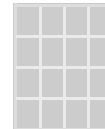


08

PEDRO FERNANDÉZ SÁNCHEZ
PODERES PRESIDENCIAIS
SÃO POUCO EXERCIDOS



O advogado e docente acaba de publicar uma obra sobre os poderes presidenciais, que, defende, não têm sido exercidos na sua plenitude e são, até, pouco conhecidos.



Entrevista

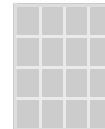


TERESA CALDAS

PEDRO FERNANDÉZ SÁNCHEZ, ADOGADO, DOCENTE E INVESTIGADOR

“Não se justifica alargar os poderes do Presidente”

Em entrevista a propósito do livro “Os poderes presidenciais sobre a formação e a subsistência do governo”, o advogado da Sérvulo & Associados, investigador e docente universitário Pedro Fernández Sánchez entende que não se justifica alargar ou tornar “mais elásticas” as normas constitucionais relativas aos poderes do Presidente da República. É que, diz, o espectro de poderes que lhe é dado já é muito amplo, embora, em geral, pouco conhecido, além de que não tem sido exercido na sua plenitude.



“Quase todos os Presidentes da República têm acabado os seus mandatos com níveis de popularidade muito altos. Se tiverem que entrar no jogo governativo, provavelmente não acabarão com essa popularidade”



“Quanto mais se joga no terreno governativo mais se perde popularidade. Portanto, era mais confortável para um Presidente, como o Presidente Soares, fazer visitas muito populares e não se desgastar no terreno da governação”

Advocatus | O que motivou a escrita do livro “Os poderes presidenciais sobre a formação e a subsistência do governo”? Foi coincidência o facto de estarem na ordem do dia?

Pedro Fernández Sánchez | Foi uma coincidência, até porque é apenas uma pequena parte da minha tese de doutoramento, que completei no ano passado. A investigação aborda as relações entre os vários órgãos de soberania, o sistema de governo como um todo. E havia uma pequena parte que dizia respeito às relações entre o Presidente da República e o governo, que foi estudada numa altura em que não se suspeitava que iria surgir este episódio. Como tinha guardado os registos dos debates da Assembleia Constituinte, no momento em que surgiu, no ano passado, aproveitei para publicar, até porque via que a maior parte das opiniões dos comentadores estava muito sujeita àquilo que gostariam que o Presidente fizesse. Era, portanto, a sua opinião, descontando aquilo que resultaria da interpretação da Constituição.

Advocatus | Qual é o tema, mais vasto, da tese de doutoramento?
PFS | A tese de doutoramento ten-

ta reconstruir o princípio da separação de poderes em Portugal, estabelecendo as relações entre os órgãos de soberania (Presidente da República, Assembleia da República, governo e tribunal).

A tese foi feita entre 2010 e 2015, levou a uma longa investigação, estudando todos os debates da Assembleia Constituinte e as várias revisões constitucionais, que são milhares de páginas onde se retrata de forma muito fiel a opinião dos deputados e qual era a sua intenção ao construir esta Constituição, descrevendo as relações entre a atual Constituição e as anteriores. Ou seja, tudo aquilo que existe no sistema constitucional atual, que é uma simples herança adaptada da tradição anterior.

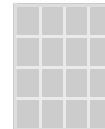
Algo que impressiona muito qualquer investigador é a continuidade que existe entre as várias Constituições, que tentam cortar com o passado, de certa forma demonizar o regime anterior, nas muitas vezes reaproveitam muitas das soluções que o regime anterior tinha. Não é um problema de 1976, aconteceu assim em toda a história de Portugal. Aliás, basta dizer que a primeira Constituição liberal aproveitou muitos elementos que vinham do Pombalismo, que pre-

“O poder menos conhecido e mais importante é o poder de formar o seu governo. É um poder que a Constituição dá, limitando-o apenas a levar em conta os resultados eleitorais, mas ele é que avalia quais foram os resultados e o que deve fazer com esses resultados”

tendia combater. Portanto, agora é apenas mais um episódio desses.

Advocatus | Como observa, em termos jurídicos, o exercício de Cavaco Silva do direito de dissolução do parlamento?

PFS | Do ponto de vista jurídico não merece nenhuma censura, porque apenas escolheu um dos perfis constitucionais possíveis para o exercício do mandato presidencial. A Constituição deu-lhe a possibilidade de escolher como aproveitar a legitimidade eleitoral direta que recebeu. A Constituição não permite que um presidente seja eleito com menos que maioria absoluta, mesmo tendo que recorrer a uma segunda volta. Em função disso, ele pode manter um perfil um pouco mais apagado, como a generalidade dos presidentes tem feito – e apagado significa desde logo não formar o seu governo, não impor uma política governativa, preferir ser um árbitro supra partes, um facilitador de consensos. A Constituição não impede isso, mas, devido à legitimidade que lhe dá, também permite que, se quiser, forme o seu governo e indique qual é a estratégia, o projeto nacional que o seu governo deve seguir. É evidente que terá maior



“Neste momento, não se justifica alargar ou tornar mais elásticas as normas constitucionais, porque o espectro de poderes que lhe é dado é muito amplo. A questão é que o Presidente opta por não exercer. Se ele não exerce os poderes que tem, não creio que se justifique dar-lhe mais”

facilidade para fazer isso consoante haja uma maioria parlamentar amigável ou adversa. Neste caso, por razões evidentes, seria adversa. Já tem de haver um esforço de coabitação entre ambos, mas isso é um problema que resulta de as eleições terem sido ganhas por maiorias diferentes. É apenas essa dificuldade de coabitação.

Advocatus | Ser um Presidente suprapartidário resulta da Constituição? Não é necessariamente esse o perfil presidencial?

PFS | Curiosamente, o que resulta dos debates é que a maioria das bancadas até tinha em vista um Presidente mais ativo. Pela forma como se expressavam, nomeadamente no dia do debate decisivo, quando se estava a preparar a votação, as bancadas maioritárias esclareceram que estavam a aprovar um governo do Presidente da República antes de ser um governo do Parlamento. Isto está registado e mostra que até tinham mais em vista outro perfil. Agora, em nenhum momento aprovaram uma regra que impedisse o Presidente de ter um perfil mais apagado. Não há nenhuma inconstitucionalidade nisso.

Advocatus | Esse perfil resulta essencialmente da tradição política?

PFS | Penso que há dois elementos envolvidos. Primeiro, há uma tradição muito forte, desde há 80 anos. A primeira vez que uma Constituição permitiu que o Presidente da República tivesse essa escolha foi a Constituição ditatorial. Apesar de ser de uma ditadura, ela já dava a flexibilidade suficiente para um Presidente da República liderar ele próprio o regime ou transformar-se num mero árbitro, que controlaria, com maior ou menor intensidade, o chefe do governo, sendo que numa ditadura é claro que não controlou nada.

Mas, curiosamente, os depoimentos privados dos conselheiros do ditador descrevem a possibilidade de Salazar passar para a Presidência da República. Ele ponderou mesmo essa hipótese, porque a Constituição estava feita de maneira flexível para permitir que ele liderasse a ditadura de qualquer das duas posições.

Ora, a democracia cortou com isso, mas este mecanismo foi aproveitado, permitindo que o Presidente continuasse a realizar esta

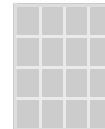
escolha. Mas o peso da história aconselhou a não tomar uma posição ativa de governo. Penso que esta é a razão mais importante que tem levado o Presidente a manter uma postura apagada: ele sabe que o preço de formar o seu governo é um desgaste muito maior. Quase todos os Presidentes da República têm acabado os seus mandatos com níveis de popularidade muito altos. Se tiverem que entrar no jogo governativo, provavelmente não acabarão com essa popularidade. Aliás, o Presidente que agora cessa o mandato teve de tomar algumas decisões que o fizeram perder popularidade. Não sabemos se outra decisão teria preservado alguma popularidade, mas quanto mais se joga no terreno governativo mais se perde popularidade. Portanto, era mais confortável para um Presidente, como o Presidente Soares, fazer visitas muito populares e não se desgastar no terreno da governação.

Advocatus | Como é que tem sido exercido o poder de dissolução da Assembleia da República?

PFS | Na prática, este poder de dissolução está a ser pensado como um substituto do antigo poder de demissão do governo. As forças que aprovaram a revisão de 1982 entraram nos trabalhos apostadas em retirar poderes ao Presidente da época, Ramalho Eanes, porque tinham uma querela bem conhecida contra ele. No início dos trabalhos, a ideia era ver até onde se podia retirar os seus poderes. Mas o exercício dos trabalhos mostra que começaram a ficar convencidos de que a maior parte dos poderes teria que ser preservada, porque acharam que era ainda pior cair num parlamentarismo.

A solução que encontraram foi manter o mesmo nível global de poderes. No início do governo, o Presidente mantém o mesmo poder que tinha antes. É ele que escolhe o primeiro-ministro e ninguém consegue controlar a sua escolha. Não há nenhum órgão que o obrigue a nomear um primeiro-ministro. No momento da queda do governo, a versão inicial da Constituição dizia que o Presidente tinha poder para demitir livremente o governo. Em 1982, preferiu-se fazer esta substituição: ele não demite livremente o governo, mas dissolve de forma tendencialmente livre a Assembleia da República. E, portanto, devolve a palavra ao eleitorado se assim o entender.

“Há uma assimetria clara entre estes dois órgãos. Os dois estão dotados de legitimidade eleitoral direta, mas o Parlamento pode ser controlado pelo Presidente e o Presidente não pode ser controlado pelo Parlamento. Isto foi intencional, pela Assembleia Constituinte primeiro e depois na revisão de 1982 essa intenção manteve-se”



“O perfil do Presidente em Portugal pode ser aproximado ao paradigma que existe em França, onde o centro do sistema constitucional reside mais no Presidente da República”

Advocatus | Hoje, mantém-se a necessidade de o Presidente ter poderes reforçados face ao Parlamento?

PFS | Esse é um juízo mais de natureza política, em que não me pronuncio. A própria ideia de dar esses poderes ao Presidente já envolveria um juízo de valor que não quero qualificar. Mas os poderes que tem hoje em dia já são extremamente reforçados. Provavelmente, não são conhecidos pela maioria dos comentadores.

Advocatus | Quais é que são pouco conhecidos?

PFS | O poder menos conhecido e mais importante é o poder de formar o seu governo. É um poder que a Constituição dá, limitando-o apenas a levar em conta os resultados eleitorais, mas ele é que avalia quais foram os resultados e o que deve fazer com esses resultados. Portanto, ele pode formar o seu governo e se a Assembleia da República não aceitar – nestas últimas eleições isso poderia ter acontecido – ele pode ir propondo novos nomes até que a Assembleia da República aceite um e se não aceitar nenhum acabar em eleições e ele não aceitar desbloquear o impasse de outra forma. Ele tem este poder. Além dos poderes, mais conhecidos, de demitir o governo em casos excecionais – mais uma vez é ele que avalia quais são – e de dissolver o Parlamento. Na prática, o perfil do Presidente em Portugal pode ser aproximado ao paradigma que existe em

França, onde o centro do sistema constitucional reside mais no Presidente da República. Mas isso deve-se também à prática política, à prática dos protagonistas da vida francesa. Os líderes dos principais partidos, quando se candidatam, preferem candidatar-se à Presidência da República. Nada impediria que se candidatassem à chefia do governo. Em Portugal, é exatamente o oposto: os líderes optam por se candidatar à chefia do governo, mas nada impediria que se candidatassem à Presidência da República. Este sistema que existe em França foi criado primeiro em Portugal, na década de 1930. Portanto, poderia ser usado em qualquer momento.

Advocatus | Como observa o mandato presidencial de cinco anos, limitado a dois mandatos? Acaba por limitar o primeiro mandato?

PFS | Do ponto de vista estritamente jurídico, tem o reverso da medalha: o facto de num segundo mandato o Presidente se sentir muito mais livre para tomar posições mais ativas e essas posições podem ser no sentido de formar o seu governo – isso até agora não aconteceu, exceto em casos muito residuais, no tempo do Dr. Ramalho Eanes – e pode permitir fazer o oposto, que é tornar-se no chefe da oposição, o líder mais ativo da oposição. E isso acontece com maior frequência. É aliás conhecido o segundo mandato da presidência de Soares, em que, com um líder da oposição com um perfil mais apagado, era o Presidente da República que constituía a principal força de oposição ao governo. Essa é uma outra possibilidade que a Constituição nos dá.

Advocatus | O Presidente tem todos esses poderes. Mas quem fiscaliza o Presidente?

PFS | Esse foi um dos principais segredos da elaboração da Constituição, exigiu-se que ninguém fiscalizasse o Presidente a não ser o próprio eleitorado. Ou seja, o Presidente ia ser colocado ao mesmo nível do Parlamento. Os dois não respondem perante nenhum outro órgão, exceto o eleitorado. Com uma diferença: em 1982 passou-se a permitir que o Parlamento, embora não responda diretamente perante o Presidente, fique dependente dele, porque o Presidente pode dissolvê-lo sem limites, exceto os limites formais. Não há li-



“Se ele não exerce os poderes que tem, não creio que se justifique dar-lhe mais. Ele, se quiser, pode aproveitar os que já tem. É um problema de prática constitucional”

mites substanciais, apenas limites formais (por exemplo o tempo do mandato).

Ora, o Presidente não tem nenhum controlo inverso submetido ao Parlamento. O Parlamento não consegue controlar da mesma forma o Presidente da República. A única situação em que o Parlamento poderia prejudicar o exercício do mandato presidencial corresponderia a um processo de verificação da perda do cargo no caso de desobediência a um mandato constitucional que obriga o Presidente a não se ausentar do território nacional ou então no âmbito de um processo de perda de cargo, que de qualquer forma decorreria perante o Supremo Tribunal e não perante o Parlamento. Por isso há uma assimetria clara entre estes dois órgãos. Os dois estão dotados de legitimidade eleitoral direta, mas o Parlamento pode ser controlado pelo Presidente e o Pre-

sidente não pode ser controlado pelo Parlamento. Isto foi intencional, pela Assembleia Constituinte primeiro e depois na revisão de 1982 essa intenção manteve-se.

Advocatus | Justifica-se a revisão dos poderes presidenciais em alguma matéria, nomeadamente no reforço da política externa?

PFS | Diria que qualquer alteração que seja requerida aos poderes presidenciais resultará mais da prática constitucional. Creio que, neste momento, não se justifica alargar ou tornar mais elásticas as normas constitucionais, porque o espectro de poderes que lhe é dado é muito amplo. A questão é que o Presidente opta por não exercer. Se ele não exerce os poderes que tem, não creio que se justifique dar-lhe mais. Ele, se quiser, pode aproveitar os que já tem. É um problema de prática constitucional.