, 2ª ed. Coimbra, Almedina, 2018.

Novak, Miroslav – «Élection directe du Chef de l'État: tour d'horizon sur une question d'actualité», *Revue Est Europa*, 2013. Disponível *online*: https://www.academia.edu/29497997/%C3%89lection_directe_du_Chef_de_l_%C3%89tat_tour_d_horizon_sur_une_question_d_actualit%C3%A9

Otero, Paulo – *Direito Constitucional Português,* vol. II - *Organização do Poder Político*, Coimbra, Almedina, 2010.

Pacheco, V. N. Fontoura – *As atribuições do Presidente da República na Constituição portuguesa de 1976 : de Constant ao semipresidencialismo*

português, tese, UFRGS, Portalegre, 2019; disponível online: http://hdl.handle.net/10183/200000

Pegoraro, L. & Rinella, A.– *Sistemi costituzionale comparati,* Turim, Giappicchelli, 2017.

Pereira, A. Gonçalves – *Direito público comparado. O Sistema de governo semipresidencial*, Lisboa, 1984.

Pinto, A. Costa (org.) – *Os Presidentes da República Portuguesa*, Lisboa, Temas e Debates, 2000.

Pinto, Ricardo Leite – *Algumas hipóteses sobre a República e o republicanismo no constitucionalismo português. In* Miranda, Jorge (org.), *Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. 3, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 195-233.

Queiroz, Cristina – *Os poderes do Presidente da República,* Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

Rapaz, P. J. Canelas – *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, Tese de doutoramento, Universidade Panthéon Assas, Paris, 2012. Disponível *online*: https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/f6c8e1cd-a369-4a28-a206-1175a55fdb49?inline

Sánchez-Mejia, M. L. – «Repúblicas monárquicas y monarquias republicanas, *Revista de Estudios Políticos*, nº 120, 200,

Schmitter, Philip – «Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire, 1933-1974», *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, nº 1, 1977, pp. 91-122.

Shugart, M. S. & Carey, J. M. – *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, New York, 1992.

Siaroff, A. – «Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction», *European Journal of Political Research*, nº 42, pp. 287-312.

Sousa, J. Marnoco e – *Constituição da República Portuguesa - Comentário*, Coimbra, 1913.

Sousa, M. Rebelo de – *O sistema de governo português, antes depois da revisão constitucional,* Lisboa, Cognitio, 1983.

Stradella, E. – *L'elezione del Presidente della Repubblica: spunti dall'Europa, prospettive per l'Italia*, Pisa, 2013.

Tavits, Margith – *Presidents with prime-ministers. Do direct elections matter?,* Oxford, OUP, 2009.

Veiga, Paula – *O que faz do Presidente da República Portuguesa um Presidente republicano?*, Lisboa, Petrony Editora, 2018.

Ventura, António – «Estado Novo – as eleições do regime», *in* João Medina (org.), *História de Portugal*, vol. XII *(O Estado Novo I)*, pp. 225-240.

Welp, Yanina – «Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates», *in* Morel, Laurence & Qvortrup, Matt, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Routledge, 2018.