

DOS PODERES DOS CHEFES DE ESTADO NO DIREITO COMPARADO

EDITORES

ARMANDO MARQUES GUEDES

SOFIA SANTOS

MARIA JOÃO CARAPÊTO

DOS PODERES
DOS CHEFES
DE ESTADO
NO DIREITO
COMPARADO

DOS PODERES DOS CHEFES DE ESTADO NO DIREITO COMPARADO

EDITORES

ARMANDO MARQUES GUEDES

SOFIA SANTOS

MARIA JOÃO CARAPÊTO

DOS PODERES DOS CHEFES DE ESTADO NO DIREITO COMPARADO

EDITORES

ARMANDO MARQUES GUEDES

SOFIA SANTOS

MARIA JOÃO CARAPÊTO

REVISÃO

JOÃO AZEVEDO

SECRETARIADO EXECUTIVO

JOÃO AZEVEDO

EDIÇÃO

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

CEDIS, CENTRO DE I & D SOBRE DIREITO E SOCIEDADE

Campus de Campolide

1099-032 Lisboa

PORTUGAL

SETEMBRO 2019

SUPORTE DIGITAL

ISBN 978-989-8985-05-7

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.,
no âmbito do projeto UID/DIR/00714/2019

Prefácio

É com enorme gosto que escrevo o prefácio de um livro que considero como um trabalho – ou melhor, uma compilação de trabalhos – de grande interesse. A obra tem como grelha analítica focal comparações sistemáticas, embora de geometria variável, de sistemas de governo e, neles, dos poderes e competências que constitucionalmente cabem aos respectivos Chefes de Estado. Estabelece a ligação dos trabalhos, para além deste *foco-pivot*, uma perspetivação jurídica comparativa. Vale decerto a pena, num breve esforço introdutório, formal, mas, assim o espero, com alguma substância, cartografar o que os autores congeminaram neste esforço conjunto bastante inovador.

Nas mãos hábeis de um grupo de doutorandos da NOVA Direito, Faculdade são aqui examinados e comparados, em pormenor e num quadro jurídico-constitucional alargado, as atribuições e competências dos Presidentes de alguns dos Estados que nos rodeiam, incluindo o nosso. Cada um dos capítulos da obra que o leitor tem entre mãos aborda o “lugar jurídico estrutural”, analisado invariavelmente no que acaba por redundar num somatório de um número significativo de Estados de pares ordenados, cada um deles sempre escrutinado contra um pano de fundo histórico. Assim, no primeiro capítulo são comparados com rigor e detalhe os papéis dos Presidente de um par de Estados africanos, o da República da Guiné Equatorial e o de Angola. No segundo, a comparação debruça-se sobre um outro duo, desta feita no Novo Mundo, a Argentina e a Colômbia. No terceiro, o Brasil e os Estados Unidos da América, no quarto o Chile é posto de par com o Uruguai. Já no quinto, numa terceira viragem continental, esta para a Europa, são escrutinadas as competências constitucionais dos Chefes de Estado da Itália e da Áustria. O sexto capítulo centra-se numa comparação relativa aos poderes dos chefes de Estado na Índia e na Jordânia, ambos

na Ásia. Curiosamente, no sétimo capítulo, com alguma fundamentação e perspicácia, a comparação é feita entre as circunscrições constitucionais dos poderes e competências Presidentes de Portugal e do Brasil. No sétimo e último dos capítulos a atenção regressa às Américas, desta vez apenas à América do Sul, e a comparação levada a cabo é entre a Venezuela e o Equador. Indiscutivelmente, a amplitude política e geográfica é enorme, e os pares de Estados sujeitos a descrições e comparações são bem escolhidos.

Trata-se de uma colectânea bastante coerente e bem gizada de trabalhos jus-comparativos fascinantes para os estudiosos deste tema central, que tão importante tem demonstrado ser num universo estadual em mudança acelerada: o dos poderes do Chefes de Estado num Mundo contemporâneo. Um Mundo sujeito a pressões várias, umas centrífugas, resultantes de – ou pelo menos ligadas a – processos de integração regional e global que temos vindo a apelidar de “globalização pós-Westphalia”. E de outras, estas centrípetas, que têm vindo, um pouco por toda a parte, a redundar em recuos – tanto nas integrações regionais que fervilharam como na integração global crescente em planos políticos, económicos, culturais, religiosos, e jurídicos, de maneiras assaz inesperados – de o que muitos pensávamos como uma onda crescente e inexorável de um cosmopolitismo que parecia estar na ordem do dia. Surpreendente? Não o creio.

Em boa verdade, as pressões a que fiz alusão operam em paralelo, o que de algum modo transtorna muitas das certezas que tínhamos como adquiridas em todos estes planos por via de regras convergentes. À globalização e regionalização galopantes que vivemos dos anos 80 do século passado em diante, pelo até ao início deste, vieram contrapor-se reacções num sentido inverso, de reafirmação da reserva soberana dos Estados Westphalianos “clássicos”, que deu corpo a movimentos de “des-globalização” e “des-regionalização”, para utilizar dois termos cada vez menos neológicos. Tal como durante outros processos de maturação de Estados, assistimos a sérias derives e alterações políticas quantas vezes populistas e, por isso mesmo, tantas vezes polarizantes.

Como não podia deixar de ser, tais tensões tiveram efeitos tangíveis nas ordens politico-constitucionais de muitos dos Estados que nos rodeiam – e, designadamente, como aqui vemos. Com efeito, basta uma leitura superficial das alterações nos sistemas de governo que subtendem a orgânica dos Estados que integram um sistema internacional numa transição complexa e não-linear. É certo que tais mudanças e desenvolvimentos

político-constitucionais reactivos variaram muito, e decerto continuarão a variar, do caso a caso. Mas julgo também ser óbvio que as diferenças detectadas dão corpo a pouco mais do que variações sobre temas que se afirmam de formas que têm, entre si, evidentes semelhanças de família...

Com os benefícios da retrospectiva, outra coisa não seria decerto de esperar. Tal como a “segunda globalização” que teve lugar entre as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX, as pulsões soberanas dos Estados e, neles, das cadeias de comando, reagiram ao que, quantas vezes pressentiram como ameaças. Os anos 20, 30 e 40 do século passado têm de maneira crescente vindo a ser comparados com as duas primeiras décadas do século XXI, o que agora vivemos. A leitura destes nove capítulos – embora não tenham porventura os autores tido essa intenção – ilustra de algum modo o porquê dessas comparações que tantos têm vindo a fazer.

Como sempre acontece, umas ideias puxam por outras. Tem sido esse o ADN da nossa Faculdade e do nosso Centro: um ADN que nos leva a passar de domínio em domínio, ensaiando uma linguagem e uma ideiação multidisciplinar que nos leve, um dia, à transdisciplinaridade almejada pelos nossos Pais Fundadores. Uma herança que há que proteger, o que julgo estar num bom caminho.

Está o CEDIS de parabéns com esta publicação, e em nome do Centro agradeço aos seus autores o empenhamento que tiveram. Um empenhamento que espero continue, e se manifesta noutros esforços do mesmo tipo. Várias maneiras há para o fazer com a eficácia desejada. Em primeiro lugar, os textos podem subir de patamar com um esforço de um mais intenso adensar das articulações entre estas leituras e os contextos político-conjunturais envolventes, tanto externos como internos, como estou certo que os autores concordarão. Em segundo lugar, e como uma espécie de corolário disso mesmo, das vantagens desse adensamento, e num ponto relativamente ao qual com facilidade se encontrará um consenso, haveria seguramente ganhos, se fosse adensado o pano de fundo histórico dos textos constitucionais analisados, nisso incluindo as alterações sistémicas múltiplas em que os textos em apreço se enquadram.

Mais, e enunciando a questão de outro ângulo: haveria vantagens em esmiuçar em maior profundidade e em maior pormenor os golfos que, em muitos dos casos (senão em todos, embora sem dúvida nuns exemplos mais do que noutros) separam a *law in the books* da *law in action*. O fazê-lo porá com certeza em relevo as vantagens advenientes de uma explicitação, caso

a caso, não só dos muito reais e concretos fundamentos para as legislações constitucionais aqui – como noutros casos – expostas e analisadas, como ainda acrescentaria um instrumento útil para uma melhor compreensão das mudanças delas que seguramente estão para vir, reduzindo assim também o potencial anacronismo rápido a que trabalhos deste tipo inevitavelmente estão sujeitos. Da leitura dos nove capítulos que integram este volume, resulta evidente que os autores tiveram disso consciência. Não constitui isto uma crítica, bem pelo contrário; trata-se tão só de uma achega relativamente a um par de pontos que já são tomados em linha de conta nos textos que ora são publicados para grande benefício de todos nós, os leitores desta tão bem-vinda e tão refrescante e bem sincronizada obra colectiva.

Repetindo o que atrás escrevi, estão de parabéns os autores destes estudos encadeados uns nos outros, e saúdo-os por o terem feito.

Deixo, também, palavras de agradecimento à Dra. Maria João Carapêto pela iniciativa e a energia, que sempre soube manter, para que esta obra se concretizasse.

Termino este já longo prefácio com um desafio: que outras compilações deste calibre nos sejam apresentadas e propostas, em trabalhos individuais ou conjuntos que nos permitam aprofundar mais e mais temas que são do maior interesse académico, sobretudo em ecossistemas nos quais a multidisciplinaridade é de raiz – temas relativamente aos quais se procuram percursos novos que nos permitam vir a bem enraizar novas narrativas que tanto falta nos fazem.

Professor Doutor ARMANDO MAQUES GUEDES,
Director, CEDIS,
NOVA Direito

Nota editorial e agradecimentos

Este livro reúne alguns dos trabalhos do Seminário de Doutoramento “Direito Público Comparado” da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, elaborados nos anos letivos de 2014/2014, 2015/2016 e 2016/2017, na altura Coordenado pelo Senhor Professor Jorge Bacelar Gouveia e cuja regência era da Senhora Professora Sofia Santos, a quem manifesto o meu profundo agradecimento. Por iniciativa do Senhor Professor Armando Marques Guedes, recebi o desafio de reunir alguns destes trabalhos para que fossem publicados pelo CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade da FDUNL e após a submissão pelos seus autores, encarregámo-nos de selecionar os que revelavam um enorme potencial académico e científico.

A obra que agora se publica traduz um exercício comparativo lançado durante o seminário e que consistiu na comparação dos poderes dos chefes de estado nas diferentes constituições nacionais. O resultado deste exercício é o de uma obra única na sua abordagem e que em muito contribui para o desenvolvimento de uma investigação que se quer, como tem sido abordagem do CEDIS desde a sua fundação, inovadora, transformadora e de carácter multidisciplinar. Mais do que trazer uma mera análise comparativa, cada um destes trabalhos comparativos realiza um enquadramento histórico-político que subjaz quer o exercício dos poderes do chefe de cada um dos estados analisados, como tem o da Constituição que lhos atribui, discutindo, sempre que possível e com um espírito crítico, as diferenças daquilo que é a *law in the books* e a *law in action*.

Agradeço ao Senhor Professor Armando Marques Guedes pelo apoio incondicional nesta iniciativa e que permitiu uma liberdade de trabalho ímpar na concretização desta obra, pelas mãos dos doutorandos da Nova Direito. Uma palavra de agradecimento ao CEDIS, pelo apoio institucional

e financeiro, mas sobretudo pelo empenho em publicar mais uma obra que, certamente, contribuirá para a elevação da reputação e excelência no mundo acadêmico. Um último agradecimento aos colegas doutorandos que se juntaram à iniciativa e que deram o seu melhor contributo para que esta obra se concretizasse.

MARIA JOÃO CARAPÊTO

Doutoranda da Nova Direito

Investigadora do CEDIS

Bolseira da Fundação de Ciência e Tecnologia

Estatuto e Poderes dos Chefes de Estado de Angola e da Guiné Equatorial: Estudo Comparado

DANIEL FERNANDES GOMES

Sumário: I. Introdução. II. República de Angola: breve análise histórico-constitucional. III. República da Guiné-Equatorial: breve análise histórico-constitucional. IV. Análise Comparada. 1. Estatuto político-institucional. 1.1. Eleição e duração do mandato. 1.2. Demissão, Responsabilidade Criminal e Vacatura. 1.3. Imunidades e Incompatibilidades. 2. Poderes dos Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial. 2.1. Competências enquanto titulares do Poder Executivo. 2.2. Promulgação, Veto e Referendo. 2.3. Competências como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e na Segurança do Estado. 2.4. Competências nas Relações Internacionais. 2.5. Relação com o Poder Judiciário. 2.6. Relação com o Poder Legislativo. 2.7. Outros poderes enquanto Chefe de Estado. V. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente estudo enquadra-se no domínio do Direito Público Comparado, em particular, sobre matérias político-constitucionais. Enquanto estudo comparado, incide sobre o estatuto político-institucional e os poderes constitucionalmente atribuídos aos Chefes de Estado de Angola e da Guiné Equatorial. Para além da análise dos respetivos textos constitucionais, e por forma a auxiliar o estudo proposto, esta análise parte de breves contextualizações histórico-constitucionais. Ao longo da análise comparada conclui-se que os dois sistemas apresentam muitas semelhanças, ainda que se verifiquem diferenças em cada tópico analisado. A ambos os Chefes de Estado são atribuídos múltiplos poderes soberanos, assim como meios de influência sobre o Poder Legislativo. No caso da Guiné Equatorial verifica-se também uma influência forte sobre o Poder Judicial. A existência de *checks and balances* no exercício de poderes presidenciais é reduzida no caso de Angola e quase nula no caso da Guiné Equatorial. Por essa razão, entende-se que nenhum dos sistemas se enquadra no presidencialismo típico, considerando-se o sistema angolano como *hiperpresiden-*

cialista e o sistema de governo da Guiné Equatorial como um Presidencialismo Autoritário.

Palavras-Chave: *Angola; Guiné Equatorial; Presidente da República; Direito Comparado; Hiperpresidencialismo; Presidencialismo Autoritário.*

Abstract: The present paper has its focus on Comparative Public Law, particularly, on political-constitutional matters. As a comparative study, this analysis focuses on the political-institutional status and the competences constitutionally assigned to the Heads of State of Angola and Equatorial Guinea. Besides the analysis of the respective constitutional texts, to support this research, this paper departs from a brief historical-constitutional contextualization on each State. Throughout the analysis, it is concluded that those constitutional systems converge in several aspects, even if there are differences in each topic. Both Heads of State assume multiple sovereign powers, and both can exercise influence over the respective Legislative Powers. Within the system of Equatorial Guinea, there is also a strong influence over the Judiciary. The *checks and balances* in the exercise of presidential powers are reduced in the case of Angola and almost nil in the case of Equatorial Guinea. According to institutional sources, both systems are associated with presidentialism, nonetheless, it is considered that the Angolan system of government is, in fact, *hyper-presidentialist* and that the Equatoguinean system is an example of the Authoritarian Presidentialism.

Keywords: *Angola; Equatorial Guinea; Head of State; Comparative Law; Hyper-presidentialism; Authoritarian Presidentialism.*

I. Introdução

O presente estudo de Direito Público Comparado tem como objetivo a reflexão crítica sobre os pontos de convergência e divergência no estatuto-político constitucional e no exercício de poderes por parte dos Chefes de Estado de Angola e da Guiné Equatorial, Estados-Membros da Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O nosso interesse, devendo-se a este traço comum, residiu também, e sobretudo, no facto de se tratarem de dois casos em que o Presidente da República ocupa, no caso da Guiné Equatorial, e ocupou, no caso

de Angola, o cargo durante mais de 30 anos, sendo o exercício dos seus poderes associado à inexistência de limites e controlos fortes e efetivos. O presente estudo servirá, portanto, para corroborar ou negar estas ideias e, acima de tudo, para assinalar as similitudes e afastamentos no modo como os respetivos textos fundamentais regulam o estatuto e a atribuição de poderes dos Chefes de Estado.

Conforme prescreve a doutrina jurídica, o Direito Comparado é uma atividade intelectual de obtenção de conhecimento jurídico, que consiste no registo e explicação das semelhanças e diferenças entre realidades jurídicas comparáveis¹. É, portanto, uma área do saber que tem como ponto de partida a pluralidade de instituições e sistemas jurídicos². No âmbito da atividade comparativa, pode optar-se pela *macro-comparação*, que implica a consideração de realidades juridicamente vastas (como “os sistemas jurídicos de diferentes países tomados nos seus traços fundamentais”) ou então, como neste estudo, pela *micro-comparação* (também designada de comparação institucional), que consiste no estudo e análise do modo como diferentes ordenamentos jurídicos respondem a questões jurídicas particulares³.

Por se tratar de um estudo *micro-comparado*, a análise que se segue incidirá sobre os sistemas jurídico-constitucionais da República de Angola e da República da Guiné Equatorial, utilizando-se como principais recursos os textos fundamentais de cada Estado. Não obstante, como forma de enquadrar o estudo comparativo e obter conclusões mais apuradas, a análise proposta parte de breves contextualizações histórico-constitucionais.

Após contextualização, a análise comparada sobre o estatuto político-institucional e os poderes atribuídos a cada Chefe de Estado será desenvolvida por subcapítulos, descrevendo-se, em conjunto, os regimes previstos nos dois sistemas, a fim de enaltecer, desde logo, as semelhanças, diferenças e demais conclusões de cada tópico.

¹ JOÃO DE CASTRO MENDES; colab. ARMINDO RIBEIRO MENDES e MARIA FERNANDA RODRIGUES, *Direito Comparado: Revisto E Atualizado*, Lisboa, AAFDL, 1982-83, p. 25.

² JORGE MIRANDA, “Sobre o Direito Constitucional Comparado”, in *Direito e Justiça*, II (n.d.), (pp. 201-222) p. 212.

³ DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito Comparado*, Vol. I, 3ª ed. rev., Coimbra, Almedina, 2014, p. 19.

Por fim, com base nas conclusões de cada subcapítulo, expressam-se algumas considerações finais, e reflete-se, em particular, sobre o sistema de governo efetivamente vigente em cada Estado e sobre a necessidade de serem alterados ou reforçados os mecanismos de *checks and balances* no exercício de poderes presidenciais.

II. República de Angola: breve análise histórico-constitucional

A República de Angola é um Estado da África Austral, cuja capital é Luanda e que, fruto dos anos de colonização portuguesa, tem como língua oficial o Português. Também por essa razão, Angola é, desde julho de 1996, Estado fundador da CPLP.

Atualmente, o Chefe de Estado é João Lourenço, eleito nas eleições gerais de 23 de agosto de 2017, enquanto candidato número um da lista do partido mais votado, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Sucedeu a José Eduardo dos Santos que, em 1979, foi designado pelo MPLA (Partido Único à data) e se manteve em funções durante mais de 38 anos, tendo sido eleito pela primeira vez em 2012.

Como referido *supra*, Angola foi uma colônia do antigo Império Português e obteve a sua legítima independência a 11 de novembro de 1975, através dos acordos de Alvor⁴. Com a declaração da independência, entrou em vigor a “Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975”⁵, aprovada pelo Comité Central do MPLA. A Lei Constitucional instituiu um “sistema de governo” de inspiração marxista-leninista⁶, no qual o poder político era exercido pelo MPLA (art.º 2), titular de todos os órgãos soberanos (art.º 31 e ss). Acessoriamente, numa ideia de continuidade com

⁴ Breve análise dos acordos em JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Angola: Parte Geral, Parte Especial*, Lisboa, Luanda, IDILP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, 2014, pp. 107–108.

⁵ Consultada a 26.01.18 em <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-CONSTITUCIONAL-de-1975.pdf>. Vide análise ao diploma em J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., pp. 109–111.

⁶ FRANCISCO PEREIRA COUTINHO e ARMANDO MARQUES GUEDES, “Sobre O Sistema de Governo Em Angola – Do Centralismo ‘Soviético’ ao ‘Semi-Presidencialismo’ Transicional Até À Adopção de Um Sistema de Governo Sui Generis”, in *Revista Negócios Estrangeiros*, 11.4 (2007), (pp. 64–90), p. 65.

os movimentos de libertação, que exigiam um comando centralizado⁷, o Presidente da República concentrava os principais poderes estaduais, sendo Chefe de Estado, Presidente do Conselho de Revolução, Comandante das Forças-Armadas e líder do Partido Único (art.º 6, 31 e 37). Neste sentido, dada a conjuntura sociopolítica na I República de Angola, o conjunto de revisões constitucionais realizadas até ao período de transição democrática pressupôs, entre outros aspetos, a acentuação do papel dirigente do MPLA e o reforço dos poderes presidenciais⁸.

Num período de enfraquecimento do constitucionalismo soviético, a Lei Constitucional foi revista pela Lei nº 12/91⁹ diploma que, embora denominado como “Lei de Revisão Constitucional”, trouxe alterações profundas e deu materialmente início a “uma nova era constitucional”¹⁰ e a um processo de transição democrática, rumo ao pluralismo e ao respeito pelos direitos e liberdades fundamentais (cf. art.º 2 e 3).

O processo de democratização em curso prosseguiu com a assinatura do “Acordo Geral de Paz para Angola”¹¹ e com a aprovação da Lei Constitucional nº 23/92 que, em virtude da revisão precedente, não acarretou alterações profundas e incidiu apenas sobre matérias essenciais à organização de um Estado democrático e de Direito que não haviam sido tratadas na Lei nº 12/91. Entre as principais alterações, destacou-se a intenção de adotar um “sistema político semi-presidencialista que reserva ao Presidente da República um papel activo e actuante”¹², um sistema caracterizado pelo Professor Jorge Bacelar Gouveia¹³ como “semi-presidencial

⁷ JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2010, consultado a 26.01.18 em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/583-502.pdf>, p. 3.

⁸ RAÚL ARAÚJO, *Os Sistemas de Governo de Transição Democrática Nos P.A.L.O.P.*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p. 198; F. PEREIRA COUTINHO e A. MARQUES GUEDES, “Sobre o Sistema” cit., pp. 68–69.

⁹ Consultada a 26.01.18 em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176034>.

¹⁰ ADÉRITO CORREIA e BORNITO DE SOUSA, *Angola: História Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1996, p. 31. Segundo J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., p. 118, foi uma “constituição intercalar”.

¹¹ Referências mais detalhadas em: R. ARAÚJO, *Os Sistemas de Governo* cit., pp. 200–201.

¹² Preâmbulo da Lei nº 23/92, consultada a 26.02.18 em <http://www.ucp.pt/site/resources/documents/IEP/LusoForum/Constituicao%20angola.pdf>.

¹³ J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., p. 119

presidencializante”. No confronto entre a teoria e a prática, os Professores Francisco Pereira Coutinho e Armando Marques Guedes, apesar de considerarem que o texto constitucional refletia os traços fundamentais do semipresidencialismo, salientam que o exercício do poder político revelou uma “deriva presidencial” em progressiva acentuação, “uma concentração de facto do poder na figura do Presidente da República (...) rumo a uma solução presidencialista”. “Deriva” acentuada em 1998, por decisão do Supremo Tribunal de Angola, que determinou que a chefia de Governo cabia ao Presidente e não Primeiro-Ministro¹⁴.

No seguimento da reforma constitucional, foram celebradas em setembro de 1992 as primeiras eleições multipartidárias. Porém, após o sufrágio, uma nova guerra civil despoletou e perdurou por dez anos. Com o fim da guerra, o processo constitucional em curso foi retomado, tendo sido consolidado após as eleições legislativas de 2008, das quais resultou a nova Assembleia Constituinte e que teve como propósito, precisamente, o “refrescamento político” da Assembleia Nacional¹⁵. Nesse sufrágio, o MPLA obteve uma maioria de 80%, que o tornou num partido quase-hegemónico, já depois de ter sido partido único até 1992 e partido maioritário em 1992¹⁶.

A Constituição da República de Angola [CRA]¹⁷ foi aprovada provisoriamente pela Assembleia Constituinte a 21 de janeiro de 2010 e, após fiscalização pelo Tribunal Constitucional¹⁸, em definitivo, a 3 de fevereiro. Foi promulgada pelo Presidente da República em funções a 5 de fevereiro de 2010, data de entrada em vigor¹⁹.

¹⁴ F. PEREIRA COUTINHO e A. MARQUES GUEDES, “Sobre o Sistema” cit., pp. 73-9, citações na p.78. *Vide* ainda, CARLOS MARIA FEIJÓ, “O Semi-Presidencialismo Em Angola. Dos Casos À Teorização Da Law in The Books E Da Law in Action”, in *Negócios Estrangeiros*, 11.4 (2007), (pp. 29-43).

¹⁵ Sobre as referências deste parágrafo, cf. J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., pp. 121-122.

¹⁶ Resultados das eleições de 1992 em <http://www.cne.ao/estatistica1992.cfm>. Resultados das eleições de 2008 em <http://www.cne.ao/estatistica2008.cfm>.

¹⁷ Consultada a versão do Diário da República Angolano a 26.01.18 em http://cjclp.org/wp-content/uploads/2015/09/constituicao_rep_angola.pdf.

¹⁸ Para análise do Acórdão nº111/2010 mais info *vide* J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., pp. 198-200.

¹⁹ No sentido das referências deste subcapítulo, sobre os antecedentes históricos da CRA *vide* ainda BORNITO DE SOUSA *et alii*, *Constituição da República de Angola: Enquadramento Histórico e Trabalhos Preparatórios*, Vol. I, Carlos Maria Feijó (coord.), Coimbra, Almedina, 2015.

À semelhança de outros casos, a CRA não caracteriza o sistema de governo. Porém, no projeto constitucional aprovado o sistema de governo era apresentado como “sistema presidencialista-parlamentar” sendo que, mais do que enaltecer uma bicefalia de poder, esta caracterização procurava espelhar a “especificidade da eleição do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia Nacional ser realizada no contexto das eleições gerais para o Parlamento”²⁰. Como tal, de forma mais correspondente com o texto fundamental, o Tribunal Constitucional, no acórdão de fiscalização preventiva, considerou que foi previsto um sistema presidencial, admitindo também que foram alargadas as competências do Chefe de Estado face ao regime anterior, que já concentrava “mais poderes do que acontece por regra num sistema presidencialista clássico”²¹. Em 2013, embora adotasse uma caracterização distinta, o Tribunal Constitucional corroborou esta ideia e caracterizou o sistema angolano como “de base presidencial”²².

III. República da Guiné-Equatorial: breve análise histórico-constitucional

A República da Guiné Equatorial é um Estado da África Central cuja capital é Malabo, ainda que a sede de Governo seja em Oyala. Em virtude dos anos de colonização espanhola, a Guiné Equatorial utiliza de forma predominante o Castelhana, adotando como idiomas oficiais também o Francês e o Português. O Português é idioma oficial desde 2014, após a adesão formal da Guiné Equatorial à CPLP²³. Porém, não é utilizado como meio de comunicação oficial, nem está expressamente previsto na Lei Fundamental. O Chefe de Estado é, desde 1979, Teodoro Obiang Nguema

²⁰ ONOFRE DOS SANTOS, *O Sistema Político de Angola de 1992 a 2012*, Luanda, Centro de Estudos de Direito Público, 2014, consultado a 26.01.18 em <http://www.cedp-angola.com/data/uploads/udi/colecao-digital/artigos/30-onofre-dos-santos-sistema-politico-2.pdf>, pp. 9 e 12.

²¹ Acórdão do TC de Angola 111/2010, de 30.01.10, proc. 152/2010, pp. 17–18.

²² Acórdão do TC de Angola 319/2013, de 09.10.13, proc. 394-C/2013, p. 5.

²³ JAVIER OBAMA NSUE NCHAMA, “Guinea Ecuatorial, Miembro de La Comunidad de Países de Lengua Portuguesa” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 22.07.14, consultado a 26.01.18 em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=5434>.

Mbasogo, que substituiu Francisco Macías Nguema (seu tio) após golpe de Estado.

A República da Guiné Equatorial obteve a sua legítima independência a 12 de outubro de 1968, no seguimento da aprovação, por referendo popular, da sua primeira Constituição. Em setembro do mesmo ano celebraram-se as primeiras eleições presidenciais, tendo sido eleito, à segunda volta, Francisco Macías Nguema²⁴.

Em 1970, o Presidente eleito afastou-se da Constituição de 1968, tendo abolido os partidos políticos e criado o *Partido Unico Nacional de Trabajadores* (PUNT). De seguida, em 1971, a Constituição foi alterada e o Presidente concentrou poderes executivos, legislativos e judiciais, quando já dispunha de um vasto conjunto de prerrogativas. Proclamou-se, em julho de 1972, Presidente para toda a vida. Ainda nesta fase, em 1973, foi aprovada por “referendo” a Constituição de “García Trevijano” que, entre outras alterações, pôs termo à Assembleia da República, substituiu-a por uma Assembleia Popular constituída por deputados nomeados e demitidos pelo PUNT (art.º 59 e 60) e consagrou Macías Nguema como Presidente para sempre (art.º 49)²⁵.

O Governo de Macías não ficou conhecido apenas pelo reforço de poderes presidenciais, tendo-se caracterizado, também, como um “governo de terror”, que transformou a Guiné Equatorial num Estado ditatorial de cariz totalitário²⁶. Assim, num período de grave crise económica e repressão militar, a Guiné Equatorial foi alvo de um Golpe de Estado a 3 de agosto de 1979, no qual, o Conselho Supremo Militar, presidido por Obiang Nguema, expulsou o Chefe de Estado dos seus poderes, julgou-o de forma sumária e procedeu à sua execução. Durante esta fase de transição, o poder foi

²⁴ MAX LINIGER-GOUMAZ, *Historical Dictionary of Equatorial Guinea*, 3ª ed., Lanham, The Scarecrow Press, 2000, pp. XXV e 94.

²⁵ Para todas referências deste parágrafo *vide* M. LINIGER-GOUMAZ, *Historical cit.*, pp. XXV-XXVI, 38 e 94.

²⁶ Sobre o Governo de Macías e os resultados mais agressivos da sua atuação *vide* MAX LINIGER-GOUMAZ, *Small Is Not Always Beautiful: The Story of Equatorial Guinea*, London, C. Hurst, 1988, pp. 51-62; SAMUEL DECALO, *Psychoses of Power: African Personal Dictatorships*, Colorado, Westview Press, 1989, pp. 31-33, 47-64; PAULA ASCANIO GARCIA, *Guinea Ecuatorial: De Colonia a Sultanato*, Madrid, Universidad Complutense, Tese de Mestrado, 2010, consultado a 26.01.18 em http://eprints.ucm.es/10952/1/TFM_Paula_Garcia_jun_2010.pdf, pp. 38-47.

atribuído a um governo militar chefiado por Obiang Nguema²⁷, que viria a ser proclamado Chefe de Estado a 12 de outubro (dia da independência)²⁸. Com Obiang, apesar das várias promessas, amnistias e reformas, a ditadura e realidade precedente, embora atenuadas, mantiveram-se, perpetuando-se os atentados à liberdade de expressão, as detenções, execuções e demais ofensas a direitos humanos e liberdades fundamentais²⁹.

Em agosto de 1982, por meio de referendo popular envolto em acusações de falta transparência, foi aprovada uma nova Lei Fundamental, que confirmou Obiang como Presidente da República³⁰. Em 1987, Obiang reinstaurou o ‘sistema “democrático” de partido único’ e criou o *Partido Democrático de Guinea Ecuatorial* (PDGE). Em julho de 1989, candidato único, foi eleito Presidente da República com 99,96% dos votos³¹.

Em outubro de 1991, à semelhança do que se verificara noutros Estados e influenciado por interesses políticos e económicos, Obiang aceitou que a Guiné Equatorial aderisse, em termos formais, ao pluralismo democrático³². Por decorrência, em novembro de 1991, levou a aprovação, por meio de referendo constitucional, a *Ley Fundamental da Guinea Ecuatorial* (LFGE), que consagrou o multipartidarismo e a celebração de eleições periódicas. No seguimento, o processo de legalização da oposição foi iniciado, não tendo impedido, porém, os contínuos condicionamentos à atuação das forças opositoras e os episódios de detenção, agressão e execução³³. Em suma, apesar da adesão formal ao multipartidarismo, considera-se que este não foi efetivamente implementado e que, na prática, nenhum dos sufrágios realizados foi livre, justo, ou regular, estando associados a irregularidades, violência e a condicionamentos e requisitos ilegítimos vindos

²⁷ S. DECALO, *Psychoses of Power* cit., pp. 64–65.

²⁸ M. LINIGER-GOUMAZ, *Historical* cit., pp. XXVII e 2.

²⁹ M. LINIGER-GOUMAZ, *Small is not* cit., pp. 65–70; S. DECALO, *Psychoses of Power* cit., pp. 66–68.

³⁰ M. LINIGER-GOUMAZ, *Historical* cit., pp. XXIX, 95, 335, 390 e 391.

³¹ M. LINIGER-GOUMAZ, *Historical* cit., pp. XXXIV e 3.

³² PALÉ MIRÉ GERMAIN, “El Anuncio Del Multipartidismo En Guinea Ecuatorial: ¿Un Objetivo Político O Una Exigencia Económica?”, in *Humania Del Sur*, Ano 11 (2016), (99-108), pp. 102–107.

³³ P. A. GARCIA, *Guinea* cit., p. 53; M. LINIGER-GOUMAZ, *Historical* cit., pp. XXXIV, 4–12, 95 e 339.

da Presidência da República³⁴. No sufrágio celebrado num clima de maior liberdade – as eleições municipais de 1995 –, o PDGE obteve resultados pouco satisfatórios, pelo que, não se conformando com estes, negou-se a aceitá-los e impôs os seus candidatos nos municípios em que não tinham sido eleitos. Posteriormente, nas sucessivas eleições presidenciais, entre 1996 e 2016, Obiang foi eleito com mais de 90% dos votos e nas sucessivas eleições legislativas e municipais, entre 1999 e 2017, o PDGE obteve maiorias próximas dos 100%³⁵.

No fundo, apesar de todos os compromissos, Obiang e os seus familiares e principais associados continuam a governar as principais instituições da Guiné Equatorial³⁶. As alterações mais visíveis, embora pouco significativas, resultam da pressão internacional e de interesses políticos e económicos, mas não são efetivamente seguidas. O “ensayo democrático” permanece de forma indeterminada. Salvo pontuais exceções, considera-se que não há grupos de oposição credíveis, mas partidos-satélite do PDGE, uma oposição domesticada. A verdadeira oposição continua a ser reprimida e perseguida³⁷.

³⁴ M. LINIGER-GOUMAZ, *Historical cit.*, pp. 6–10, 141–48; P. A. GARCIA, *Guinea cit.*, pp. 53–57. CARLOS OYONO NVÉ OYANA, *La Conflictología Política y la Justicia Social en Guinea Ecuatorial: los Procesos de Transformación hacia una Cultura de Paz en la Democracia Guineana*, Universidade de Granada, Tese de Doutoramento, 2015, consultado a 26.01.18 em <http://hdl.handle.net/10481/40034>, pp. 193–96.

³⁵ P. A. GARCIA, *Guinea cit.*, pp. 55–57; Sobre as eleições gerais de 2013: INÉS ORTEGA e SARILUSI TARIFA KING, “El Tribunal Constitucional Valida Los Resultados de Las Elecciones” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 05.06.13, consultado a 26.01.18 em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=3867>. Sobre as eleições presidenciais de 2016: JAVIER HERNÁNDEZ, “El Tribunal Constitucional Proclama Presidente de La República a S. E. Obiang Nguema Mbasogo” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 3.05.16, consultado a 26.01.18 em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=7746>. Sobre as eleições gerais de 2017: Clemente Ela Ondo Onguene, “El Tribunal Constitucional proclama los resultados definitivos de los comicios” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 21.11.17, consultado a 26.01.18 em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=10646>.

³⁶ Sobre o nepotismo na governação da Guiné Equatorial *vide* M. LINIGER-GOUMAZ, *Historical cit.*, pp. 300–301.

³⁷ M. LINIGER-GOUMAZ, *Historical cit.*, pp. 8, 112–13, 357–59; P. M. GERMAIN, “El Anuncio” *cit.*, p. 107.

Após aprovação por referendo popular em novembro de 2011³⁸ e promulgação presidencial em fevereiro de 2012, a *Ley Fundamental da Guinea Ecuatorial*³⁹ foi revista pela última vez, sendo que, de acordo com fontes oficiais⁴⁰, a revisão constitucional procurou substituir o regime parlamentar misto por *um regime presidencialista puro*, a fim de conferir maior responsabilidade ao Presidente da República e evitar a instabilidade política que caracteriza os sistemas parlamentares. Do mesmo modo, pressupôs o aprofundamento do processo “democrático” iniciado em 1991/1992, tendo estabelecido um limite de mandatos no cargo de Presidente da República; criado uma nova câmara legislativa (Senado); instituído a figura do Vice-Presidente; e criado órgãos de controlo para aumentar o sucesso económico, a efetividade de justiça e a transparência.

IV. Análise Comparada⁴¹

1. *Estatuto político-institucional*

Nos dois sistemas constitucionais em comparação, os Chefes de Estado são Presidentes da República (art.º 105 n.º 1 da CRA; art.º 33 n.º 1 da LFG),

³⁸ Como noutros casos, “a campanha para o referendo ficou marcada por acusações de falta de transparência e informação sobre ao conteúdo das alterações e pela detenção de um dos dirigentes da oposição”. LUSA, *Referendo decide alterações à Constituição para ‘regime Presidencialista Puro’ com limite de dois mandatos*, 13.09.11, consultado a 15.09.17 em <http://noticias.sapo.ao/lusa/artigo/13338168.html>.

³⁹ Consultado a 30.01.18 a partir da página institucional da República da Guiné Equatorial em <http://www.guineaequatorialpress.com/imgdb/2012/LEYFUNDAMENTALREFORMADA.pdf>.

⁴⁰ EUGENIO NZE OBIANG, “Un Resumen Del Proyecto de Reforma Constitucional” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 16.09.11, consultado a 26.01.18 em <http://www.guineaequatorialpress.com/noticia.php?id=1899>; “Convocado El Referéndum Para Reformar La Constitución” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 19.10.11, consultado a 26.01.18 em <http://www.guineaequatorialpress.com/noticia.php?id=1991>.

⁴¹ Os artigos e números das normas constitucionais utilizadas ao longo do trabalho são, regra geral, incluídos no corpo do texto e não em nota de rodapé. Quando não seja claro a que texto fundamental se refere determinado artigo ou número, os mesmos são acompanhados pela abreviatura CRA no caso da Constituição da República de Angola e LFG no caso da *Ley Fundamental de Guinea Ecuatorial*.

órgãos de soberania (art.º 105 n.º 1 da CRA; art.º 31 e 32 n.º 1 da LFGE), detêm a Chefia do Poder Executivo (art.º 108 n.º 1 da CRA; art.º 33 n.º 1 da LFGE) e também o Comando-Supremo das Forças Armadas [art.º 108 n.º 1, 122 a) e 207 n.º 1 da CRA; art.º 41 d) da LFGE]. Acessoriamente, os textos fundamentais de ambos os Estados determinam, apesar da terminologia distinta, que o Presidente da República é: símbolo de unidade nacional, garante da independência e integridade territorial, máximo representante do Estado; garante do respeito pela Constituição e do regular funcionamento dos órgãos estaduais (art.º 108 n.º 4 e 5 da CRA; art.º 33 n.º 1 da LFGE).

Nos dois casos, o peso dos Chefes de Estado na estrutura político-constitucional do Estado – decorrente dos respetivos contextos histórico-constitucionais – é indelével, impondo-se desde logo, enquanto pressuposto essencial do ideal democrático, que sejam escolhidos pelos cidadãos, através de sufrágio universal, direto, secreto e periódico.

1.1. Eleição e duração de mandato

A eleição universal, direta, secreta e periódica dos Chefes de Estado de Angola e da Guiné Equatorial é prevista nos respetivos textos fundamentais (art.º 106 da CRA; art.º 33 n.º 1 da LFGE), ainda que o processo em que decorrem não seja coincidente.

A eleição do Presidente de Angola processa-se através de “um mecanismo de voto conjunto com a eleição parlamentar para o círculo nacional”⁴², sendo eleito Presidente da República o candidato que encabeça a lista do partido político ou da coligação partidária que recebe a maioria dos votos nas eleições gerais, simultaneamente presidenciais e legislativas (art.º 109 n.º 1). Esta solução foi adotada pela primeira vez na Constituição de 2012 e estabelece uma forma de eleição do Presidente da República não autónoma face a outros órgãos soberanos. Trata-se de uma particularidade do sistema angolano e que não é típica de sistemas de governo presidenciais, caracterizados pela “separação de legitimidades e subsistências entre os poderes legislativo e executivo”⁴³. Uma solução que, pela coincidência política existente, “visa possivelmente favorecer a cooperação entre o

⁴² J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., p. 404.

⁴³ J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., p. 401.

Presidente e o Parlamento, evitando a instabilidade por vezes associada à combinação entre presidencialismo e multipartidarismo⁴⁴. Por conseguinte, em virtude desta forma de eleição, o Presidente da República terá condições para, pelo menos em teoria, controlar a maioria parlamentar e condicionar a independência do Poder Legislativo face ao Executivo, não sendo certo que venham a ser eficazmente exercidos os mecanismos de controlo e contrapeso previstos na Constituição, pressuposto essencial de qualquer sistema presidencial⁴⁵. Acessoriamente, esta solução impede que o eleitor vote em partidos políticos distintos para o cargo de Presidente da República e para a Assembleia, assim como afasta a concorrência de cidadãos independentes não inseridos nas listas dos partidos políticos⁴⁶, limitando o exercício de direitos políticos.

Em contrapartida, na Guiné Equatorial vigora um sistema de eleição presidencial mais simples e comum, sendo eleito o candidato que obtiver a maioria simples dos votos válidos (art.º 33 n.º 1), de forma autónoma em relação às câmaras legislativas.

Após ser eleito, o Presidente da República de Angola tem o direito e o dever de exercer um mandato de cinco anos, podendo recandidatar-se uma vez mais (art.º 113 n.º 1 e n.º 2). Por outro lado, o mandato do Presidente da República da Guiné Equatorial é mais longo, de sete anos, podendo ser reeleito e cumprir novo mandato uma vez mais. Porém, o cumprimento de um terceiro mandato será possível quando se tiver verificado alternância no cargo (art.º 36 n.º 1 e 2). No caso da Guiné Equatorial, a limitação de dois mandatos é meramente consecutiva, ao contrário de Angola, em que é definitiva.

Na Guiné Equatorial, a limitação de mandatos foi uma das alterações surgidas na Reforma Constitucional de 2011, pressupondo, de acordo com

⁴⁴ JÓNATAS MACHADO *et alii*, *Direito Constitucional Angolano*, 3ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 277.

⁴⁵ Cf. JORGE REIS NOVAIS, *Semipresidencialismo – Vol. I*, Coimbra, Almedina, 2007, pp. 69 e 81. O TC de Angola, no Acórdão n.º 111/2010 cit., para além de ter caracterizado o sistema de governo como presidencial (pp. 17-18), considerou que a separação e interdependência de poderes não é afetada pela conjunção das duas eleições (p. 11). Esta posição é seguida, por exemplo, em J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., p. 204, e contrariada, por exemplo, em J. MIRANDA, *A Constituição de Angola* cit., p. 43.

⁴⁶ Factos reconhecidos no Acórdão do Tribunal Constitucional de Angola 111/2010, cit., pp. 11 e 14.

informação oficial, a alternância de poder e, desse modo, a implementação de uma democracia mais sólida⁴⁷. Porém, como demonstrado *supra*, a alternância no cargo de Presidente da República da Guiné Equatorial apenas se verificou uma vez e por meio de golpe de Estado, pelo que, ainda que se enalteça esta alteração, só lhe poderão ser reconhecidos todos os méritos quando esta obrigação for efetivamente cumprida, o que ainda não se pôde verificar.

1.2. Demissão, Responsabilidade Criminal e Vacatura

Em termos globais, a situação de vacatura no cargo de Presidente da República é regulada de forma similar nos dois Estados em comparação.

De acordo com a LFGE, a vacatura no cargo de Presidente da República pode verificar-se em caso de demissão, morte ou incapacidade física ou mental permanente (art.º 45 nº1), tendo esta última de ser decretada pelo Tribunal Constitucional [art.º 101 nº 2 d)]. De um modo semelhante, a vacatura no cargo de Presidente da República de Angola verifica-se em caso de renúncia, destituição, morte, incapacidade física ou mental permanente ou em caso de abandono de funções (art.º 130 nº 1). Ao contrário do previsto na LFGE, o Tribunal Constitucional angolano é competente para verificar e declarar a situação de vacatura em todos os casos, e não só nas hipóteses de incapacidade (art.º 131 nº 2). Nos dois Estados, em caso de vacatura, compete ao Vice-Presidente da República cumprir o mandato presidencial em falta (art.º 132 nº 1 da CRA; art.º 45 nº 2 e 3 LFGE).

Na Guiné Equatorial, a demissão do Presidente tem de ser comunicada ao Senado, órgão que aceita ou recusa esse pedido [art.º 88 b)], podendo o Chefe de Estado ser obrigado a cumprir mandato. Em contrapartida, a renúncia do Presidente da República de Angola – terminologia distinta –, depende apenas de comunicação à Assembleia, com conhecimento ao Tribunal Constitucional (art.º 116). Na CRA é ainda prevista a hipótese de vacatura por abandono de funções que, ao contrário da possibilidade de renúncia, traduz a vontade de abandonar a titularidade do órgão sem

⁴⁷ “Convocado El Referéndum” cit.

cumprir os procedimentos aplicáveis, “pondo em causa o interesse da estabilidade da função presidencial”⁴⁸.

Do mesmo modo, a LFGGE também não prevê a hipótese de vacatura por destituição do Presidente da República, possibilidade prevista na CRA em caso de: crime de traição à Pátria e espionagem; crime de suborno, peculato e corrupção; incapacidade física e mental definitiva para continuar a exercer o cargo; aquisição de outra nacionalidade; prática de crimes hediondos e violentos previstos na CRA; e por atentado contra o Estado democrático e de direito, a segurança do Estado ou o regular funcionamento das instituições (art.º 129 n.º 1 e 2). Para além de constituírem possibilidade de destituição, alguns dos atos acima referidos também correspondem às formas de responsabilização criminal do Presidente da República de Angola, nomeadamente, a prática de suborno, traição à Pátria e de crimes definidos como imprescritíveis e insuscetíveis de amnistia pelo art.º 61 da CRA (art.º 127 n.º 1). Em termos procedimentais, os processos de responsabilização criminal e de *impeachment* do Presidente da República de Angola dependem da iniciativa fundamentada de um terço dos deputados em efetividade de funções e da aprovação de uma maioria de dois terços dos deputados em efetividade de funções [art.º 129 n.º 5 e 161 m)]. O conhecimento e decisão final destes processos, consoante os casos, é da responsabilidade do Tribunal Supremo ou do Tribunal Constitucional (art.º 129 n.º 3 e 4). Conclui-se, portanto, que neste processo de destituição apenas a iniciativa é política, seguindo-se critérios de natureza jurídica no conhecimento e decisão. Não está em causa, por isso, uma situação de destituição com base em razões meramente políticas, possibilidade não característica de sistemas presidenciais⁴⁹.

Em todo o caso, apesar das possibilidades de destituição, as hipóteses de responsabilização criminal do Presidente de Angola são mínimas, na medida em que, para além dos atos acima referidos, não existe responsabilização pelos atos praticados no exercício das suas funções (art.º 127 n.º 1). Do mesmo modo, em relação aos atos praticados fora do exercício das mesmas, só responderá perante o Tribunal Supremo, cinco anos após terminar o mandato (art.º 127 n.º 3). Por outro lado, relativamente ao sistema

⁴⁸ J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., p. 408

⁴⁹ Cf. J. REIS NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., pp. 67-69; J. MACHADO *et alii*, *Direito* cit., p. 264.

da Guiné Equatorial, para além de não ser prevista qualquer hipótese de destituição, o regime de responsabilidade criminal, a existir, é remetido para lei ordinária (art.º 50 n.º 2), pelo que, neste domínio, a LFGE é menos rígida do que a CRA na definição dos contornos de uma matéria essencial, de controlo da atividade presidencial.

Por último, os dois sistemas distinguem-se ainda pela possibilidade, no caso de Angola, de autodemissão política do Presidente da República em caso de “perturbação grave ou crise insanável na relação institucional com a Assembleia Nacional”, devendo comunicá-lo à Assembleia Nacional e dar conhecimento ao Tribunal Constitucional (art.º 128 n.º 1). Ao contrário do que se verifica na renúncia de mandato, que não implica consequências para outros órgãos, a demissão política implica a dissolução da Assembleia e a marcação de eleições num prazo de 90 dias (art.º 128 n.º 2 e 4). Deste modo, e ainda que não se trate de uma forma expressa de dissolução da Assembleia, o resultado obtido com o exercício desta opção é muito semelhante⁵⁰. Como refere o Professor Vital Moreira, conjugadas determinadas condições – definidas através de conceitos indeterminados como “perturbação grave” ou “crise insanável” –, o Presidente da República pode desfazer-se de um Parlamento incómodo ou reforçar a sua maioria parlamentar⁵¹. Assim, a par da situação de eleição conjunta descrita no tópico anterior, a hipótese de autodemissão política condiciona a independência entre órgãos soberanos e não é própria de sistemas presidenciais típicos, que vivem da separação de legitimidades e de subsistências entre os Poderes Executivo e Legislativo⁵².

Caracterizada como uma singularidade do sistema angolano, esta hipótese não vigora no sistema da Guiné Equatorial. Porém, o Presidente

⁵⁰ Neste sentido *vide* Acórdão do TC de Angola 111/2010, cit., p. 18, segundo o qual “este mecanismo constitui o expediente último de segurança da estabilidade política da governação quando o relacionamento institucional executivo-legislativo enfrente uma crise insanável que se resolverá mediante antecipação de eleições gerais nas quais o povo (...) determinará o futuro da representação política”.

⁵¹ VITAL MOREIRA, *Presidencialismo Superlativo*, Público, 9.02.10, consultado a 26.01.18 em <https://www.publico.pt/2010/02/09/jornal/presidencialismo-superlativo-18759838>.

⁵² J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., p. 401. Não só, mas sobretudo pela previsão desta hipótese, o Professor considera que o sistema de governo angolano é caracterizado por um presidencialismo assimétrico na relação Presidente-Assembleia, classificando-o como *presidencial presidencializante*. Não obstante considera que é respeitada a separação de poderes, ao contrário do defendido em J. MIRANDA, *A Constituição de Angola* cit., pp. 41 e 43.

da República deste Estado, em Conselho de Ministros, pode dissolver as câmaras legislativas [art.º 41 p) e 60], tendo como única limitação a impossibilidade de dissolução durante a vigência de estados de necessidade constitucional (art.º 44 n.º 4). Neste domínio, também o sistema de governo da Guiné Equatorial se afasta de um sistema presidencial típico, verificando-se, mais do que no sistema angolano, uma situação de predominância do Poder Executivo sobre o Legislativo e a afetação da independência política deste último.

1.3. Imunidades e Incompatibilidades

Como referido no tópico anterior, o Presidente da República de Angola não é responsável, ou seja, é imune, em relação aos atos praticados no exercício das suas funções, a não ser pela prática de um dos crimes previstos no art.º 127 n.º 1. Da mesma forma, só responde pelos crimes cometidos fora do exercício das suas funções, perante o Tribunal Supremo, cinco anos após o término do seu mandato (art.º 127 n.º 3), sendo temporariamente imune. Num regime mais favorável, e no sentido do tópico anterior, o Presidente da República da Guiné Equatorial beneficia de um estatuto de maior imunidade e proteção, prevendo-se que a sua pessoa é inviolável (art.º 34).

Em relação ao regime de incompatibilidades, a CRA prevê, em número referente à inelegibilidade para Presidente da República (art.º 110 n.º 2), um vasto elenco de situações incompatíveis com esse cargo, no qual se incluem: os Magistrados Judiciais e do Ministério Público; os juizes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas; o Provedor de Justiça e o Provedor de Justiça-Adjunto; os membros dos órgãos de administração eleitoral; e os militares e membros das forças militarizadas. De forma complementar, a CRA prevê, noutra disposição, que o cargo de Deputado é incompatível com o de Presidente ou Vice-Presidente da República, eleitos em conjunto, mas para funções distintas (art.º 149 n.º 1). Pelo contrário, na LFGE não se prevê um elenco próprio de incompatibilidades, considerando-se apenas que os juizes do Tribunal Constitucional não poderão ser membros do Governo ou exercer cargos públicos eletivos (art.º 103) e que o Presidente Interino da República (Presidente do Senado), em caso de vacatura do Presidente e Vice-Presidente da República, não se poderá candidatar nas eleições convocadas com o fim de suprir a situação de vacatura (art.º 87 n.º 2).

No conjunto, e à semelhança do que já se verificou noutros pontos, a previsão da CRA sobre estas matérias é bem mais rigorosa, completa e clara do que na LFGE.

2. Poderes dos Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial

2.1. Competências enquanto titulares do Poder Executivo

Os Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial, para além de Chefes de Estado, são órgãos autónomos e titulares únicos do Poder Executivo (art.º 108 n.º 1 da CRA; art.º 33 n.º 1 LFGE), não partilhando a titularidade deste Poder com nenhum outro órgão de Governo. Não obstante, no exercício dessas funções, são *auxiliados* por Ministros e Secretários de Estado, competindo-lhes a sua nomeação [art.º 119 d) da CRA; art.º 37 n.º 2 da LFGE]⁵³. Na CRA, é explícito que ao Presidente da República compete também a exoneração dos Ministros e Secretários de Estado, ao contrário do que se verifica na LFGE. No entanto, esse é um exercício comum de Obiang Nguema que, entre os casos mais expressivos, exonerou, em abril de 2015, todos os membros do Executivo sem qualquer justificação em particular⁵⁴. Nos dois sistemas, os membros do Executivo são politicamente responsáveis perante os respetivos Presidentes da República (art.º 139 da CRA; art.º 50 n.º 1 da LFGE) e nunca perante o Poder Legislativo. Os membros nomeados para o Executivo da Guiné Equatorial têm de prestar fidelidade ao Presidente, *à sua pessoa e à Constituição* (art.º 52). À exceção do Vice-Presidente da República da Guiné Equatorial, os poderes de nomeação e exoneração que ambos detêm nesta matéria são de exercício livre, não dependendo de qualquer interferência parlamentar.

⁵³ Sobre a composição dos Executivos de Angola e Guiné Equatorial *vide* art.º 108 n.º 2 CRA e art.º 51 LFGE. Pelo facto de caber apenas ao Presidente da República a titularidade do Poder Executivo e por serem os demais membros apenas seus auxiliares nessa missão, entendemos que, neste aspeto, os dois sistemas de governo se aproximam do presidencialismo. Cf. J. REIS NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., pp. 60–81.

⁵⁴ “Disolución Del Gobierno” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 13.04.15, consultado a 27.01.18 em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=6433&lang=es>.

Entre as diferenças mais relevantes, na Guiné Equatorial o Vice-Presidente da República é também nomeado pelo Presidente, dependendo a sua nomeação de ratificação parlamentar (art.º 33 n.º 4). Em contrapartida, de acordo com a CRA, é eleito Vice-Presidente da República o número dois da lista do partido ou coligação partidária mais votada nas eleições gerais (art.º 131 n.º 2)⁵⁵. Na LFGE, a figura do Vice-Presidente foi introduzida na reforma constitucional de 2011. Contudo, três meses após a entrada em vigor do novo texto, o Presidente da República desrespeitou a LFGE e nomeou dois Vice-Presidentes (um deles seu filho), quando apenas lhe é permitida uma nomeação. Nas declarações de nomeação e na publicação oficial sobre a tomada de posse e juramento, não existe qualquer referência à ratificação das nomeações pelo Poder Legislativo⁵⁶, pelo que, Obiang usou e abusou dos seus poderes, e nenhum órgão impediu a sua atuação.

Como forma de auxílio na governação do país, a LFGE consagra ainda a possibilidade de nomeação de um Primeiro-Ministro de entre os membros do Governo (art.º 32 n.º 2), hipótese que não é prevista na atual CRA, ao contrário do estipulado na anterior Lei Constitucional de 1992. De facto, como referido em capítulo de contextualização, na Lei Constitucional de Angola de 1992 procurou adotar-se um sistema político semipresidencialista que reservaria ao Presidente da República um papel ativo e atuante, sistema classificado pelo Professor Jorge Bacelar Gouveia como “semi-presidencial presidencializante”⁵⁷. Assim, e embora reconheçam que o texto fundamental refletia essa opção, os Professores Francisco Pereira Coutinho e Armando Marques Guedes defendem que a dinâmica político-institucional revelou uma “deriva presidencial” em progressiva acentuação,

⁵⁵ No Projeto Constitucional aprovado pela Assembleia Constituinte de Angola, previa-se a nomeação do Vice-Presidente, porém, esta opção foi declarada inconstitucional no Acórdão do TC de 111/2010, cit., pp. 15 e 22, pelo facto de o Vice-Presidente assumir o cargo de Presidente em caso de vacatura, devendo ser escolhido da mesma forma. Apesar da previsão da mesma consequência em caso de vacatura no sistema da Guiné Equatorial, a mesma lógica não foi seguida no seu caso.

⁵⁶ “Jura de Los Nuevos Cargos Del Estado” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 23.05.12, consultado a 27.01.18 em <http://www.guineaequatorialpress.com/noticia.php?id=2670>. Os decretos de nomeação podem ser consultados em: <http://www.guineaequatorialpress.com/imgdb/2012/22-5-2012Nombramientos.pdf>

⁵⁷ J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., p. 119.

“uma concentração de facto do poder na figura do Presidente da República que motivou uma inflexão (...) do sistema rumo a uma solução presidencialista”. “Deriva” acentuada em 1998, numa decisão do Supremo Tribunal de Angola, que determinou que a chefia do Governo cabia ao Presidente e não ao Primeiro-Ministro. No seguimento da decisão, e desrespeitando o previsto na Lei Fundamental, o cargo de Primeiro-Ministro permaneceu vago entre janeiro de 1999 e os inícios de 2003⁵⁸. Deste modo, segundo o Professor Carlos Feijó, o Tribunal Supremo procurou identificar o texto com a realidade constitucional⁵⁹, opção seguida também pela CRA, que optou por abdicar do cargo de Primeiro-Ministro, a fim de não repetir uma experiência semipresidencial “que não foi bem acolhida pelos principais actores políticos angolanos e gerou enormes perturbações numa sociedade profundamente dividida”⁶⁰.

Quanto às competências diretamente atribuídas aos Chefes de Estado enquanto titulares do Poder Executivo, a CRA prevê, em artigo próprio (art.º 120), um elenco vasto e esclarecedor, que não encontra correspondência com qualquer norma da LFGE. Nesta última, as diversas competências atribuídas ao Chefe de Estado são elencadas num mesmo artigo (art.º 41), sem especificar as competências que lhe são diretamente atribuídas na qualidade de detentor do Poder Executivo. Assim, enquanto Chefes do Executivo, os Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial são responsáveis, desde logo, por convocar e presidir ao Conselho de Ministros [art.º 120 j) da CRA; art.º 41 b), 46 da LFGE]. A CRA atribui diretamente ao Presidente o poder de *definir* a orientação política do país e *dirigir* a política geral de governação, explicitando as competências a exercer relativamente a cada tipo de administração (direta, indireta e autónoma) [art.º 120 a), b) e d)]. Pelo contrário, a LFGE atribui como competência direta apenas a determinação da política geral da Nação (art.º 38), atribuindo, de forma indireta, enquanto Presidente do Conselho de Ministros, a direção da política de governação e da Administração Pública [art.º 47 n.º 1 e 49 a) e g)]. Do mesmo modo, a CRA atribui diretamente ao Presidente da República as competências de

⁵⁸ F. PEREIRA COUTINHO e A. MARQUES GUEDES, “Sobre o Sistema” cit., pp. 73-79, citação na p.78. Cf. no mesmo sentido, C. M. FEIJÓ, “O Semi-Presidencialismo em Angola” cit.

⁵⁹ C. M. FEIJÓ, “O Semi-Presidencialismo em Angola” cit., p. 42.

⁶⁰ F. PEREIRA COUTINHO e A. MARQUES GUEDES, “Sobre o Sistema” cit., p.87.

submissão da proposta do Orçamento de Estado à Assembleia e a elaboração dos regulamentos necessários à execução das leis [art.º 120 c) e l)], enquanto que, no caso da Guiné Equatorial, estes poderes são-lhe atribuídos apenas na qualidade de Presidente do Conselho de Ministros [art.º 49 c), h)]. Ao Presidente da República da Guiné Equatorial, na qualidade de Presidente do Conselho de Ministros, são-lhe ainda atribuídos outros poderes que, embora possam estar implícitos e ser exercidos na prática governativa do Presidente angolano, não estão expressamente previstos na CRA [art.º 49 b), c), d) e f)]. Neste aspeto, ao contrário do verificado noutros tópicos, a LFGE é mais explícita do que o texto constitucional angolano vigente, e o Presidente da República da Guiné Equatorial parece ser mais limitado no exercício de poderes do que o seu homólogo. Em todo o caso, tanto no quadro político-institucional de Angola, como da Guiné Equatorial, o Conselho de Ministros é, pelo menos em termos formais, um importante órgão auxiliar nas matérias atribuídas direta e indiretamente aos Presidentes da República (art.º 134 da CRA; art.º 47 LFGE), sendo a ação de ambos, enquanto titulares do Poder Executivo, limitada (no mínimo) pela presença e intervenção dos respetivos Conselhos de Ministros, compostos, ainda assim, por membros livremente nomeados e exonerados pelos respetivos Presidentes da República.

2.2. Promulgação, Veto e Referendo

Aos Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial são atribuídos os poderes de promulgação, veto e de convocação de referendos. No entanto, o regime em que exercem estes poderes não é previsto nos mesmos termos nem com a mesma precisão.

Por um lado, na CRA prevê-se que o poder atribuído ao Presidente da República de “promulgar e mandar publicar a Constituição, as leis de revisão constitucional e as leis da Assembleia Nacional” [art.º 119 r)] deve ser exercido no espaço de trinta dias após a sua receção (art.º 124 n.º 1). Contrariamente, a LFGE não clarifica os termos de exercício do poder de promulgação, atribuindo-o apenas (art.º 40 e 75).

Do mesmo modo, a CRA prevê que, antes de terminarem os trinta dias previstos para promulgação, o Presidente da República pode solicitar uma nova apreciação do diploma ou de algumas das suas normas (art.º 124 n.º 2),

exercendo o veto político, de caráter subjetivo, facultativo e não definitivo⁶¹. Caso a Assembleia Nacional o pretenda, o veto político pode ser superado após reconsideração e aprovação do diploma por uma maioria de dois terços, estando o Presidente da República obrigado a promulgá-lo no espaço de quinze dias a contar da sua receção (art.º 124 n.º 3). Também a LFGE prevê o exercício do veto político, e atribui ao Presidente da República a possibilidade de requerer uma segunda ou terceira leitura dos diplomas (art.º 40 e 72). Porém, as consequências e contornos do exercício deste poder não são, de novo, clarificadas na LFGE, o que, face à predominância do Poder Executivo sobre o Legislativo, se justificaria.

Para além do exercício do veto político, a CRA prevê que o Presidente da República possa requerer ao Tribunal Constitucional, durante os 30 dias previstos no n.º 1 do art.º 124, a apreciação preventiva da constitucionalidade (art.º 124 n.º 4). Caso recorra a esta prerrogativa, e o Tribunal Constitucional declare a inconstitucionalidade de norma constante de diploma legal, o Presidente da República deve vetá-lo e devolvê-lo à Assembleia (art.º 229 n.º 2), exercendo o veto jurídico ou por inconstitucionalidade, de natureza objetiva, obrigatória e definitiva⁶². Consequentemente, o diploma legal só poderá ser aprovado se a Assembleia o reformular e/ou expurgar as normas julgadas inconstitucionais (art.º 229 n.º 3). Caso o diploma seja reformulado, o Presidente da República pode voltar a requerer a apreciação da constitucionalidade (art.º 229 n.º 4). Reforçando as diferenças existentes nesta matéria, a LFGE não prevê a possibilidade de requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade.

Tal como o poder de promulgação e veto, também o poder de convocar referendos é atribuído a ambos os Chefes de Estado [art.º 119 l) CRA; art.º 41 n) da LFGE], podendo o Presidente da Guiné Equatorial exercê-lo de forma mais livre e menos controlada. No sistema angolano têm iniciativa de referendo o Presidente da República, um quinto dos Deputados em efetividade de funções e os Grupos Parlamentares (art.º 168 n.º 1), sendo que, qualquer proposta de referendo tem de ser aprovada por uma maioria de dois terços dos deputados em efetividade de funções (art.º 169 n.º 1). Após aprovação, o Chefe de Estado decide livremente sobre a submissão da proposta a referendo. Nos termos da CRA, os referendos constitucionais são

⁶¹ J. MACHADO *et alii*, *Direito cit.*, p. 286.

⁶² J. MACHADO *et alii*, *Direito cit.*, p. 286.

proibidos (art.º 168 n.º 3). Por outro lado, no sistema da Guiné Equatorial, o *Chefe de Estado* (apenas), após *consultar* o Governo e as Mesas Parlamentares, pode submeter a consulta popular todas as questões que considere requerer a opinião direta do povo (art.º 59). Ao contrário do sistema angolano, os referendos constitucionais não só não são proibidos, como também são opção recorrente para aprovação de revisões constitucionais no sistema da Guiné Equatorial⁶³.

2.3. Competências como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e na Segurança do Estado

Os Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial, para além de Chefes de Estado e titulares do Poder Executivo, são Chefes Supremos das Forças Armadas e os garantes da Segurança dos seus Estados [art.º 108 n.º 1 e 122 a) da CRA; art.º 41 d) e 42 da LFGE]. Por decorrência, para cumprimento dessa missão, é-lhes atribuído um vasto conjunto de poderes de nomeação de forças civis e militares.

Desde logo, e a fim de ser auxiliado por um órgão especializado, ao Presidente da República de Angola compete nomear o Conselho de Segurança Nacional [art.º 119 u)] e, após nomeação, convocar e presidir às suas reuniões [art.º 123 d)]. Do mesmo modo, após ouvir o Conselho de Segurança Nacional, o Presidente da República é competente por nomear e exonerar todos os cargos de comando e chefia das Forças Armadas e da Polícia Nacional, assim como, os titulares, adjuntos e chefes de direção dos órgãos de inteligência e de segurança [art.º 122 c), d), f), g) e i)]. Em contrapartida, o Presidente da República da Guiné Equatorial, não é, de acordo com a LFGE, auxiliado por qualquer Conselho de Segurança Nacional, podendo nomear e exonerar livremente os altos oficiais civis e militares e assumir ou delegar no Vice-Presidente ou no Primeiro-Ministro a nomeação de outros oficiais civis e militares [art.º 41 h)]. Uma atribuição ampla e discricionária, que não clarifica o tipo de funções para as quais o Chefe de Estado pode nomear e que não prevê formas de limitação no

⁶³ *Vide* capítulo III e disposição final da LFGE: “La presente Ley Fundamental entrará en vigor a partir de su promulgación por el Presidente de la República, después de haber sido aprobada en Referéndum (...)”.

exercício de poderes. Em todo o caso, destaca-se neste ponto que todas as forças militares de Angola e da Guiné Equatorial podem vir a ser nomeadas pelos Presidentes da República, pese embora, no caso de Angola, o Chefe de Estado seja coadjuvado e exerça o seu poder após consulta do Conselho de Segurança Nacional, órgão também formado pela sua vontade.

No quadro dos poderes de nomeação e exoneração, ao Presidente da República de Angola compete ainda promover e graduar, bem como despromover e desgraduar os oficiais gerais das Forças Armadas Angolanas e os oficiais comissários da Polícia Nacional, de novo, ouvindo o Conselho de Segurança Nacional [art.º 122 e) e h)]. Na premiação e responsabilização dos funcionários militares e policiais, o Presidente da República angolano pode também conferir condecorações e títulos honoríficos militares e policiais [art.º 122 j)]. Nos termos da LFGE, estas competências não são atribuídas ao Chefe Estado em específico para o foro militar, determinando-se, num contexto geral, que o Presidente da República é competente para atribuir títulos, honras e condecorações de Estado [art.º 41 k)], entre outros, a militares e outros oficiais da segurança.

Neste sentido, tal como já concluído noutros pontos, a CRA é mais explícita do que a LFGE na definição dos contornos da missão atribuída ao Chefe de Estado em matéria de segurança, atribuindo também, de forma clara, um conjunto de poderes relacionados com a definição e execução da política de segurança nacional (art.º 123).

Por último, a fim de garantir a preservação da segurança nacional e a manutenção da ordem pública, os Chefes de Estado dos dois sistemas em comparação podem declarar, quando as circunstâncias o exigirem⁶⁴, estados de necessidade constitucional (art.º 204 n.º 1 e 2 da CRA; art.º 44 n.º 1 da LFGE). No caso de Angola, estas declarações não são totalmente livres, estando o Chefe de Estado obrigado a *consultar* a Assembleia para exercer estes poderes e (re)estabelecer a paz [art.º 119 m), o) e p), 161 h) e i), 162 c)]. De forma ainda menos limitada, o Chefe de Estado da Guiné Equatorial pode declarar estados de necessidade constitucional sem consultar o Parlamento bicameral, apenas o informando (art.º 44 n.º 1). Poderá ainda

⁶⁴ Vide art.º 58 da CRA e art.º 43 e 44 da LFGE relativamente às circunstâncias e condições em que podem ser declarados estados de necessidade constitucional. O regime previsto na LFGE é menos apertado do que na CRA, sendo os esclarecimentos sobre competências e limitações remetidos (de novo) para lei ordinária.

declarar a guerra e concluir a paz sem qualquer consulta ou prestação de informações [art.º 41 e)]. Desse modo, tal como verificado noutros casos, a atuação do Chefe de Estado guinéu-equatoriano é menos controlada e limitada do que a do Presidente angolano que, neste ponto, não é sujeito a limites ou controlos fortes.

Em suma, os mecanismos de controlo e limitação relativos ao exercício de poderes em matéria de segurança são reduzidos no sistema angolano e quase inexistentes no sistema da Guiné Equatorial. Do mesmo modo, tal como verificado noutros tópicos, a LFGE é menos detalhada e taxativa do que a CRA no conjunto destas questões.

2.4. Competências nas Relações Internacionais

Na qualidade de representantes da soberania dos seus Estados, os Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial assumem competências também na esfera das relações internacionais, cabendo-lhes, desde logo, o poder-dever de representação externa [art.º 108 n.º 5 e 121 b) da CRA; art.º 41 i) da LFGE]. Neste contexto, e como complemento do poder de definição da política nacional, é atribuído ao Presidente da República de Angola o poder de definir e executar a política externa angolana, competência que a LFGE não atribui explicitamente ao Chefe de Estado, ainda que este a exerça na prática.

Em relação às demais matérias da esfera das relações internacionais, aos Chefes de Estado dos dois sistemas em comparação é atribuído um conjunto de poderes de forma muito semelhante. Desde logo, ambos assumem o poder de negociar e assinar tratados, acordos e outros instrumentos internacionais em matéria não reservada às câmaras legislativas [art.º 161 k) da CRA; art.º 41 j) da LFGE], ratificando os que estejam reservados ao Poder Legislativo [art.º 121 a) e c) da CRA; art.º 81 a) da LFGE]. Sobre esta questão, à Câmara dos Deputados da Guiné Equatorial é reservado um elenco de matérias menor do que aquele que é atribuído à Assembleia angolana, assumindo maior poder de decisão e assinatura o Chefe de Estado da Guiné Equatorial. Por fim, no âmbito das relações diplomáticas estabelecidas com outros Estados, os Presidente da República de Angola e da Guiné Equatorial são competentes para nomear e exonerar embaixadores, designar enviados extraordinários e receber representantes diplomáticos

[art.º 121 d) e e) da CRA; art.º 41 i) da LFGE]. Essencialmente, apenas a terminologia diverge neste ponto.

Em suma, a quase totalidade dos poderes estaduais na esfera internacional é atribuída aos Chefes de Estado, que os exercem de forma livre e isenta de contrapesos ou controlos. Excetua-se apenas a atribuição de competências de negociação e aprovação aos respetivos Parlamentos que, ainda assim, dependem de ratificação presidencial.

2.5. *Relação com o Poder Judiciário*

Na qualidade de Chefes de Estado, a quem incumbe velar pelo cumprimento da Constituição, os Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial poderão requerer a fiscalização da constitucionalidade de qualquer norma [art.º 119 c) da CRA; art.º 102 n.º 1 a) da LFGE]. Acessoriamente, no âmbito da relação com os respetivos Tribunais Constitucionais, e por forma a garantir o seu funcionamento, o Chefe de Estado de Angola é responsável por nomear *quatro dos onze* membros, incluindo o Presidente [art.º 119 e) e 180 n.º 3]; e o Chefe de Estado da Guiné Equatorial é competente para nomear *cinco dos nove* membros, incluindo o Presidente (art.º 101 n.º 1).

Neste sentido, quanto à composição do Poder Judicial, o Chefe de Estado de Angola é também competente por nomear: os juizes do Tribunal Supremo, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial [art.º 119 f) e 181 n.º 2 e 3]; os juizes do Tribunal de Contas [art.º 119 g) e 182 n.º 2]; os juizes do Supremo Tribunal Militar [art.º 119 h) e 183 n.º 2]; três dos membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial [art.º 119 t) e 184 n.º 2]; parte dos membros do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público [art.º 119 t) e 190 n.º 3 c)]; e, sob proposta deste último órgão, o Procurador-Geral da República, os adjuntos deste, os Vice-Procuradores Gerais da República e ainda os Procuradores Militares [art.º 119 i) e 189 n.º 4 e 6].

Do mesmo modo, também ao Presidente da Guiné Equatorial é atribuído o poder de nomear: os membros do Conselho Superior do Poder Judicial, órgão de que faz parte (art.º 96 n.º 1); os juizes do Supremo Tribunal de Justiça (art.º 98 n.º 1); o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Adjuntos (art.º 100 n.º 1); e os juizes do Tribunal de Contas (art.º 117 n.º 1). Na LFGE não é explicitamente prevista a possibilidade de exoneração

de qualquer juiz, nem a nomeação de magistrados de outros tribunais (inferiores) ou demais serviços. Porém, ao abrigo do art.º 41 h), que o atual Presidente da República utiliza como cláusula aberta para nomeações e exonerações, magistrados de diversos serviços e tribunais são livremente nomeados e exonerados por si⁶⁵. Inclusivamente com base neste preceito, Obiang Nguema exonerou, em maio de 2015, sem qualquer justificação em particular, todo o Poder Judiciário⁶⁶.

Em suma, aos Chefes de Estado de Angola e da Guiné Equatorial são atribuídos vários poderes de nomeação de magistrados judiciais, não se prevendo, no sistema guinéu-equatoriano, meios de limitação ou controlo. No sistema angolano, embora estejam previstos, são meios pouco significativos, estando o Presidente da República limitado, essencialmente, pela consideração das propostas dos Conselhos Superiores de Magistratura – cuja composição depende, em parte, de nomeação presidencial – apenas na escolha dos juízes do Tribunal Supremo e de Procuradores (cf. 182 n.º 2 e 189 n.º 4 e 6). Por conseguinte, nos Estados em comparação, a formação do Poder Judicial é dependente do Chefe de Estado, sobretudo no sistema da Guiné Equatorial, no qual se prevê que a Justiça é administrada em nome do Chefe de Estado (art.º 90 n.º 1), primeiro magistrado da Nação e garante da independência da função jurisdicional (art.º 92). Enquanto garante da independência dos tribunais, a relação destes com o Presidente da República é de franca dependência, não só pelos poderes de nomeação presidencial, mas também pela prerrogativa, já exercida, de exoneração do Poder Judicial.

No acórdão de fiscalização preventiva da CRA, o Tribunal Constitucional de Angola reconheceu que “a independência dos Tribunais é um princípio intrínseco e indissociável do Estado Democrático e de Direito cujo escopo é assegurar a independência dos juízes e salvaguardar os Tribunais de ingerências e pressões dos demais poderes do Estado e da sociedade”⁶⁷.

⁶⁵ “Decretos de Ceses Y Nombramientos de La Presidencia de La República” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 08.05.17 consultado a 27.01.18 em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=9665&lang=es>.

⁶⁶ JAVIER OBAMA NSUE NCHAMA, “Decreto de Disolución Del Poder Judicial” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 25.05.15, consultado a 27.01.18 em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=6582&lang=es>.

⁶⁷ Acórdão do TC de Angola 111/2010, cit., pp. 20 a 22. Citação direta na p. 20.

Porém, o mesmo Tribunal não entendeu que o princípio da independência judicial fosse violado pela atribuição de poderes de nomeação de juizes ao Presidente da República, uma interpretação que, no nosso entender, não reconhece a dependência estrutural do Poder Judicial face ao Poder Executivo, nem que o modo de nomeação ou designação de juizes pode afetar ou viciar o exercício livre e independente das suas competências⁶⁸. A título de exemplo, a possível afetação dos juizes do Tribunal de Contas no controlo da atividade executiva em matéria de finanças públicas (art.º 182 da CRA e 115 da LFGGE), ou a possível afetação dos Tribunais Superiores de Angola na decisão sobre os processos de destituição e responsabilidade criminal do Presidente da República (art.º 129 n.º 3 e 4).

Deste modo, em jeito de conclusão de tópico, face ao que se encontra estipulado, e por todas as razões acima expedidas, entendemos que nos sistemas em comparação o princípio da independência judicial não é respeitado, desrespeito mais acentuado no sistema da Guiné Equatorial, dados os poderes de nomeação e exoneração mais alargados e exercidos de forma totalmente livre e discricionária pelo Presidente da República.

2.6. *Relação com o Poder Legislativo*

Ao contrário do que é regra num sistema presidencial típico, os Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial, titulares do Poder Executivo, têm uma relação próxima e de possível influência sobre os respetivos Poderes Legislativos.

No caso de Angola, a proximidade entre o Presidente da República e o Poder Legislativo tem início, desde logo, no contexto das eleições gerais (art.º 109 n.º 1) que permitem assegurar ao Presidente da República, pelo menos em teoria, o controlo da maioria parlamentar. Do mesmo modo, a

⁶⁸ No reconhecimento destas problemáticas, *vide* ANTÓNIO JOSÉ VENTURA, *Da Independência do Poder Judicial na Constituição da República de Angola: Subsídios para a Compreensão*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 30-31, 49-50, 139. Do mesmo autor, na p. 132, “O Poder Judicial só exercerá de facto – e com frontalidade e independência – o seu papel público de controle dos demais poderes do Estado, o seu papel de efectivar e garantir a protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos com vista à construção de uma sociedade justa e que se pretende democrática, se houver uma mínima, senão mesmo nenhuma, intervenção do Poder Executivo no processo de selecção dos juizes”.

proximidade entre estes Poderes é manifestada na hipótese de autodemissão política do Presidente da República que, perante perturbação grave ou crise insanável na relação institucional com a Assembleia, pode demitir-se e levar à sua dissolução (art.º 128 n.º 1 e 2). Como já concluído anteriormente, estas duas “singularidades” afastam o sistema angolano de um presidencialismo típico e afetam o princípio da separação de poderes. No sistema da Guiné Equatorial não se verificam tais “singularidades”, porém, a independência parlamentar é também condicionada pela possibilidade de, em Conselho de Ministros, o Presidente da República poder ordenar a dissolução da Câmara dos Deputados e do Senado [art.º 41 p) e 60].

Os Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial assumem amplos poderes legislativos e poderão influenciar, também dessa forma, o exercício do Poder Legislativo. Como tal, enquanto titulares do Poder Executivo, ambos poderão, em Conselho de Ministros, exercer iniciativa legislativa e apresentar propostas/projetos de lei [art.º 120 i), 167 n.º 1 e 4 da CRA; art.º 49 e) e 68 n.º 1 da LFGE]. Da mesma forma, ambos têm o poder de dirigir pedidos de autorização legislativa. No caso de Angola, os pedidos recaem sobre matéria de reserva relativa (art.º 165) e a Assembleia, caso autorize, pode apreciar os decretos legislativos autorizados para efeitos de cessação de vigência ou modificação [cf. art.º 120 h), 161 c), 162 e) e 171]. Quanto à Guiné Equatorial, os pedidos recaem sobre matérias de reserva legal (art.º 69), sem distinção entre matérias de reserva absoluta ou relativa, pelo que, sendo autorizado, o Presidente da República pode legislar sobre todas as matérias. Uma vez publicados, os decretos-lei autorizados só podem ser derogados por outra lei ou decreto-lei, existindo apenas a obrigação de dar conhecimento da promulgação [art.º 81 b)]. Ao contrário do que se verifica no sistema angolano, depois de autorizado o exercício deste poder, não existe qualquer controlo por parte das câmaras parlamentares face à atuação presidencial. Também neste ponto, a LFGE é menos clara e precisa do que a CRA na definição das condições de exercício deste poder.

Ainda no âmbito da influência que pode ser exercida pela Presidência da República sobre o Poder Legislativo, lembra-se que, nos dois sistemas em comparação, o Chefe de Estado assume o poder de promulgar ou vetar diplomas legais⁶⁹.

⁶⁹ *Vide*, para uma análise mais detalhada, subcapítulo 2.2.

No sistema angolano, o Presidente da República, na relação com a Assembleia, poderá ainda requerer a discussão urgente de qualquer projeto, proposta de lei ou resolução (art.º 173 n.º 1); e também editar decretos legislativos presidenciais provisórios, sempre que, por razões de urgência e relevância, tal se mostrar necessário à defesa do interesse público. O Presidente da República deverá depois submetê-los à Assembleia, que os poderá converter em lei, com ou sem alterações, ou rejeitá-los [art.º 126 n.º 1 e 2 e 161 d)]⁷⁰. Estas prerrogativas não são atribuídas ao Presidente da Guiné Equatorial.

Em sentido inverso, no âmbito desta relação de Poderes, são previstas algumas formas de controlo parlamentar sobre a atuação presidencial. Desse modo, em matéria de Finanças Públicas, incumbe a ambos os Presidentes da República dirigir aos respetivos Parlamentos os Orçamentos Gerais do Estado para aprovação [art.º 120 c) e 161 e) da CRA; art.º 70 n.º 1 da LFGE]. Após envio, no sistema da Guiné Equatorial, caso os Orçamentos não sejam aprovados antes de expirar o exercício financeiro em curso, o Presidente da República pode prorrogar a vigência da Lei do Orçamento de Estado e, a pedido do Governo, a Câmara dos Deputados e o Senado são convocados para reunir em sessão extraordinária. Por fim, caso os Orçamentos propostos não venham a ser adotados até ao final da sessão extraordinária, o Presidente da República poderá estabelecer, em definitivo, a Lei de Orçamento de Estado para o novo ano (art.º 70), reunindo, nesta hipótese, todo o poder em matéria de decisão e execução orçamental.

Por último, à Assembleia de Angola compete ainda, no contrapeso do exercício de poderes presidenciais: acusar e destituir o Presidente nos termos dos art.º 127.º e 129.º da CRA [art.º 161 m)]; e, quando este atue na qualidade de Chefe do Executivo, analisar a Conta Geral do Estado art.º 162 b) e os pedidos referentes às operações financeiras previstas no art.º 162 d). Em contrapartida, o Presidente da República da Guiné Equatorial é limitado no exercício dos seus poderes por parte das câmaras parlamentares apenas pela necessidade de ratificação da nomeação do Vice-Presidente da República (art.º 33 n.º 4). Inversamente, no âmbito do controlo presidencial

⁷⁰ Neste caso, “a intervenção parlamentar é forçosa para consolidar a eficácia normativa do decreto legislativo provisório, sem a qual o mesmo deixará de vigorar”. In J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional cit.*, p. 475. Segundo o autor, trata-se de uma verdadeira *ratificação-confirmação* (p. 476).

da atividade parlamentar, dependem de ratificação e controlo: as decisões da Câmara dos Deputados e do Senado relativas à eleição e cessação de funções dos membros das respetivas Mesas [art.º 41 g)], e ainda a escolha do *Defensor del Pueblo* (Provedor de Justiça) (art.º 123). Em relação a estas competências, o Presidente de Angola apenas tem o poder de ratificar os instrumentos internacionais aprovados pela Assembleia Nacional (121º c) e 161º k)), sendo a composição da Mesa da Assembleia e a escolha do Provedor de Justiça competências exclusivas do Poder Legislativo [art.º 160 b) e 163 c)].

No sistema da Guiné Equatorial, a revisão constitucional de 2011/12, instituiu pela primeira vez um Parlamento bicameral, no qual se passou a integrar o Senado. De acordo com informação oficial, esta alteração pressupôs o aprofundamento do processo democrático (alegadamente) iniciado em 1991/1992 e uma maior representação popular⁷¹. Porém, mais do que em relação à Câmara dos Deputados, o Presidente da República pode influenciar de forma significativa a subsistência e atuação do Senado, na medida em que lhe compete nomear livremente um número de senadores, *a ser definido por lei*, entre os setenta que pertencem ao órgão (art.º 84 nº 1 e 2).

2.7. Outros poderes enquanto Chefe de Estado

Na qualidade de Chefes máximos dos respetivos Estados, para além das competências atribuídas nos domínios já referidos, os Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial assumem também o poder de: convocar as eleições para os órgãos de soberania [art.º 119 a) da CRA; art.º 41 m) da LFGE]; dar início a processos de revisão constitucional (art.º 233 da CRA; e art.º 133 nº 1 da LFGE); conferir títulos, honras e condecorações de Estado [art.º 119 q) da CRA; art.º 41 k) da LFGE]; e nomear os membros do Conselho da República [art.º 119 q) e u) da CRA; art.º 108 nº 1 da LFGE]. O Presidente da República da Guiné Equatorial poderá ainda exercer o direito de perdão [art.º 41 l)], ao passo que o homólogo angolano “apenas” poderá indultar e comutar penas [art.º 119 n)], cabendo à Assembleia conceder amnistias e perdões [art.º 161 g)].

⁷¹ OBIANG, “Un Resumen Del Proyecto” cit.; “Convocado El Referéndum” cit.

Entre os amplos poderes de nomeação que lhes são atribuídos, o Presidente de Angola detém ainda o poder de nomear e exonerar o Governador e Vice-Governadores do Banco Nacional [art.º 119 j)] e o Presidente da Guiné Equatorial o poder de nomear os membros do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Económico-Social (art.º 114 nº 1), órgão criado na última reforma constitucional. De acordo com o art.º 117 da CRA, os poderes do Presidente da República estão taxativamente definidos no texto constitucional. Em contrapartida, a LFGE prevê que o Presidente da República poderá exercer ainda as demais atribuições e prerrogativas que lhe venham a ser atribuídas por *lei* [art.º 41 q)]. Da mesma forma, recorrendo inúmeras vezes ao art.º 41 h) que, já o dissemos, é utilizado como cláusula aberta para nomeações e exonerações, o Chefe de Estado nomeia e exonera para múltiplas funções, como por exemplo, os altos funcionários da companhia de aviação da Guiné Equatorial⁷².

Em conclusão, neste último subcapítulo são reforçadas duas das principais conclusões dos tópicos anteriores: a forte concentração de poderes na figura dos Chefes de Estado – concentração mais acentuada no sistema da Guiné Equatorial, que também prevê escassos mecanismos de controlo; e a remissão para lei ordinária, no sistema da Guiné Equatorial, de matérias que a CRA define de forma clara e precisa.

V. Considerações Finais

Como resulta da análise comparada desenvolvida nos capítulos anteriores, os Presidentes da República de Angola e da Guiné Equatorial são as principais figuras políticas dos respetivos sistemas, simultaneamente Chefes de Estado, Chefes do Executivo, Chefes Supremos das Forças Armadas e da Segurança do Estado, símbolos de unidade nacional e representantes máximos do Estado ao nível interno e externo.

Paralelamente, são líderes do partido que detém a maioria dos assentos parlamentares, podendo controlar dessa forma a vontade do Poder Legislativo. No sistema de Angola, o Presidente da República é, por inerência de eleição conjunta, membro do partido que detém a maioria dos assentos

⁷² “Decretos de Ceses Y Nombramientos” cit.

parlamentares, atualmente detentor de maioria absoluta⁷³. Por outro lado, no sistema da Guiné Equatorial, trata-se de uma maioria hegemónica, obtida através de eleições sempre associadas a irregularidades e abusos face às forças opositoras, tal como descrito no capítulo de contextualização histórico-constitucional.

Na qualidade de Chefes do Executivo, são-lhes atribuídas as prerrogativas que por regra se confere a este Poder, sendo que, à exceção do Vice-Presidente de Angola, todos os Ministros e Secretários de Estado são nomeados e exonerados pelos respetivos Presidentes da República. Neste contexto, o Presidente da Guiné Equatorial abusou dos seus poderes e nomeou dois Vice-Presidentes da República (um deles seu filho) quando a LFGGE admite a nomeação de apenas um. Nenhum outro órgão impediu a sua atuação.

Do mesmo modo, os dois Chefes de Estado detêm amplos poderes de nomeação de magistrados judiciais, poderes exercidos com maior amplitude e discricionariedade no caso da Guiné Equatorial. Ainda que não disponha de uma autorização direta e explícita, o Chefe de Estado da Guiné Equatorial também exonera membros do Poder Judicial e, em 2015, sem qualquer justificação em particular, destituiu em bloco todo este Poder.

As principais competências nas relações internacionais são-lhes atribuídas, e o mesmo se verifica no âmbito da Segurança do Estado, domínio em que exercem amplos poderes de nomeação. Na Guiné Equatorial, este é um exercício livre; em Angola depende de consulta ao Conselho de Segurança Nacional, órgão nomeado pelo Chefe de Estado. Nesta matéria, ambos poderão decretar estados de necessidade constitucional: o Chefe de Estado angolano tem de consultar o Parlamento, o da Guiné Equatorial apenas tem de o informar.

Por fim, ainda que os respetivos Parlamentos detenham o primado da competência legislativa, os Chefes de Estado poderão influenciar de diversas formas essa atividade, tal como descrito no subcapítulo 2.6. No sistema angolano são previstas algumas formas de controlo parlamentar sobre a atividade presidencial, ao passo que, no sistema da Guiné Equatorial,

⁷³ Maioria de 61% nas eleições de 2017, de acordo com o consultado em: <http://www.governo.gov.ao/VerNoticia.aspx?id=33436>; e maioria de 72% nas eleições de 2012, de acordo com o consultado em: <http://www.cne.ao/estatistica2012/paginas/paginas/dat99/DL.G999999.htm>.

este controlo é quase nulo. Como tal, pela análise da realidade descrita e, em particular, pela possibilidade de dissolução do Poder Legislativo por parte do Presidente da República – direta no caso da Guiné Equatorial e indireta no caso de Angola (através de autodemissão política) –, concluiu-se que nestes sistemas a relação entre o Poder Legislativo e o Presidente da República é marcada pelo desequilíbrio e subordinação.

Em suma, e como afirma o Professor Vital Moreira em relação ao sistema angolano, trata-se “de um formidável conjunto de poderes presidenciais, sem paralelo na generalidade das constituições”⁷⁴, um conjunto de poderes exercido, em muitos aspetos, de forma livre e discricionária; uma realidade, ainda assim, mais acentuada no sistema da Guiné Equatorial, no qual é maior a atribuição de poderes e o exercício menos controlado. Paralelamente, a atribuição de poderes e a clarificação do seu exercício pela LFGE é, em muitos dos casos, menos rigorosa e mais imprecisa do que pela CRA, no sentido em que muitas das questões discutidas nesta análise são deixadas em aberto para ser preenchidas por lei ordinária ou de acordo com a atuação discricionária do Presidente da República.

Assim, face ao exposto, concluímos que, ao contrário do indicado em fontes oficiais dos sistemas de Angola e da Guiné Equatorial, os respetivos sistemas de governo não se enquadram no presidencialismo, ainda que se aproximem em múltiplos aspetos.

Relativamente ao sistema de governo angolano, o Tribunal Constitucional, no Acórdão 111/2010, considerou que a CRA adotou um sistema presidencial⁷⁵, tendo referido, em 2013, que o sistema era afinal de *base presidencial*⁷⁶. Neste sentido, e apesar de se reconhecer que, entre os três sistemas democráticos clássicos, existe uma maior proximidade com o presidencialismo, o Professor Jorge Miranda defende que o sistema angolano não é presidencialista, mas um sistema de governo representativo simples, tal como o que vigorou na Constituição Portuguesa de 1933⁷⁷. Por outro lado, e enquadrando-o nos sistemas democráticos, os Professores Jónatas Machado, Paulo Costa e Carlos Hilário consideram que se trata de um sistema *hiperpresidencialista*, tendo em conta os poderes concentrados

⁷⁴ VITAL MOREIRA, *Presidencialismo Superlativo* cit

⁷⁵ Acórdão do TC de Angola 111/2010, cit., pp. 17–18.

⁷⁶ Acórdão do TC de Angola 319/2013, cit., p. 5.

⁷⁷ J. MIRANDA, *A Constituição de Angola* cit., pp. 41–42.

pelo Presidente da República⁷⁸. Numa perspetiva semelhante, o Professor Jorge Bacelar Gouveia defende que o sistema é *presidencial presidencializante*, sobretudo pela relação assimétrica com a Assembleia⁷⁹. Por último, o Professor José de Melo Alexandrino considera que o sistema é atípico ou especificamente angolano, “marcado por uma presidencialização de *facto*, num pano de fundo de personalização do poder e no quadro de um sistema multipartidário de partido hegemónico”⁸⁰. No nosso entender, após leitura e análise do texto constitucional, e reconhecendo a maior proximidade com o presidencialismo, defendemos que o sistema de governo angolano é um sistema *hiperpresidencialista*, caracterizado por uma forte concentração de poderes, exercidos de forma pouco limitada, controlada e contrabalançada por outros órgãos de soberania, e em que o Presidente da República detém o controlo sobre a maioria parlamentar podendo, em caso de autodemissão, dissolver a Assembleia. Apesar de tudo, e ainda que revele proximidades com o Presidencialismo autoritário⁸¹, entendemos que o sistema angolano não pode ser incluído nos sistemas antidemocráticos.

Por outro lado, em relação à Guiné Equatorial, fontes oficiais indicaram que a Reforma de 2011 pressupôs a adoção de um presidencialismo puro. Porém, a análise do texto constitucional demonstra que, a par das aproximações, verificam-se afastamentos, mais acentuados do que no sistema angolano, tanto em relação ao presidencialismo como em relação aos sistemas democráticos. Neste sentido, Carlos Oyana, partindo da conceção de Juan Jose Linz, defende que o sistema da Guiné Equatorial é não-democrático e de tipo sultanato, uma espécie de poder absoluto, assente em governos de decisão pessoal⁸². Da nossa parte, sem que discordemos da ideia deste autor, defendemos que o sistema de governo da Guiné Equatorial é um sistema não-democrático, enquadrado no Presidencialismo Autoritário, definido pelo Professor Wladimir Brito⁸³ como a:

⁷⁸ J. MACHADO *et alii*, *Direito* cit., pp. 276 e 278. Neste sentido também, VITAL MOREIRA, *Presidencialismo Superlativo* cit.

⁷⁹ J. BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional* cit., p. 401.

⁸⁰ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Novo Constitucionalismo Angolano*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico Políticas (ICJP), 2013, pp. 41–42.

⁸¹ No sentido de WLADIMIR BRITO, “O Presidencialismo Como Sistema de Governo Adequado Para Angola”, in *Direito E Cidadania*, Ano V, (2003), (153–77), pp. 170–71.

⁸² C. O. OYANA, *La Conflictologia Política* cit., pp. 197–99.

⁸³ W. BRITO, “O Presidencialismo como” cit., pp. 170–71.

“Prática político-jurídica desenvolvida pelo Presidente e pelos demais órgãos do poder político num regime formal e semanticamente presidencial ou semi-presidencial em que não funciona nenhum mecanismo de controle do exercício do poder presidencial. O Presidente exerce livre e ilimitadamente os poderes constitucionais e fácticos e controla e submete à vontade política todos os demais órgãos de soberania. De facto, nessa degeneração do regime presidencial ou semi-presidencial que é o presidencialismo autoritário, o Presidente através dos Deputados escolhidos de entre membros do seu partido controla o Parlamento e transforma-o numa câmara de legitimação e de aclamação das suas decisões e práticas jurídico-política; através da designação dos Juizes da mais alta Instância Judicial, por ele livremente escolhidos, controla os Tribunais; e pela força da submissão dos Ministros e da chefia do Governo, controla a Administração”.

Em todo o caso, independentemente da caracterização dos sistemas de governo de Angola e da Guiné Equatorial, é certo que estes não emergem de qualquer realidade recente, fundando-se em histórias político-constitucionais de concentração de poderes e presidencialização, por vezes, à revelia dos sistemas de governo previstos (por exemplo, a presidencialização constante na vigência da Lei Fundamental de Angola de 1992). Nesse sentido, pela consideração dos fatores histórico-constitucionais, sociológicos e culturais que justificam as opções correntes, admitimos que o Presidencialismo possa ser, de facto, a solução mais adequada nestes Estados⁸⁴.

Não obstante, mesmo que se reconheça que esta seja a melhor opção nos Estados em análise, para que o Estado democrático e de Direito⁸⁵ seja uma realidade efetiva, os “presidencialismos” em vigor devem ser mais racionalizados e refreados⁸⁶, sobretudo no caso da Guiné Equatorial. Assim, e a

⁸⁴ Cf. no contexto de Angola, C. M. FEIJÓ, “O Semi-Presidencialismo em Angola” cit., p. 42; W. BRITO, “O Presidencialismo como” cit., pp. 170–71; O. DOS SANTOS, *O Sistema Político* cit., pp. 8–9. Tal como refere o Professor Raúl Araújo, em virtude da plurinacionalidade, da multiplicidade étnica, dos conflitos internos passados e dos sistemas de governo autocráticos e ditaduras militares que vigoraram em muitos Estados africanos, “é dada maior preferência a sistemas de governo que privilegiam uma certa forma de concentração do poder num único órgão de soberania”. R. ARAÚJO, *Os Sistemas de Governo* cit., pp. 61–66. Citação direta na p. 66.

⁸⁵ CF. W. BRITO, “O Presidencialismo como” cit., pp. 170–71.

⁸⁶ C. M. FEIJÓ, “O Semi-Presidencialismo em Angola” cit., p. 43.

partir da consagração de uma efetiva *separação e interdependência* de poderes, a vivência democrática nestes sistemas poderá ser potenciada se, entre outras opções, existir uma maior partilha de poderes entre o Presidente da República e as câmaras parlamentares; um controlo parlamentar mais alargado e efetivo face à atuação do Presidente da República; e, também, uma maior base de diálogo, consulta e participação no exercício de poderes presidenciais, partilhando-os com órgãos dotados de autonomia e poder de intervenção, preferencialmente não nomeados, em pleno, pelo Chefe de Estado.

Referências Bibliográficas

- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO. *Novo Constitucionalismo Angolano*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico Políticas (ICJP), 2013.
- ARAÚJO, RAÚL C. *Os Sistemas de Governo de Transição Democrática Nos P.A.L.O.P.* Coimbra: Coimbra Editora, 2000.
- BRITO, WLADIMIR. “O Presidencialismo Como Sistema de Governo Adequado Para Angola” in *Direito e Cidadania*, ano V, 2003, pp. 153-177.
- Constituição da República de Angola*. Disponível em http://cjcplp.org/wp-content/uploads/2015/09/constituicao_rep_angola.pdf. Acesso a 26 de janeiro de 2018.
- “Convocado El Referéndum Para Reformar La Constitución” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 19 de outubro de 2011. Disponível em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=1991>. Acesso a 2 de setembro de 2017.
- CORREIA, ADÉRITO; SOUSA, BORNITO DE. *Angola: História Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1996.
- COUTINHO, FRANCISCO PEREIRA; GUEDES, ARMANDO MARQUES. “Sobre O Sistema de Governo Em Angola – Do Centralismo ‘Soviético’ ao ‘Semi-Presidencialismo’ Transicional Até À Adopção de Um Sistema de Governo Sui Generis” in *Revista Negócios Estrangeiros*, 11.4, pp. 64–90, 2007.
- DECALO, SAMUEL. *Psychoses of Power: African Personal Dictatorships*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1989.
- “Decretos de Ceses Y Nombramientos de La Presidencia de La República” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 8 de maio de 2017. Disponível em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=9665&lang=es>. Acesso a 5 de setembro de 2017.

- “Disolución Del Gobierno” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 13 de abril de 2015. Disponível em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=6433&lang=es>. Acesso a 5 de setembro de 2017.
- FEIJÓ, CARLOS MARIA. “O Semi-Presidencialismo Em Angola. Dos Casos À Teorização Da Law in The Books E Da Law in Action” in *Revista Negócios Estrangeiros*, 11.4, pp. 29–43, 2007.
- GARCIA, PAULA ASCANIO. *Guinea Ecuatorial: De Colonia a Sultanato*, Universidade Complutense, Madrid, Tese de Mestrado, 2010. Disponível em http://eprints.ucm.es/10952/1/TFM_Paula_Garcia_jun_2010.pdf. Acesso a 26 de janeiro de 2018.
- GERMAIN, PALÉ MIRÉ. “El Anuncio Del Multipartidismo En Guinea Ecuatorial: ¿Un Objetivo Político O Una Exigencia Económica?” in *Humania Del Sur*, ano 11, pp. 99-108, 2016.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR. *Direito Constitucional de Angola: Parte Geral, Parte Especial*. Lisboa; Luanda: IDILP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, 2014.
- HERNÁNDEZ, JAVIER. “El Tribunal Constitucional Proclama Presidente de La República a S. E. Obiang Nguema Mbasogo” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 3 de maio de 2016. Disponível em <http://www.guineaecuatorialpress.com/noticia.php?id=7746>. Acesso a 2 de setembro de 2017.
- Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975*. Disponível em <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-CONSTITUCIONAL-de-1975.pdf>. Acesso a 26 de janeiro de 2018.
- Lei de Revisão Constitucional da República de Angola nº 23/92*. Disponível em <http://www.ucp.pt/site/resources/documents/IEP/LusoForum/Constituicao%20angola.pdf>. Acesso a 26 de janeiro de 2018.
- Lei de Revisão Constitucional da República Popular de Angola nº 12/91*. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176034/000472167.pdf?sequence=3>. Acesso a 26 de janeiro de 2018.
- Ley Fundamental de Guinea Ecuatorial*. Disponível em <http://www.guineaecuatorialpress.com/imgdb/2012/LEYFUNDAMENTALREFORMADA.pdf>. Acesso a 30 de janeiro de 2018.
- LINIGER-GOUMAZ, MAX. *Historical Dictionary of Equatorial Guinea*, 4.^a ed. Lanham: The Scarecrow Press, 2000.
- LINIGER-GOUMAZ, MAX. *Small Is Not Always Beautiful: The Story of Equatorial Guinea*. Tradução de John Wood, London: C. Hurst, 1988.
- LUSA. “Referendo Decide Alterações À Constituição Para ‘regime Presidencialista Puro’ com Limite de Dois Mandatos,” 13 de novembro de 2011. Disponível em <http://noticias.sapo.ao/lusa/artigo/13338168.html>. Acesso a 15 de setembro de 2017.
- MACHADO, JÓNATAS E. M.; COSTA, PAULO NOGUEIRA DA *et al.* *Direito Constitucional Angolano*, 3a edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

- MENDES, JOÃO DE CASTRO. *Direito Comparado: Revisto e Atualizado*, colab. de Armindo Ribeiro Mendes e Maria Fernanda Rodrigues. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1982/83.
- MIRANDA, JORGE. *A Constituição de Angola de 2010*. Lisboa: Instituto de Ciência Jurídico-Políticas, 2010. Disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/583-502.pdf>. Acesso a 26 de janeiro de 2018.
- MIRANDA, JORGE. “Sobre O Direito Constitucional Comparado”, *Direito e Justiça*, II, pp. 201–222.
- MOREIRA, VITAL. “Presidencialismo Superlativo”, in *Público*, 9 de fevereiro de 2010. Disponível em <https://www.publico.pt/opiniaao/jornal/presidencialismo-superlativo-18759838>. Acesso a 26 de janeiro de 2018.
- NCHAMA, JAVIER OBAMA NSUE. “Decreto de Disolución Del Poder Judicial” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 25 de maio de 2015. Disponível em <http://www.guineaequatorialpress.com/noticia.php?id=6582&lang=es>. Acesso a 5 de setembro de 2017.
- “Guinea Ecuatorial, Miembro de La Comunidad de Países de Lengua Portuguesa” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 22 de julho de 2014. Disponível em <http://www.guineaequatorialpress.com/noticia.php?id=5434>. Acesso a 2 de setembro de 2017.
- NOVAIS, JORGE REIS. *Semipresidencialismo – Vol. I*. Coimbra: Almedina, 2007.
- OBIANG, EUGENIO NZE. “Un Resumen Del Proyecto de Reforma Constitucional” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 16 de setembro de 2011. Disponível em <http://www.guineaequatorialpress.com/noticia.php?id=1899>. Acesso a 2 de setembro de 2017.
- ORTEGA, INÉS e KING, SARILUSI TARIFA. “El Tribunal Constitucional Valida Los Resultados de Las Elecciones” in *Oficina de Información y Prensa de Guinea Ecuatorial*, 5 de junho de 2013. Disponível em <http://www.guineaequatorialpress.com/noticia.php?id=3867>. Acesso a 2 de setembro de 2017.
- OYANA, CARLOS OYONO NYÉ. *La Conflictología Política Y La Justicia Social En Guinea Ecuatorial: Los Procesos de Transformacion Hacia Una Cultura de Paz En La Democracia Guineana*. Universidade de Granada, Tese de Doutoramento, 2015. Disponível em <http://hdl.handle.net/10481/40034>. Acesso a 26 de janeiro de 2018.
- SANTOS, ONOFRE DOS. *O Sistema Político de Angola de 1992 a 2012*. Luanda: Centro de Estudos de Direito Público, 2014. Disponível em <http://www.cedp-angola.com/data/uploads/udi/colecao-digital/artigos/30-onofre-dos-santos-sistema-politico-2.pdf>. Acesso a 26 de janeiro de 2018.
- SOUSA, BORNITO DE et alii. *Constituição da República de Angola: Enquadramento Histórico e Trabalhos Preparatórios, Vol. I*. Coordenação de Carlos Maria Feijó. Coimbra: Almedina, 2015.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DA REPÚBLICA DE ANGOLA. Acórdão nº 111/2010, de 30.01.10, proc. 152/2010.

— Acórdão nº 319/2013, de 09.10.2013, proc. 394-C/2013.

VENTURA, ANTÓNIO JOSÉ. *Da Independência do Poder Judicial na Constituição da República de Angola: Subsídios para a Compreensão*. Coimbra: Almedina, 2010.

VICENTE, DÁRIO MOURA. *Direito Comparado, Vol. I. 3.*^a ed. rev. Coimbra: Almedina, 2014.

Dos Poderes dos Chefes de Estado na Argentina e na Colômbia: Uma Análise Comparativa

MARIA JOÃO DIAS CARAPÊTO

Sumário: I. Introdução. II. A figura do Chefe de Estado no Direito Constitucional Argentino e Colombiano. 1. Os poderes do Chefe de Estado Argentino – Caracterização sumária. 2. Os poderes do Chefe de Estado Colombiano – Caracterização sumária. III. Da eleição, mandato, reeleição e resignação. IV. Dos poderes de dissolução e de nomeação e destituição de Ministros. V. Dos poderes de promulgação e veto. VI. Do poder de convocação do referendo. VII. Do poder de papel de Comandante Supremo das Forças Armadas. VIII. Da responsabilidade do Chefe de Estado: imunidades, incompatibilidades e responsabilidade criminal. IX. Dos poderes no Direito Internacional: a ratificação de tratados e a nomeação de embaixadores e outros representantes. X. Da competência executiva. XI. Da relação com o poder legislativo e o poder judicial. XII. Conclusão e síntese comparativa. Grelha comparativa. Bibliografia.

Resumo: O exercício dos poderes dos chefes de Estado assume diferentes configurações nas Constituições da Argentina e da Colômbia, ainda que ambos os países tenham sistemas de governo presidencialistas. Em ambos os Estados, o Presidente exerce funções de Chefe de Governo e detém competências alargadas para o exercício dos poderes que lhes são conferidos pelos respetivos mandatos. A análise das respetivas Constituições permite demonstrar a existência de diferentes conceções de poder que resultam do contexto histórico-político destes países da América-Latina e que refletem caminhos diversos quanto às opções de consolidação da democracia. Do exercício comparativo realizado verificamos que as Constituições de ambos os países não consagram sistemas presidencialistas clássicos atendendo a que a configuração dos poderes do chefe de Estado no Estado Argentina nos direciona para um hiperpresidencialismo, ao passo que os que são conferidos ao Presidente colombiano podem ser caracterizados como um presidencialismo controlado.

Palavras-Chave: *Argentina; Colômbia; Constituição; Presidencialismo.*

Abstract: The exercise of the powers of heads of state has different configurations in the constitutions of Argentina and Colombia, even though both countries have presidential systems of government. In both States, the President exercises the functions of Head of Government and has the advanced skills for the exercise of the powers conferred by the legal representatives. An analysis of the constituent entities allows us to demonstrate the different conceptions of power that result from the political-historical context of the Latin American countries and that reflect different paths regarding the options for democracy. Verifiable comparative exercise carried out as Constitutions of both countries not enshrined classic presidential systems that comprise a configuration of the powers of the head of state in the Argentine State directed towards hyperpresidentialism, while conferred by the Colombian President can be characterized as a controlled presidentialism.

Keywords: *Argentina; Colômbia; Constitution; Presidencialism.*

I. Introdução

1. A análise dos poderes dos Chefes de Estado numa perspetiva jus-comparativa constitui-se como um exercício que permite avaliar de que forma a Lei Fundamental amplia ou restringe o exercício de tais poderes, tratando os conceitos jurídicos de cada um dos sistemas, sem ignorar o contexto histórico, sociológico e político que lhes subjaz. O trabalho comparativo que se segue analisa de que forma as constituições da Argentina e da Colômbia consagram os poderes atribuídos aos respetivos Chefes de Estado, através da aplicação do modelo da micro comparação do direito¹, através da escolha dos elementos ou tópicos relevantes² que conduzirão a uma síntese comparativa, “sem a qual não há verdadeira comparação de direitos”³, que reunirá a análise sobre os termos a comparar e que procurará traçar as diferenças e semelhanças entre os diferentes poderes.

¹ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional – Volume I*. Almedina, 2016, p. 232.

² CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Introdução Ao Direito Comparado*, 2ª edição. Coimbra: Almedina, 1998, p. 25.

³ DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito Comparado- Volume I*, p. 43. Lisboa: Almedina, 2014.

2. Desta análise, concluir-se há pelas diferenças existentes em ambas as Constituições, sendo que na Argentina se consagram poderes mais amplos ao Presidente (um verdadeiro *Híper presidencialismo*), enquanto o Chefe de Estado Colombiano tem a sua atuação mais limitada, fruto da organização de um sistema de *checks and balances* articulado entre todas as instituições do Estado.

II. A Figura do Chefe de Estado no Direito Constitucional Argentino e Colombiano

A figura do Chefe de Estado que está consagrada nas Constituições da Argentina e da Colômbia reflete, em suma, uma acumulação de poderes presidenciais que é comum a outros países da América Latina que partiram dos mesmos processos de independência. O sistema presidencial típico é caracterizado pelo poder de decisão e controle que o Presidente tem sobre os outros órgãos e, simultaneamente, o Chefe de Estado concentra em si o exercício do poder executivo, sem que responda politicamente perante o Congresso. O equilíbrio entre uma e a outra força é assegurado pela existência de mecanismos de “interferência recíproca” e de “separação ativa e colaborante de poderes” garantindo sempre a independência de cada um dos órgãos através de um sistema de freios e contrapesos. O reflexo constitucional de tal equilíbrio traduz-se na impossibilidade do Congresso demitir o executivo por razões políticas, atendendo a que existe uma legitimidade democrática que decorre da eleição do Chefe de Estado e, ao mesmo tempo, este não pode demitir o Congresso⁴. Partindo deste regime típico, os poderes dos chefes de Estado da Argentina e da Colômbia refletem diferentes concepções do presidencialismo: na Argentina os poderes do Chefe de Estado configuram um *hiperpresidencialismo* ou *concentracionismo*⁵, não obstante da existência de mecanismos específicos de

⁴ JORGE REIS NOVAIS, *Semipresidencialismo. Volume I – Teoria Do Sistema de Governo Semipresidencial*. Almedina, 2007, pp. 80–81; BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito* cit., p. 277.

⁵ ANDRÉS MALAMUD, “O Presidencialismo Na América Do Sul: Argentina E Brasil Em Perspectiva Comparada,” 38 *Análise Social* § (2003), doi:10.2307/41011823; SUSAN ROSE-ACKERMAN, DIANE A DISIERTO, and NATALIA VOLOSIN, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines.”

controle, ao passo que o poder executivo do Chefe de Estado da Colômbia é exercido em simultâneo com os ministros que constituem o governo. Tais diferenças resultam do enquadramento histórico, político e económico de ambos os países e cuja contextualização permite compreender a definição dos poderes previstos nas respetivas Constituições.

1. Os poderes do Chefe de Estado Argentino – Caracterização sumária

Argentina é, nos termos do art.1º da Constitution de la Nation Argentina (CNA) uma República Federal, constituída por 23 províncias, dotadas de constituições próprias de acordo com os Princípios, Declarações e Garantias da Constituição Nacional e que asseguram a administração da justiça, o regime municipal e a educação primária (art. 5º). Datada de 1854, foi sujeita a revisões em 1860, 1866, 1898, 1957 e 1994, e prevê um sistema de governo presidencialista *concentraccionista* por dotar o presidente de poderes de iniciativa individual, de resposta e de decisão rápidas que levam ao exercício de um poder executivo muito ativo (art. 99º nº 1) e que decorre de um progressivo fortalecimento do poder ao longo da história da consolidação da Argentina enquanto Estado Federal⁶.

2. Os poderes do Chefe de Estado Colombiano – Caracterização sumária

O Estado Colombiano é, nos termos do art.º 1º da Constitucion Política de Colômbia (CPC), um Estado social de direito, organizado sob a forma de uma República unitária, descentralizada, em que as entidades territoriais são dotadas de autonomia democrática, participativa e pluralista.

A CPC vigora desde 1991 e foi sujeita a revisões em 2011, 2012, 2013 e 2015. Nela está consagrado um sistema de governo presidencialista onde os poderes do Chefe de Estado, enquanto Presidente e enquanto Chefe de Governo se encontram claramente definidos e traça um regime jurídico de

Berkeley Journal of International Law 29, no. 1 (2011): pp. 246–333, doi:10.15779/Z38XW8H. MALAMUD, “O presidencialismo na” cit.; ROSE-ACKERMAN, DISIERTO, and VOLOSIN, “Hyper-Presidentialism: Separation of” cit.

⁶ MALAMUD, “O presidencialismo” cit.,

equilíbrio e limites ao exercício dos poderes do Chefe de Estado. Tais limites representam a reação constitucional a um contexto histórico marcado pela violência política e a respetiva consolidação do regime democrático que se começou a traçar no final dos anos 80 do século XX.

III. Da eleição, mandato, reeleição e resignação

Nas constituições da Argentina e da Colômbia, o Chefe de Estado, enquanto órgão representativo supremo é designado por eleição, através de sufrágio universal⁷. Atendendo aos contextos histórico-políticos dos dois países, nomeadamente o passado marcado pelas ditaduras e regimes de caráter autoritário, a eleição e a reeleição têm regimes constitucionais dotados de normas rígidas, que estabelecem condições restritivas ao exercício do cargo de Presidente. Historicamente, as transições democráticas na América Latina foram marcadas pela impossibilidade de reeleição com vista a garantir a alternância do poder político e evitar exercício prolongado dos poderes executivos conferidos ao Presidente⁸. A partir dos anos 90, assiste-se uma nova alteração e as reformas constitucionais realizadas neste período passam a consagrar a possibilidade de reeleição. Iniciada pela Argentina e pelo Brasil, a reforma constitucional foi seguida pelo Perú, Venezuela, Equador, Nicarágua, Colômbia, Bolívia e República Dominicana. A reforma e a consagração da possibilidade de reeleição pautaram-se, numa fase posterior por regimes de reeleição que passaram a ser muito amplos, como a Venezuela e aquelas onde tentativas semelhantes de consagrar tal amplitude foram bloqueadas pelas forças políticas e pela intervenção dos órgãos judiciais, como a Argentina e a Colômbia⁹.

⁷ MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política E Direito Constitucional*, Reimp. (Coimbra: Almedina, 2003), 209.

⁸ MICHAEL PENFOLD, JAVIER CORRALES, AND GONZALO HERNÁNDEZ, “Los Invencibles: La Reección Presidencial Y Los Cambios Constitucionales En América Latina,” *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 34, no. 3 (2014): 537, doi:10.4067/S0718-090X2014000300002.

⁹ Nos termos do art.230º da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, o mandato presidencial é de seis anos com possibilidade de reeleição imediata.

Argentina

A CNA garante o exercício pleno dos direitos políticos e prevê o sufrágio universal, igual, secreto e obrigatório (art. 37º). Para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da Nação, a eleição é feita diretamente pelo povo, à segunda volta (art. 94º) e deverá ter lugar nos dois meses anteriores ao fim do mandato do Presidente em exercício (art.95º). O art. 89º da Lei Fundamental prevê como condição para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da Nação, o nascimento em território argentino ou, no caso de ter nascido num país estrangeiro, que seja filho de um cidadão nativo. No que respeita aos requisitos, a norma exige que sejam os aplicáveis à eleição para o cargo de senador que, nos termos do art.55º, exige que tenha atingido a idade de 30 anos, que tenha cidadania Argentina há mais de seis anos, que tenha um rendimento anual de dois mil *pesos fuertes* ou rendimentos semelhantes e que seja nativo da província que o elege, ou que nela resida há mais de dois anos. O exercício do mandato quer de Presidente como Vice-Presidente tem a duração de quatro anos, admitindo-se a reeleição ou sucessão por um único termo consecutivo. Em caso de reeleição ou sucessão entre ambos os cargos, só poderão ser eleitos novamente com o intervalo de duração de um mandato (art. 90º). No que respeita à resignação, a CNA admite-a, nos termos do art. 88º, sendo que nessa circunstância, o poder executivo passa a ser exercido pelo Vice-Presidente.

Na versão originária da Constituição de 1853, o Presidente e Vice-Presidente eram eleitos indiretamente através do colégio eleitoral para cumprir mandatos de seis anos sem possibilidade de reeleição. Na reforma de 1949, o texto constitucional passou a permitir reeleições ilimitadas, mas a ditadura militar repôs em vigor as bases constitucionais de 1853 pelo que tal regime de reeleição nunca foi aplicado. Em 1966 ficou consagrado o mandato presidencial por um período de quatro anos de duração. A reforma de 1994 substituiu o colégio eleitoral com a eleição à segunda volta, passou a permitir uma única reeleição e criou a figura do Chefe de Gabinete de Ministros, regime que vigora atualmente¹⁰, seguindo os esforços

¹⁰ Na sua origem, os regimes constitucionais da América Latina não previam a reeleição e só a partir dos anos 90 do século XX se verificou a sua admissibilidade com a alteração das constituições originárias. O primeiro país a admitir a reeleição foi o Peru, em 1993, aquando a presidência de Alberto Fujimori. Seguiu-se a Argentina, em 1994 e o Brasil em 1997.

pela redemocratização iniciada nos anos 80, após a Ditadura Militar¹¹, na procura simultânea da legitimidade popular na eleição do Presidente da Nação, a estabilidade do mandato e o reforço dos poderes presidenciais perante o cenário de transição econômica e das crises hiper-inflacionistas¹².

Colômbia

A CPA consagra, nos termos do art. 260º a eleição direta e por sufrágio universal do Presidente Colombiano, sendo que o voto é facultativo e é consagrado constitucionalmente como um direito e dever de cidadania (art. 258º). As condições necessárias para o exercício do cargo da Presidência da Colômbia contêm, a par dos requisitos da nacionalidade e cidadania colombiana e do limite mínimo de 30 anos de idade (art. 191º), limites rígidos à eleição, ao mesmo tempo que proíbe a reeleição. Nos termos do art. 197º não poderá ser eleito Presidente da República quem tenha exercido a Presidência e, no caso de ter sido Vice-Presidente, apenas se a substituição tenha tido uma duração inferior a três meses, sendo que esta proibição só pode ser derogada por referendo. Do mesmo modo, não pode ser eleito Presidente ou Vice-presidente quem alguma vez tenha incorrido nas violações do disposto no art. 197º nº 1, 4 e 7 da CPC, nem o cidadão que um ano antes da investidura como vice-presidente tenha tido um dos seguintes cargos: Ministro, Diretor de departamento administrativo, magistrado do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional, do Conselho de Estado, da Comissão Nacional de Disciplina Judicial, membro da comissão de aforados ou do conselho nacional eleitoral, Procurador-Geral da Nação, Defensor do Povo, Controlador Geral da República, Fiscal Geral da Nação, Conservador Nacional do estado civil, Comandante das forças militares, Auditor geral da república, Diretor geral da política, governador de departamento ou alcaide. Quanto à resignação, a CPC prevê a possibilidade de o

¹¹ FABIANO ENGELMANN and LUCIANA RODRIGUES PENNA, “Constitucionalismo E Batalhas Políticas Na Argentina: Elementos Para Uma História Social,” *Estudos Históricos* 29, no. 58: p. 517, accessed August 28, 2017, doi:10.1590/S2178-14942016000200010.

¹² Neste sentido, GRACIELA HOPSTEIN, *A Rebelião Argentina: Assembleias de Bairro, Piqueteros E Empresas Recuperadas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2007, p. 75.

Presidente renunciar ao cargo, cabendo ao Congresso pronunciar-se, nos termos art. 173º nº 1 sobre a sua admissibilidade.

Historicamente, a Constituição colombiana não acolhe a reeleição. A CPC originária, de 1991, não permitia a reeleição do Presidente¹³ e só em 2004, a partir de uma reforma constitucional conduzida pelo Congresso ficou consagrada tal possibilidade¹⁴. Em 2009, o Congresso aprovou uma convocação de referendo para permitir uma nova reforma constitucional que permitia a possibilidade de uma segunda reeleição e que veio a ser chumbada pelo Tribunal Constitucional com argumentos baseados na violação do princípio da separação de poderes, da igualdade, da alternância democrática e no sistema de *checks and balances* que a Constituição prevê¹⁵. O regime que vigora atualmente, com limites agravados à eleição e a impossibilidade de reeleição ficaram consagrados constitucionalmente com vista a assegurar o equilíbrio e a alternância no exercício dos poderes de Chefe de Estado¹⁶.

A impossibilidade da reeleição para o mandato presidencial no direito constitucional colombiano constitui uma demonstração do imperativo da temporalidade do exercício das funções executivas e que é, em larga medida, defendido como condição à democracia. Tal fundamento esteve na base da discussão da “Reforma pelo equilíbrio de poderes” que teve lugar na Colômbia, em 2015. De iniciativa governamental, a reforma foi aprovada pelo Ato Legislativo 02 de 2015¹⁷ e levou a cabo importantes alterações à Constituição Colombiana que demonstram a necessidade da consagração da temporalidade de uma forma transversal ao exercício dos

¹³ Artº. 197º na versão originária da CPC de 1991: “Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier titulo hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio.”

¹⁴ Acto Legislativo 02 de 2004 disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=15519> [acesso em 22/1/2018].

¹⁵ Texto do TC da Colômbia – Sentencia C-141/10 disponível em <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-141-10.htm> [acesso em 22/1/2018].

¹⁶ Ato Legislativo nº 2 de 2015, de 1 de Julho art. 9º disponível em: https://www.redjurista.com/Documents/acto_legislativo_2_de_2015_.aspx#/ [acesso em 5/1/2018].

¹⁷ Disponível em: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/actoslegislativos/ACTO%20LEGISLATIVO%2002%20DEL%2001%20JULIO%20DE%202015.pdf> [acesso em 29/1/2017].

principais cargos políticos, porque além da impossibilidade de reeleição do presidente, o exercício do cargo de senador ficou também limitado a três legislaturas de quatro anos, limite que não existia até à reforma, que permitia uma reeleição ilimitada para o cargo.

IV. Dos poderes de dissolução e de nomeação e destituição de Ministros

Uma das principais características dos sistemas de governo presidencialistas, e que é também elemento de distinção quanto aos regimes semipresidencialistas, é a ausência de responsabilidade política do Presidente, na qualidade de chefe do Executivo, perante o Congresso. Em traços gerais, tanto o mandato do Presidente, como a legislatura do Congresso não podem cessar em caso de discordância política, o que significa que não assistem ao Presidente os poderes de dissolução do Congresso¹⁸. Atendendo ao sistema de governo presidencial que consagram, as Constituições da Argentina e da Colômbia refletem a ausência de tal possibilidade.

A Constituição refere os termos em que Chefe de Estado exerce os seus poderes de nomeação e de destituição dos membros do executivo. Estas nomeações têm uma importância política considerável, atendendo a que o poder presidencial pode ser medido pelo estatuto de funcionários e nomeações políticas, a par da existência de uma prerrogativa de nomeação sem que exista a influência de outros atores políticos¹⁹. Nos dois países, o poder de nomeação conferido ao Presidente é de grande amplitude e não está sujeito ao controlo do poder legislativo.

¹⁸ NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 65.

¹⁹ ROSE-ACKERMAN, DISIERTO, and VOLOSIN, “Hyper-Presidentialism” cit., p. 288; WILLIAM G. HOWELL, “Executives—The American Presidency,” in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, ed. R A W Rhodes, Sarah A Binder, and Bert A Rockman. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 304, doi:10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001. ROSE-ACKERMAN, DISIERTO, and VOLOSIN, “Hyper-Presidentialism” cit., p. 288; HOWELL, “Executives” cit., p. 304.

3. Argentina

A Constituição Argentina consagra ao Presidente o poder de nomear diretamente os titulares de órgãos administrativos que se encontram sob o seu controlo (art. 99º nº 4), bem como a autoridade para nomear e destituir o Chefe de Gabinete de Ministros e os Ministros do governo (art. 99º nº 7 da CNA), sem que exista qualquer procedimento de aprovação do Congresso para tais nomeações.

Colômbia

A CPA consagra ao Presidente da República, enquanto Chefe de Estado, de Governo e Suprema Autoridade Administrativa, o poder de nomeação e destituição livre dos Ministros e dos Departamentos Administrativos (art. 189º nº 1), bem como os presidentes, diretores e gestores dos organismos públicos nacionais (art. 189º nº 13).

V. Dos poderes de promulgação e veto

Num regime presidencialista típico a relação do Presidente com o poder legislativo traduz-se na consagração constitucional de poderes de controlo, por um lado enquanto manifestação de controlo formal e manifestação da intervenção legislativa e por outro, de natureza política. Relativamente ao primeiro, o poder é exercido através do ato de promulgação e o segundo, através do poder de veto, que funciona também como mecanismo de controlo do equilíbrio de poderes. As constituições da Argentina e da Colômbia consagram, ambas, esta estrutura de poderes de controlo do presidente, ao mesmo tempo que preveem mecanismos de limitação ao poder de veto presidencial, nomeadamente a proibição do chamado “veto de bolso”.

Argentina

A Constituição Argentina prevê um papel participativo do Presidente na elaboração das leis ao conceder-lhe as atribuições de as promulgar e de promover a sua publicação (art. 99º nº 3), pelo que após aprovação de um

projeto pelas duas câmaras, o diploma transita para o Poder Executivo da Nação para que o examine e, caso tenha a sua aprovação, seja promulgado como lei (art. 78º). A não aprovação pelo Poder executivo traduz-se no exercício do poder de veto, que na CNA assume a forma do veto suspensivo porque perante o seu exercício pelo presidente, o projeto de lei é devolvido à câmara de origem para discussão e confirmação e, no caso de aprovação pelas duas câmaras por uma maioria de dois terços, o diploma é devolvido ao poder executivo para promulgação (art. 83º). Refira-se ainda, que a CNA não admite o “veto de bolso” ao admitir a aprovação automática dos diplomas pelo poder executivo, sempre que este não tenha sido devolvido ao poder legislativo no prazo de 10 dias úteis (art. 80º)²⁰.

Colômbia

A CPC confere ao Presidente poderes de controlo que se traduzem nos termos do art. 189º nº 9, no poder de sancionar e promulgar as leis que lhe sejam submetidas para apreciação. Assim, prevê a Lei Fundamental que, nos termos do art. 166º e 167º da CPC, o presidente deva sancionar e promulgar os diplomas que lhe sejam submetidos, quando não existam quaisquer objeções por parte do governo. Caso existam objeções, parciais ou totais, deve o diploma ser vetado e voltar às câmaras para debate e, caso seja aprovado por uma maioria de 50% mais um voto pelos membros das duas câmaras, não poderá o presidente apresentar novas objeções. A CPC não admite o exercício do veto “de bolso” pelo Presidente ao prever no art. 168º, que se este não cumprir o dever de sancionar as leis nos prazos impostos pela Constituição, o Presidente do Congresso tem o poder de as sancionar e promulgar.

VI. Do poder de convocação do referendo

No que respeita ao referendo, enquanto mecanismo de participação política associado ao desenvolvimento da democracia direta e de representação

²⁰ A norma prevê ainda que os processos que tenham sido eliminados parcialmente não possam ser aprovados na parte restante.

popular, tratando-se de um método que permite aumentar a proximidade entre a adoção das decisões políticas e o corpo eleitoral afetado por tais decisões²¹. Quer a Constituição da Argentina, quer a da Colômbia atribuem poderes de convocação do referendo ao Presidente, ainda que ambas prevejam modalidades distintas para tal mecanismo de consulta popular.

Argentina

A CNA prevê, no art. 40º, a possibilidade de o Presidente da Nação convocar, dentro das suas competências, uma consulta popular vinculante ou não vinculante, configurando o referendo enquanto mecanismo legislativo, atendendo a que, por iniciativa da Câmara dos Deputados, o Congresso pode submeter um projeto a consulta popular e, em caso de votação positiva tal projeto será convertido em lei e com promulgação automática (Art. 40º). A Lei 25.432, de 21 de Junho de 2001 regulamenta o exercício quer da consulta vinculante, quer da não vinculante, sendo a primeira pode incidir sobre qualquer projeto de lei sobre matéria que a CNA não preveja uma competência especial (art. 1º) e a segunda convocada pelo Presidente deverá incidir sobre matérias do interesse geral da Nação (art. 6º).

De uma perspectiva histórica, importa referir que os presidentes argentinos não têm recorrido aos referendos enquanto instrumento político, tendo-se realizado até ao momento apenas um, em 1984, relativo ao Tratado de Paz e Amizade com o Chile sobre o canal Beagle²².

Colômbia

No que respeita aos mecanismos de participação direta, o art.104º da CPC prevê que o Presidente da República, com a assinatura de todos os ministros e parecer prévio favorável do Senado, possa consultar o povo quanto a decisões de transcendência nacional, com caráter obrigatório.

²¹ ANTÓNIO FILIPE GAIÃO RODRIGUES, *O Referendo Na Experiência Constitucional Portuguesa*. Coimbra: Almedina, n.d., pp. 19-59.

²² Texto integral do tratado disponível em <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201399/volume-1399-I-23392-English.pdf> [acesso em 23/1/2018].

A lei Colombiana distingue as figuras do referendo e do plebiscito (art. 103º), sendo que o referendo consiste numa convocação feita ao povo para que aprove ou rejeite um projeto de norma jurídica ou derogue uma norma vigente (art. 3º da lei 134 de 1994²³) e a Constituição distingue-os em dois tipos: os referendos com vista à reforma da Constituição (art. 241 nº 2 da CRA) e os referendos relativos a leis (art. 241º nº 3 da CRA), cada um sujeito a regras próprias, mas que dependem da autorização do congresso e do tribunal constitucional. Por sua vez, o plebiscito tem o objetivo de procurar o apoio ou a rejeição a uma determinada decisão do executivo e o procedimento impõe que a convocação seja feita pelo presidente (art. 7º da Lei 134 de 1994). As temáticas que podem ser sujeitas a plebiscito incidem sobre políticas que não requeiram a aprovação do Congresso, exceto quando estejam em causa os estados de exceção, a duração do mandato presidencial ou para alterações à Constituição.

VII. Do poder de papel de Comandante Supremo das Forças Armadas

No exercício dos poderes inerentes ao cargo de Chefe de Estado, o Presidente pode ser detentor de competências relacionadas com a Defesa Nacional e que, na prática, se traduz no exercício de um controlo político das instituições de Defesa, nomeadamente das Forças Armadas. Em ambos os países, o chefe de Estado é simultaneamente, o Comandante Supremo das Forças Armadas, ainda que em virtude do contexto histórico-político da Argentina, os poderes do seu Chefe de Estado sejam mais amplos do que os do seu homólogo colombiano.

Argentina

O contexto histórico-político da Argentina influenciou a construção atual e o modo como o poder de Comandante Supremo das Forças Armadas é consagrado na CNA e em lei ordinária. A Argentina esteve sob uma ditadura militar a partir de 1976, no seguimento de uma complexa crise económica

²³ Disponível em <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330> [acesso em 23/1/2018].

e política que veio derrubar o *Peronismo*. Durante este período, uma Junta de Comandantes levou a cabo um Processo de Reorganização Nacional, que ficou marcado pela repressão política e pelo chamado “terrorismo de Estado”²⁴. O caminho para o regresso à democracia só veio a acontecer em 1983 com a eleição do primeiro presidente após o fim da ditadura militar. O então Presidente, Raúl Alfonsín, levou a cabo uma profunda reestruturação do papel das forças armadas de forma a gerir internamente a divisão entre elas e a sociedade civil e, ao mesmo tempo, enfrentar os levantamentos militares que, entretanto, se verificaram²⁵. A este respeito destaca-se a promulgação de uma nova Lei de Defesa Nacional (Lei 23.554 de 13 de Abril de 1988)²⁶ que veio reestruturar integralmente o quadro institucional, orgânico e funcional das forças armadas: eliminou o cargo de Comandante-Chefe em todos os ramos (art. 9º), a hierarquia militar passa a terminar no Chefe do Estado-maior e o Chefe Supremo será aquele que a CNA determinar (art.º 9º e 10º). Assim, nos termos do art. 99º nº 12 da CNA tal poder é conferido ao Presidente da Nação Argentina e é da sua competência, com o consentimento do Senado, a atribuição dos postos e categorias das altas patentes das forças Armadas e detém as mesmas faculdades no campo de batalha (nº 13). De igual modo, o Presidente tem o controlo das Forças Armadas e está encarregue da sua organização e distribuição, de acordo com as necessidades da Nação (nº 14), declara a guerra e ordena represálias com o consentimento e aprovação do Congresso (nº 15).

No que respeita ao poder de nomeação, uma alteração legislativa recente, levada a cabo pelo atual presidente, Maurício Macri²⁷. O Decreto 721/2016, de 30 de Maio²⁸ devolveu competências de nomeação às Forças

²⁴ VICENTE NOVARO, MARCOS PALERMO, *A Ditadura Militar Argentina: 1976-1983: Do Golpe de Estado À Restauração Democrática*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007, p. 24.

²⁵ RUT DIAMINT, “Corporativismo Y Rol Militar En El Ciclo Militar Argentino,” in *Les Expériences Corporatives Dans L’aire Latine*, ed. Didier Musiedlak. Berne: Peter Lang SA, 2010, p. 290.

²⁶ Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm> [acesso em 4/1/2018].

²⁷ Maurício Macri é o atual Presidente da Argentina e foi eleito para o primeiro mandato presidencial em 2015 e reeleito para um novo mandato em ???

²⁸ Fonte: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/261952/norma.htm> [acesso em 4/1/2018]

Armadas que estavam sob delegação de competência, à responsabilidade do Ministro da Defesa²⁹. Por conseguinte, o Chefe do Estado-maior passou a poder nomear oficiais, competência que estava sob o controle político até então, e que tem sido amplamente criticada por ser considerado como um retrocesso aos esforços de controle do anterior presidente³⁰.

Colômbia

Nos termos do art.188 n° 3 da CPC, ao Presidente da República compete dirigir a força pública e dispor dela, na qualidade de Comandante Supremo das Forças Armadas. Compete-lhe assim, nos termos do n° 6 proporcionar a segurança externa da República, defendendo a independência e a honra da nação e a inviolabilidade do território, sendo que a Lei Fundamental não determina competências adicionais sobre este poder.

VIII. Da responsabilidade do Chefe de Estado: imunidades, incompatibilidades e responsabilidade criminal

A Lei Fundamental de um Estado estabelece o regime de imunidades, incompatibilidades e responsabilidade criminal que possam decorrer do exercício das funções do Chefe de Estado. Nos sistemas presidencialistas, como o argentino e o colombiano, atendendo ao quadro institucional que consagra a separação de poderes, o Chefe do executivo pode ser chamado a responder perante o Congresso através de um processo de impugnação do mandato presidencial (*impeachment*). Tal processo traduz-se num julgamento de responsabilidade política criminal, cuja competência para acusar e o processo de votação está definido na Lei fundamental de cada país³¹.

²⁹ Nos termos do Decreto° 436 de 1984?? Link da lei e órgão

³⁰ Fonte: <http://www.politicargentina.com/notas/201606/14370-macri-derogo-un-decreto-de-alfonsin-que-restringia-las-facultades-de-las-fuerzas-armadas.html> [consultado em 29/8/2017].

³¹ GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional – Volume I*, Jorge Bacelar Gouveia, p. 232.

Argentina

A CNA não contém nenhuma disposição quanto à imunidade do Chefe de Estado e consagra-a expressamente aos membros do Poder Legislativo,³² no entanto, contém previsões quanto à responsabilidade criminal do presidente. A este propósito, prevê a Lei fundamental um processo de *impeachment*, cuja competência exclusiva de acusação perante o Senado pertence à Câmara dos Deputados (art. 53º). O presidente pode então, ser acusado em caso de responsabilidade por falhas ou crimes cometidos no exercício das suas funções, ou por crimes comuns. Nesta situação, a Câmara de deputados vota por maioria de dois terços dos membros presentes, o início do processo de destituição do mandato. Perante o resultado a favor, o Senado conduzirá um julgamento público do Presidente ou do vice-presidente e que poderá traduzir-se na destituição da pessoa do cargo (a votação de destituição está sujeita a votação de 2 terços dos presentes (art. 53º a 59º). O processo de *impeachment* previsto na CNA caracteriza-se pela sua complexidade que o caracteriza e, ao mesmo tempo, todo ele é da competência do poder legislativo e sem que exista intervenção do poder judicial, tratando-se de um procedimento extraordinário e de último recurso³³.

Por fim, no que respeita às incompatibilidades, a CNA prevê expressamente a impossibilidade de o Presidente ou Vice-Presidente exercerem qualquer outro cargo ou de receber qualquer outro emolumento que não seja a sua remuneração, paga pelo Tesouro da Nação.

Colômbia

A Constituição Colombiana prevê, no art. 198º, a responsabilidade do Presidente pelos atos e omissões que violem leis e normas constitucionais, ainda que lhe conceda a prerrogativa de imunidade inerente ao seu mandato.

³² Nos termos do art. 68º, 69º e 70º é garantida a imunidade de opinião, judicial e processual aos Senadores e deputados, excepto se cometerem um crime que mereça a pena de morte, ou castigo semelhante, em flagrante delito, situação que originará um relatório com o sumário dos factos para a Câmara correspondente.

³³ HELIO JUAN ZARINI, *Constitución Argentina : Comentada Y Concordada*. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1999, pp. 234–237.

Nos termos do art. 199º da CPC, o Presidente da República goza de imunidade expressa durante o mesmo, assim como quem esteja encarregue da Presidência. A imunidade resulta na impossibilidade de acusar ou julgar por crimes, senão em virtude de uma acusação da Câmara de Representantes e quando o Senado tenha declarado que existe lugar à formação de uma causa, facto que poderá culminar com a perda do mandato de presidente. O processo de *impeachment* previsto na Constituição Colombiana inicia-se, nos termos do art. 178º nº 3 com uma investigação realizada sob competência da Comissão de Investigação e Acusação da Câmara de Representantes (cujas funções se restringem às possíveis violações constitucionais praticadas pelo Presidente). Nos termos do art. 174º, compete ao Senado conhecer das acusações feitas pela Câmara dos Representantes contra o Presidente, ainda que não tenham cessado o exercício dos seus cargos. Se a acusação for relativa a delitos cometidos no exercício das funções ou indignidade por má conduta, o Senado não poderá impor outra pena, que não a destituição do cargo ou a privação temporária ou absoluta dos seus direitos políticos (175º nº 2, 1ª parte). Se o Réu for responsável por crimes que mereçam outra pena, o caso será encaminhado para o Supremo Tribunal de Justiça (175º nº 2, 2ª parte e 235º nº 2). No caso de se tratar de delitos comuns, o Senado declarará apenas se existe responsabilidade ou não, e, na afirmativa, o caso é encaminhado para o Supremo Tribunal de Justiça (175º nº 3 e 235 nº 2). A decisão final do Senado é tomada por maioria de dois terços e anunciada em sessão pública (art. 175º nº 4).

Na história política Colombiana, em 1996, registou-se um processo de *impeachment* do Presidente Ernesto Samper por, alegadamente, a sua campanha ter sido financiada por um cartel de droga Colombiano, o processo resultou na absolvição deste pelo Congresso com um resultado de 111 votos a favor da absolvição e 43 contra.

IX. Dos poderes no Direito Internacional: a ratificação de tratados e a nomeação de embaixadores e outros representantes

Os poderes constitucionalmente conferidos ao Chefe de Estado no âmbito do Direito Internacional, refletem o modo como o Estado se relaciona internacionalmente tendo em conta os órgãos do seu sistema político, de onde se destacam, no caso em apreço, o poder de *ius tractum*

e de *ius legationis*³⁴. Em suma, o poder de *ius tractum* consiste no poder de celebrar tratados que vinculam o Estado perante a sociedade internacional, ao passo que o *ius legationis*, corresponde ao estabelecimento de relações diplomáticas e consulares, ou seja, o direito de representação internacional ativa e passiva³⁵. As duas constituições em análise conferem ambos os poderes ao Chefe de Estado.

Argentina

A CNA confere ao Chefe de Estado o poder de *ius tractum*, que, nos termos do art. 99º nº 11 da CNA lhe permite concluir e assinar tratados, concordatas e outros acordos necessários à manutenção das boas relações com as organizações internacionais e o processo de vinculação³⁶ está dependente do Congresso, que nos termos do art. 75º nº 22 pode aprovar ou rejeitar os tratados celebrados com outras nações e organizações internacionais e com a Santa Sé.

Já no que respeita à nomeação dos representantes internacionais, a CNA confere, igualmente, ao Chefe de Estado, nos termos do art. 99º nº 7 a nomeação e demissão de embaixadores, com o consentimento do Senado, e nomeia e demite, por sua escolha, os funcionários consulares.

Colômbia

A CPA confere ao Chefe de Estado, o exercício simultâneo do poder de *ius tractum* e de *ius legationis*. O artigo 189º nº 2 define a competência do Presidente da República para dirigir as relações internacionais e nomear os agentes diplomáticos e consulares, bem como celebrar com outros Estados e entidades de Direito internacional tratados ou convenções que serão submetidos à aprovação do Congresso. Nos termos do art. 150º nº 16, compete ao Congresso a aprovação ou não dos Tratados que o Governo celebre com outras entidades de direito internacional.

³⁴ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Internacional Público – Uma Perspetiva de Língua Portuguesa*, 4th ed. Coimbra: Almedina, 2013, p. 498.

³⁵ *Idem.*

³⁶ GOUVEIA, *Manual de Direito Internacional Público*, 2013, p. 237.

X. Da competência executiva

O exercício da competência executiva pelo Chefe de Estado é um dos traços que permite caracterizar o sistema de governo, pelo que no regime presidencialista os poderes executivos são exercidos pelo Presidente que também assume as funções de Chefe de Governo, podendo ser-lhe atribuída a faculdade de emitir decretos de acordo com as disposições previstas na Constituição³⁷.

Argentina

Nos termos do art.87^o da CNA o Poder Executivo da Nação é investido no cidadão com o título de Presidente da Nação Argentina. O exercício do poder executivo, previsto na CNA consagra uma competência executiva alargada, que é traço comum dos sistemas presidencialistas, atendendo a que o Presidente pode emitir documentos executivos com força de lei (ainda que de vigência limitada e sujeitos a aprovação posterior do Senado e da Câmara dos Deputados) relativos à administração e em caso de necessidade e urgência (art. 76^o da CNA). O art. 99^o n^o 3 da CNA enuncia como competências do poder executivo, a participação no processo de feitura da lei, nos termos da CNA, a sua promulgação e a sua publicação e proíbe a emissão de disposições de natureza legislativa, sob pena de se tornarem absolutamente e irreparavelmente nulas. Ainda assim, a norma prevê a possibilidade de o poder executivo emitir decretos com base na necessidade e na urgência, em circunstâncias excepcionais em que não seja possível seguir o procedimento constitucionalmente previsto e desde que não incidam sobre matérias penais, fiscais, eleitorais ou do sistema de partidos políticos. Tal disposição obriga ainda, à decisão por consenso de todos os ministros, obrigados à assinatura conjunta com o Chefe do Gabinete de Ministros.

A CNA espelha o critério agravado para a legislação de emergência, tendo a interpretação do Supremo Tribunal Argentino (CSJN-Corte Suprema de Justicia de la Nación), em jurisprudência recente³⁸, traçado dois critérios

³⁷ NOVAIS, *Semipresidencialismo. Volume I – Teoria Do Sistema de Governo Semipresidencial*, p. 144.

³⁸ Casos: «Verrochi»-»- Decisão 322:1726; Decisao: 326:3180 «Cooperativa del Trabajo Fast Limitada» e «Consumidores Argentinos» Decisão: 19 de Maio de 2010.

para definir o exercício de tais poderes: 1) quando as câmaras do congresso não se possam reunir por motivos de força maior como ações bélicas ou desastres naturais e que impeçam a reunião ou a transferência dos legisladores; 2) que a situação requeira uma solução de urgência tal que tenha de ser imediata e incompatível com procedimento legislativo habitual.

A realidade do exercício deste poder tem demonstrado que este recurso tem sido amplamente utilizado pelos sucessivos Presidentes da Nação Argentina. Da consulta realizada ao Sistema Argentino de Informacion Juridica³⁹ é possível constatar a emissão de 760 Decretos de Necessidade e Urgência desde 1986 até Agosto de 2017⁴⁰.

Presidente em exercício	Total de DNU
Maurício Macri	27
Cristina Kirchner	102
Néstor Kirchner	168
Eduardo Duhalde	202
Fernando de la Rúa	60
Carlos Menem	200
Raúl Alfonsín	1
Total Geral	760

FIGURA 1 – *Emissão de Decretos de Necessidade e Urgência pelos Presidentes da Argentina 1986-2017*

A análise sumária aos dados quantitativos obtidos demonstra o elevado recurso aos Decretos de Necessidade e Urgência pelos diferentes presidentes desde 1986 e que, têm coincidido com os períodos de crise económica que o país tem atravessado. A este respeito, destacam-se então os DNU do Presidente Carlos Menem, cujo mandato decorreu entre 8 de julho de

³⁹ SAJJ – Plataforma eletrónica do Ministério da Justiça e Direitos Humanos. Disponível em <http://www.sajj.gov.ar/buscador/dnu> [consultado em 29/8/2017].

⁴⁰ Consulta realizada em 29/8/2017.

1989 e 10 de dezembro de 1999, em que a conjuntura econômica grave do país levou à emissão de DNU sobre as mais variadas matérias com vista à recuperação e foi uma tendência de governação dos presidentes posteriores. O problema deste recurso resulta da violação dos princípios da separação de poderes atendendo a que o executivo, pela via administrativa cria normas que recaem no âmbito das matérias que a CNA procura limitar e alguns foram declarados inconstitucionais (por violação do princípio da legalidade tributária, por exemplo)⁴¹.

Colômbia

A CPC atribui as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Suprema autoridade administrativa ao Presidente da República (art.155º 1ª parte). Assim, enquanto Chefe de Governo, o presidente integra o Governo Nacional, assim como os ministros e os diretores dos departamentos administrativos (art. 155º 2ª parte). No que respeita às regras de procedimento, a Constituição prevê que nenhum do ato do Presidente, exceto o de nomeação ou destituição de ministros, diretores de departamentos administrativos e aqueles que sejam emitidos na qualidade de Chefe de Estado e de Suprema autoridade administrativa, terá valor ou força enquanto não seja subscrito e comunicado pelo ministro do ramo respetivo, ou pelo diretor do departamento administrativo correspondente, que através desse ato se tornam responsáveis.

No que respeita à competência legislativa, o Governo pode emitir decretos durante a vigência dos Estados de Exceção: de guerra, de perturbações da ordem pública e de emergência⁴² (art. 212º, 213º e 215º), sendo que a legislação emitida durante esse período está sujeita ao controlo e votação pelo Congresso. A emissão dos decretos durante a vigência dos Estados

⁴¹ Veja-se, a este propósito, o seguinte elenco: EDUARDO AVALOS, “Los Decretos de Necesidad Y Urgencia En Argentina: Desde 1853 Hasta Nuestros Días,” in *L Seminario “Acto Administrativo Y Re- Glamento* (a Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. (**), 2011), pp. 147–158.

⁴² PEDRO PABLO VANEGAS GIL, “La Constitución Colombiana Y Los Estados de Excepción: Veinte Años Después,” *Revista Derecho Del Estado* 0, no. 27 (2011): pp. 261–90, <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3020/3056>.

de Exceção requer a assinatura do Presidente e de todos os seus ministros, sendo que, só podem referir-se a matéria que tenha uma relação direta e específica com a situação subjacente à declaração do Estado de exceção. Os referidos decretos estão ainda sujeitos a fiscalização pelo Congresso e pelo Tribunal Constitucional (art. 214^o e 215^o).

A atual configuração do regime dos Estados de Exceção na Constituição de 1991 resulta de um contexto histórico marcado por uma presença constante de poderes de exceção, “exagerada e abusiva”, segundo o constitucionalista Colombiano Pedro Pablo Vanegas Gil⁴³. A Assembleia Constituinte de 1991 veio então consagrar disposições que suprissem a “degeneração sofrida pelo instituto do estado de sítio durante várias décadas”, nomeadamente, uma quase que permanência do estado de “anormalidade” que afetou o exercício dos direitos, liberdades e garantias, a substituição do legislador natural pelo legislador excecional, bem como a intromissão do poder judicial, que sofria frequentemente alterações na composição dos juízes na sua estrutura ou ainda, a criação de tipos penais durante a vigência do estado de exceção⁴⁴.

A Constituição de 1991 veio assim, através de normas específicas e detalhadas definir a tipificação dos Estados possíveis, a competência para apreciar as situações de crise, determinar detalhadamente a duração temporal dos estados de emergência, limitar o exercício dos poderes excecionais e estabelecer um sistema de controlo político e constitucional de tal declaração. Além da Consagração Constitucional, o regime jurídico dos estados de emergência é exaustivamente regulado na Lei Estatutária dos Estados de Exceção (Lei 137, de 2 de Junho de 1994)⁴⁵.

XI. Da relação com o poder legislativo e o judicial

A análise das relações institucionais que decorrem do exercício dos poderes de Chefe de Estado com os restantes poderes soberanos permite compreender o modo como opera a separação de poderes no quadro

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Acesso em <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13966> [consultado em 5/9/2017].

institucional do Estado ou, então, concluir que tal separação não existe. Nos sistemas presidencialistas a relação com o poder legislativo é designada por Reis Novais de “casamento indissolúvel”: em democracia os órgãos que exercem o poder político respondem pelos atos que praticam no exercício das suas funções e respondem a quem os elegeu, pelo que no sistema de governo presidencialista o Presidente responderá politicamente perante o Povo⁴⁶. Assim sendo, não pode o Congresso demitir o chefe do executivo, mas a Constituição tende a prever mecanismos de freios e contrapesos que procuram limitar o poder presidencial.

Já no que respeita à relação com o poder judicial, importa perceber que tipo de autonomia e poderes são conferidos ao chefe de estado em matéria de nomeação dos juizes, mas também compreender se existe controlo e fiscalização dos atos governativos por parte do poder judicial.

Argentina

A separação de poderes está consagrada na Constituição Argentina onde a divisão opera numa estrutura tripartida: o exercício do poder executivo, do poder legislativo e do poder judicial. Quanto ao primeiro, as competências que resultam do facto do Presidente ser, simultaneamente, Chefe de Estado e Chefe de Governo, resultam num conjunto alargado de poderes que a CNA procurou equilibrar e limitar através de mecanismos de *checks and balances*. Para tal, prevê a existência de um Chefe de Gabinete de Ministros, nomeado pelo Presidente por sua livre iniciativa, (art. 99º nº 7), que reúne competências exclusivas e alargadas em matéria de governação (art. 100º) e que é o responsável por prestar informação ao Congresso sobre o exercício dos poderes governamentais. Ainda que lhe seja atribuída a responsabilidade pela administração do país (art. 100º), o presidente continua a ser politicamente responsável pela administração que o Chefe de Gabinete de Ministro conduz, ao mesmo tempo, que as principais funções governamentais continuam a reunir-se na pessoa do Presidente (art. 99º nº 1).

⁴⁶ NOVAIS, *Semipresidencialismo. Volume I – Teoria Do Sistema de Governo Semipresidencial*, pp. 67–69.

No que respeita às relações com o poder legislativo, as disposições constitucionais consagram a impossibilidade de o Presidente exercer tal poder (art. 76º) e a única exceção admitida está na prerrogativa de lhe ser permitida a emissão de decretos com força de lei sobre matérias relacionadas com a administração e em caso de emergência pública. A autorização terá uma vigência específica e as condições de delegação são estabelecidas pelo Congresso (art. 76º). Compete ainda, ao Senado, autorizar o Presidente da Nação a declarar o estado de sítio (art. 61º). No que concerne à responsabilização do Presidente, compete exclusivamente ao poder legislativo iniciar o processo de *impeachment* (art. 53º) e decidir sobre a revogação do mandato presidencial. Os mecanismos que acabamos de referenciar são os que constituem o mecanismo de *checks and balances* na relação poder legislativo-presidente e no que respeita à relação presidente-poder legislativo, a CNA prevê o exercício do veto presidencial que se traduz num controlo de carácter político, mas também de conformidade à Constituição dos diplomas que lhe sejam submetidos para promulgação.

No que respeita ao poder judicial, a CNA estabelece a impossibilidade de o Presidente da Nação exercer funções judiciais (art. 109) e atribui-lhe a competência de nomeação dos magistrados do Tribunal Supremo com o acordo do Senado (por maioria de dois terços dos presentes, nos termos do art. 99º nº 4, 1ª parte), bem como a nomeação dos demais juizes dos tribunais federais, com base numa proposta vinculante do Conselho da Magistratura e com o acordo do Senado (art. 99º nº 4, segunda parte).

Colômbia

A estrutura que reflete a separação de poderes na Constituição da Colômbia está prevista no art. 113º ao definir a separação entre os ramos do poder público: o poder legislativo, o executivo e o judicial. Desta separação resulta, ao mesmo tempo, a necessidade de inter-relacionamento dos diferentes poderes com vista à boa governação e ao respeito pelo Estado de Direito. Diga-se, a propósito da relação Poder Legislativo-Poder executivo, que a CPC traça uma linha bem definida entre as competências do Presidente enquanto Chefe e enquanto Chefe do Executivo que se traduz na existência de poderes de controlo que visam limitar o excesso de poder. Com efeito, na qualidade de Presidente, este deve prestar informações sobre os planos de

trabalho a que o governo se propõe no início de cada legislatura (art. 189º nº 12) e, como já referido, compete em exclusivo ao poder legislativo iniciar o processo de *Impeachment* e decidir sobre as acusações que incidem sobre o Presidente. Já na relação Poder executivo-poder legislativo, o Presidente tem o poder de veto sobre os diplomas que são enviados para promulgação.

No que respeita às relações com o poder judicial, refira-se que o Presidente não tem qualquer poder de nomeação dos juízes dos diferentes tribunais. Por fim, salientamos que compete ao Tribunal Constitucional a fiscalização dos decretos do governo emitidos durante os Estados de exceção (art. 241º nº 5).

XII. Conclusão e síntese comparativa

O exercício dos poderes dos chefes de Estado assume diferentes configurações nas Constituições da Argentina e da Colômbia, ainda que ambos os países tenham sistemas de governo presidencialistas. Em ambos os Estados, o Presidente exerce funções de Chefe de Governo e detém competências alargadas para o exercício dos poderes que lhes são conferidos pelos respetivos mandatos. A análise das respetivas Constituições permite demonstrar a existência de diferentes concepções de poder que resultam do contexto histórico-político destes países da América-Latina e que refletem caminhos diversos quanto às opções de consolidação da democracia.

O primeiro aspeto a assinalar quanto às opções constitucionais encontra-se refletido no processo de eleição para o exercício dos poderes de chefe de estado: ambas as constituições consagram o sufrágio universal, o que constitui uma demonstração do desenvolvimento dos processos democráticos e, simultaneamente, definem condições reforçadas para o exercício do cargo, onde a nacionalidade e a cidadania são exigências comuns. Os critérios que diferenciam as constituições dos dois Estados resultam, também, do contexto histórico-político: a CNA exige para o exercício do cargo de Chefe de Estados uma garantia da independência económica da pessoa a ser eleita, ao mesmo tempo que admite a reeleição. A consagração da possibilidade de reeleição consagra a opção do Estado Argentino quanto ao que considera ser o caminho da redemocratização, ao garantir que o povo possa permitir, ou não, o reforço da legitimidade democrática para um Presidente a quem a CNA atribui amplos poderes interventivos no

cenário económico de crise que o país tem atravessado ao longo dos anos. Já a Constituição Colombiana reflete um controlo do exercício do cargo mais restritivo, ao definir condições agravadas para a eleição, vedando o acesso a pessoas que tenham exercido anteriormente cargos de elevada capacidade decisória. Ao mesmo tempo que não permite a reeleição, acrescenta uma “blindagem” desta norma constitucional, ao exigir a alteração apenas por via de referendo. A Colômbia atravessa, na atualidade, uma fase de transição na histórica política do país, em que, após 50 anos de conflito, negocia a Paz com as forças revolucionárias. Ao mesmo tempo, continua a enfrentar os perdurantes problemas do narcotráfico. A Lei Fundamental reflete a alternância democrática enquanto caminho para garantir o controlo do mandato presidencial, de forma a evitar os excessos do exercício do poder que possam decorrer da existência de mandatos longos e que possam fazer perdurar no tempo, estratégias políticas que prolonguem cenários de conflito e de crise económica e social.

Quanto aos poderes de dissolução, nomeação e destituição de ministros cumpre, em primeiro lugar, destacar a interdependência de poderes entre o Presidente e o poder legislativo. Nos sistemas presidencialistas, a impossibilidade do mandato presidencial e a legislatura do Congresso poderão cessar por intervenção mútua destes órgãos por razões políticas. O equilíbrio desta relação de interdependência é assegurado pela independência de cada um dos órgãos políticos constitucionalmente previstos. A Lei Fundamental da Argentina e da Colômbia reflete na íntegra estas características do sistema de governo presidencial, ao mesmo tempo que permite que o Presidente, enquanto chefe do executivo tenha o poder de nomear e destituir os seus ministros. A prerrogativa de nomeação dos ministros e titulares de órgãos administrativos é comum aos dois Chefes de Estado dos países em análise, sendo que ambas as Constituições preveem que possam fazê-lo sem que exista o controlo dos outros órgãos, nomeadamente do poder legislativo e judicial. Destas nomeações resultará, então, a existência de um conjunto de elementos alinhados com as orientações presidenciais em áreas-chave da governação, o que permite o alargamento do poder executivo.

O terceiro aspeto comparativo incide sobre os poderes do Chefe de Estado para promulgar e vetar diplomas legislativos, enquanto exercício do poder de controlo perante o poder legislativo, assim como o poder de convocação de referendo, mecanismo que pressupõe o aumento da proximidade entre quem toma as decisões políticas e aqueles que por ela são

afetados. No que respeita aos poderes de promulgação e veto, quer a Lei Fundamental Argentina, quer a Colombiana preveem o seu exercício pelo Presidente. Os dois regimes constitucionais preveem o exercício do veto suspensivo e impossibilidade de o Presidente recorrer ao “veto de bolso” ao prever prazos específicos para o ato de promulgação. O que distingue os dois regimes é o procedimento previsto findo o prazo de promulgação: enquanto a Constituição Argentina prevê a promulgação automática, a Constituição Colombiana estatui que, findo o prazo de promulgação imposto ao Presidente, o diploma será sancionado e promulgado pelo Presidente do Congresso. Tratando-se de um recurso de controlo e equilíbrio de poderes, porque a sua inexistência determinaria um poder legislativo pelas câmaras através de maiorias simplificadas, o veto é, ao mesmo tempo, um ato de natureza política. O exercício do poder de veto pelo Presidente pode fundamentar-se em razões de oportunidade ou de conformidade à Constituição do diploma⁴⁷ e, a possibilidade do veto suspensivo que ambas as Constituições preveem demonstram a possibilidade de o Presidente apresentar objeções políticas, abrindo-lhe uma liberdade de conformação política dos atos que lhe são submetidos para aprovação. No que respeita ao poder de convocar um referendo, ambas as Constituições preveem este mecanismo de democracia direta, porém com regimes bastante distintos: a figura existe no Direito Constitucional Argentino, mas o Presidente só pode realizar consultas populares não vinculativas. Por sua vez, o Direito Colombiano opera uma distinção entre as figuras do referendo e do plebiscito, sendo que o primeiro é utilizado com vista a iniciar um processo de reforma da Constituição, ao passo que o segundo incide sobre temáticas que não requeiram a aprovação do Congresso e visam procurar o apoio ou a rejeição das decisões do executivo.

Ambos os regimes valorizam a consagração dos mecanismos de participação direta e atribuem-lhes regimes próprios que espelham a configuração dos poderes exercidos pelos Chefes de Estado, que se traduzem na ausência do recurso ao referendo pela Argentina, mas numa utilização frequente por parte do Estado Colombiano. Com efeito, a configuração que o referendo assume na Constituição Argentina faz com que exista mecanismo de produção legislativa, que embora dependente de iniciativa da Câmara

⁴⁷ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 241.

dos Deputados e com aprovação do Congresso, transfira e faz depender do voto a aprovação, ou não, de medidas legislativas que podem ser aprovadas pelas maiorias previstas constitucionalmente e sobre matérias cuja iniciativa está reservada pela Constituição ao poder legislativo. Por outro lado, a consulta popular que o Presidente pode convocar incide sobre os temas do interesse da Nação, não existindo um elenco de matérias que vinculem o Presidente ao recurso à consulta popular, o que significa que a amplitude sobre a decisão será sempre o juízo político. O contexto histórico-político argentino tem demonstrado que o recurso ao referendo é evitado, concentrando-se todas as decisões no executivo sem que exista a opinião popular sobre as matérias em causa, o que reflete, simultaneamente, o exercício de poder presidencialista forte, tal como a Constituição Argentina o configura.

O referendo e o plebiscito referidos pela Constituição Colombiana refletem, também, a limitação dos poderes presidenciais que temos vindo a defender ao longo destas linhas. A Constituição atribui o poder de iniciativa de alteração constitucional por referendo cuja competência é exclusiva do poder legislativo, ao passo que o plebiscito visa, de algum modo, reforçar as decisões do executivo em temáticas que não requeiram a aprovação do congresso, estando, no entanto, sujeito ao controlo do tribunal constitucional. Ao contrário da Argentina, o Estado Colombiano tem recorrido com mais frequência aos referendos para alterações à Constituição, ao mesmo tempo que registou em 2016 a realização do plebiscito que veio rejeitar o acordo de paz celebrado entre o Chefe de Estado e as FARC, um assunto de matéria com grande impacto e que dividiu a população Colombiana, pelo que era determinante a realização do plebiscito para aprovar ou rejeitar o acordo que estava em curso.

Quanto ao poder de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, este traduz-se essencialmente, no controlo político exercido sobre elas. Ambos os Presidentes são detentores deste poder, ainda que o presidente Argentino, atendendo ao contexto histórico-político do país, assuma um poder de carácter reforçado nos termos da Constituição. A existência de um passado político marcado pela Ditadura Militar levou a uma consagração constitucional do reforço dos poderes presidenciais e, ao mesmo, a diminuição dos poderes e autonomia que eram anteriormente atribuídos às forças armadas. Na atualidade, assiste-se a uma tentativa de devolução de alguma autonomia às instituições de defesa nacional.

No que às imunidades diz respeito, o quadro constitucional de ambos os Estados apresentam soluções diferentes, sendo que a Lei Fundamental Argentina contém uma previsão de imunidade que se aplica expressamente a quem exerça funções de legislador, apresentando sim, um regime específico quanto aos crimes ou falhas cometidas no exercício das suas funções. Na Constituição Colombiana, a imunidade presidencial surge expressamente consagrada, prevendo também um regime de responsabilidade próprio. Quanto às incompatibilidades, a Constituição Argentina contém uma norma específica quanto ao exercício do cargo em regime de exclusividade e, conseqüentemente, a impossibilidade de Chefe de Estado receber outros emolumentos que não os pagos pelo Tesouro da Nação. No Estado Colombiano, o regime de exclusividade decorre do facto de o presidente ser considerado um funcionário público ao serviço da Nação. Por fim, no que concerne aos regimes de responsabilidade, tratando-se de regimes presidencialistas, ambas as Constituições preveem processos que podem levar à perda do mandato presidencial. Tratando-se de um julgamento fundado em questões de responsabilidade penal e à semelhança do que acontece no modelo americano⁴⁸, o *impeachment* é conduzido pelo poder legislativo em ambos os países, sendo que o processo é iniciado pela Câmara dos Deputados e o julgamento é conduzido pelo Senado, sendo os fatores de distinção a tramitação do processo, as penas aplicáveis e possibilidade do Presidente Colombiano poder ser sujeito a julgamento pelo poder judicial. Quanto à tramitação do processo, a Lei Fundamental Colombiana exige a realização de uma investigação por uma Comissão que investiga em exclusivo os atos do Presidente, processo que não está previsto na Constituição Argentina. Sobre a matéria das penas aplicáveis, perante a acusação e respetivo julgamento em que o Chefe de Estado seja condenado, o resultado só pode ser a perda do mandato, declarada pelo Congresso. Situação diferente, ocorre na Colômbia, em que o Senado pode aplicar não só a destituição do cargo, como também declarar a privação dos direitos políticos (de forma temporária ou absoluta) e, no caso dos crimes praticados preverem pena diferente, o caso será submetido ao poder judicial, nomeadamente ao Supremo Tribunal de Justiça.

⁴⁸ Veja-se a este propósito: VICTOR J HINOJOSA, "Process: The United States and Colombia," *Political Science Quarterly* 121, no. 4 (2006): pp. 653-75, <http://www.jstor.org/stable/20202766>.

Os dois regimes de penas espelham concepções diferentes da responsabilização do Chefe de Estado, sendo que o regime Colombiano estabelece sanções mais graves e, ao mesmo tempo um regime de fundamentação da acusação mais transparente por força da investigação que antecede *impeachment*.

No que respeita à competência executiva, em ambas as Constituições, o Chefe de Estado é, simultaneamente Chefe de Governo e ambos detêm o poder de emitir decretos ao abrigo da competência executiva que desempenham. Os fatores diferenciadores que resultam do poder que lhes é conferido para emitir decretos resulta, por um lado, nos critérios definidos pela Constituição para a emissão e, por outro lado, nos mecanismos de fiscalização previstos para o respeito pelo princípio da separação de poderes. Como veremos, destas diferenças resulta a demonstração de um poder de maior amplitude do Chefe de Estado Argentino e um maior mecanismo de controlo dos poderes exercidos pelo Chefe de Estado Colombiano. A Lei Fundamental dos dois países define que o Presidente não pode legislar, sob pena de violação da legalidade e do princípio da separação de poderes, excepcionando esta regra com o poder de emitir decretos perante casos excepcionais. A primeira distinção entre as duas resulta, desde logo nos poderes de controlo exercidos sobre tal emissão: a Constituição da Argentina prevê que, tratando-se de um poder exercido excecionalmente, a decisão de tal emissão exige que seja reunido consenso entre os ministros que compõe o governo, bem como a assinatura do Chefe de Gabinete de Ministros. Cabe a este órgão submeter o decreto para aprovação à *Comision Bicameral Permanente* que a sancione. Além deste critério agravado, numa decisão do Supremo Tribunal Argentino foi feita uma interpretação relativa a este poder que, em suma, limita a emissão dos decretos focando-se na impossibilidade do legislador ordinário se poder reunir, ainda que tal impossibilidade seja imediata e incompatível com o procedimento legislativo comum. A Constituição Colombiana procura definir e dividir com rigor os atos que são da competência do Chefe de Estado, dos atos que são competência enquanto Chefe do Executivo, ao exigir que os últimos sejam subscritos pelos ministros, dos quais resulta a sua responsabilização, ou seja há uma limitação do exercício do poder de emissão de decretos resultante desta necessidade de assinatura.

A segunda distinção resulta do conceito de excecionalidade que a Lei Fundamental estabelece para que tal poder seja exercido: a Constituição

Argentina estabelece critérios de necessidade e urgência indeterminados, ao passo que a Constituição Colombiana define quais são os estados de exceção admitidos, com requisitos claros e detalha-os exaustivamente em lei ordinária e sujeita-os a uma aprovação do Congresso, que os pode suspender a todo o tempo, e ainda a um juízo do Tribunal Constitucional.

A realidade da utilização destes decretos revela duas dimensões importantes: por um lado, o recurso sucessivo dos presidentes da Argentina à emissão destes decretos, por outro lado a consagração de um regime bastante restritivo na Constituição Colombiana de 1991. Como demonstrámos na nossa análise, ao longo dos mandatos dos diferentes presidentes, o recurso aos decretos de necessidade e urgência é revelador de uma tendência de governação e, ao mesmo tempo, de um reforço dos poderes presidenciais fora do alcance do poder legislativo num cenário de conjuntura económica grave que tem marcado a Argentina ao longo dos anos. Já no que respeita à Colômbia, a Constituição Política de 1991 apresenta um reforço dos limites de emissão dos decretos do governo como consequência do período histórico-político anterior, sendo que, nesta altura, o recurso a esta forma de legislar foi utilizado abusivamente, refletindo um estado permanente de “anormalidade” e de substituição do legislador natural pelo legislador excecional e, conseqüentemente, de atropelo aos direitos, liberdades e garantias.

O último ponto de análise do nosso trabalho incide sobre as relações do poder do chefe de estado com o poder legislativo e o poder judicial, na medida em que a compreensão do modo de funcionamento destas relações permite demonstrar se a Lei Fundamental do país traduz a separação de poderes e, em caso afirmativo, como e em que medida. Os poderes que agora analisamos refletem o sistema de governo presidencialista na sua essência onde a relação com o poder legislativo se traduz num “casamento indissolúvel” e onde as constituições tendem a prever um sistema de freios e contrapesos que procuram limitar os excessos de poder. Exemplo disso é a iniciativa exclusiva do poder legislativo para iniciar um processo de *impeachment* ou a autorização conferida pelo Congresso para que o Presidente possa emitir decretos perante os Estados de exceção. Ainda assim, a Constituição da Argentina reflete, como temos vindo a demonstrar, um conjunto alargado de poderes ao Chefe de Estado, que não são previstos para a figura do Chefe de Estado Colombiano. Embora a Constituição Argentina preveja a figura do Chefe de Gabinete de Ministros e lhe confira um conjunto de

competências alargadas em matéria de governação, a nomeação deste continua a pertencer em exclusivo ao Presidente e nele se reúnem as principais funções presidenciais. O Chefe de Estado Colombiano, na qualidade de Chefe do Executivo, vê os seus atos vinculados à necessidade de assinatura dos ministros que compõem o governo. Do mesmo modo, em relação ao poder judicial, compete ao Chefe de Estado a nomeação dos juizes dos tribunais de topo, o que não acontece no caso colombiano.

Do exercício comparativo realizado verificamos que as Constituições de ambos os países não consagram sistemas presidencialistas clássicos atendendo a que a configuração dos poderes do chefe de Estado no Estado Argentina nos direciona para um *hiperpresidencialismo*, ao passo que os que são conferidos ao Presidente colombiano podem ser caracterizados como um presidencialismo controlado. No que respeita ao primeiro tipo, assiste-se à existência de um poder presidencial dotado de amplos poderes, nomeadamente no que respeita aos seus poderes de nomeação, de papel de comandante do chefe supremo das forças armadas e com uma alargada competência executiva. Estas características de concentração de poder, resultantes da necessidade do reforço presidencial, atendendo ao cenário de crise económica que a Argentina tem vivido, mas também o passado histórico de períodos de ditadura militar, espelham a necessidade do exercício de um poder concentrado que, ao mesmo tempo, não é acompanhado por mecanismos de *checks and balances* que mediem ou refreiem tal exercício. Este sentido de independência e autonomia leva à utilização excessiva dos poderes executivos, demonstrável pelo recurso aos decretos de necessidade e urgência que se destacam numa análise empírica do tema. Já no caso colombiano, consideramos que os mecanismos de *checks and balances* existem e estão perfeitamente definidos no texto constitucional. Com efeito, os poderes do presidente na qualidade chefe de estado e na qualidade de chefe do executivo estão claramente definidos e obedecem a mecanismos de controlo, como a necessidade de as decisões do executivo terem de ser tomadas por todo o executivo, bem como a existência de um processo de responsabilização criminal que, de acordo com o ato praticado pode ser da competência do poder legislativo ou do poder judicial.

Grelha Comparativa

Poderes dos chefes de Estado						
	Argentina			Colômbia		
	Sim/Não	Alternativa/Limitação	Artigo (os)	Sim/Não	Alternativa/Limitação	Artigo (os)
Eleição Direta, por sufrágio universal		Eleição Directa por sufrágio universal, obrigatório			Eleição Direta; por sufrágio universal, voto facultativo	
	Sim	<p>Eleição à Segunda volta; tem de ter nascido em território argentino, ou se tiver nascido no estrangeiro, ser filho de um cidadão nativo.</p> <p>Tem de ter feito 30 anos; cidadania Argentina há mais de seis anos, que tenha um rendimento anual de dois mil <i>pesos fuertes</i> ou rendimentos semelhantes e que seja nativo da província que o elege, ou que nela resida há mais de dois anos.</p>	37º, 94º/89º/55º	Sim	<p>Tem de ser Colombiano, cidadão e ter mais de 30 anos; Não pode ter exercido a presidência e caso tenha sido vice presidente, se a substituição do presidente tiver durado menos de 3 meses; Esta proibição só poder derogada por referendo.</p> <p>Do mesmo modo, não pode ser eleito Presidente ou Vice Presidente quem alguma vez tenha incorrido nas violações do disposto no art.197º nº1, 4 e 7, nem o cidadão que um ano antes da investidura como vice presidente tenha sido um dos seguintes cargos: Ministro, Diretor de departamento administrativo, magistrado do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional, do Conselho de estado da Comissão nacional de disciplina judicial, membro da comissão de aforados ou do conselho nacional eleitoral, procurador geral da nação, defensor do povo, controlador geral da república, fiscal geral da nação, conservador nacional do estado civil, comandante das forças militares, auditor geral da república, diretor geral da política, governador de departamento ou alcaide.</p>	260º, 190º, 191º, 197º
Mandato		4 anos	90º		4 anos	190º

Reeleição	Sim	O Presidente e o Vice-Presidente podem ser reeleitos ou suceder-se apenas por um mandato consecutivo. Se forem reeleitos ou se tiverem sucedido, não poderão ser eleitos para nenhuma das duas posições sem que tenha existido o intervalo de um mandato	90°	Não	Desde a alteração constitucional de 2015, nenhum cidadão que tenha exercido a presidência. A derrogação só é possível pela via do referendo	197°
Resignação	Sim	O poder executivo é delegado no Vice-Presidente	88°	Sim		194°
Dissolução do Parlamento	Não			Não		
Nomeação e Demissão do Primeiro Ministro	Não	Não existe a figura do Primeiro Ministro com funções governativas, existe sim, o Chefe de Gabinete de Ministro	99° nº 7	Não	A Constituição Colombiana não prevê o cargo de primeiro ministro	
Nomeação e Demissão dos membros do Governo	Sim		99° nº 7	Sim		189° nº 1
Promulgação	Sim		99° nº 13	Sim		189° nº 10, 200°

Veto	Sim		78°, 80° e 83°	Sim		189° nº 9; 200°
Convocação de Referendo	Sim	Uma consulta popular não vinculante	40°	Não	Só o governo pode apresentar propostas de alteração constitucional	378°
Comandante das Forças Armadas	Sim		99° nº12	Sim		189° nº 3
Responsabilidade Criminal	Sim	Impeachment	53°	Sim	Pode ser sujeito a um processo de impeachment e também pode ser julgado pelo Supremo Tribunal de Justiça	198°+175°+235°
Ratificação de Tratados	Não	A ratificação está dependente do congresso	75° nº 22	Não	A ratificação está dependente do congresso	150° nº 16
Nomeação de Embaixadores e outros representantes	Sim		99° nº 7	Sim		189° nº 2
Imunidades/ Incompatibilidades	Sim	CNA não prevê expressamente a imunidade do presidente, mas só prevê a responsabilidade penal. Incompatibilidade: impossibilidade de o Presidente ou Vice-Presidente exercerem qualquer outro cargo ou de receber qualquer outro emolumento que não seja a sua remuneração, paga pelo Tesouro da Nação.	53° a 59°/92°	Sim		198°/ 199°

Competência Executiva	Sim		87°	Sim		115°, 189°
Competência/Relação com o poder judicial		Nomeia os juízes do Tribunal Supremo e dos Tribunais Federais	99° nº 4		O TC fiscaliza os decretos do presidente nos estados de exceção.	214°
Competência/relação com o poder legislativo		Poder de veto presidencial. Existência de um chefe de gabinete que presta a informação sobre o executivo perante o congresso	76°; 100° 99°, nº 7		Decretos têm de ser fiscalizados pelo congresso	155°, nº 2

Bibliografia

- ALMEIDA, CARLOS FERREIRA DE. *Introdução Ao Direito Comparado*. 2ª edição. Coimbra: Almedina, 1998.
- AVALOS, EDUARDO. “Los Decretos de Necesidad Y Urgencia En Argentina: Desde 1853 Hasta Nuestros Dias.” In *L Seminario “Acto Administrativo Y Re- Glamento*, pp. 147–158. a Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba., 2011.
- CAETANO, MARCELLO. *Manual de Ciência Política E Direito Constitucional*. Reimp. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES. *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.
- CORRALES, JAVIER; HERNÁNDEZ, GONZALO and PENFOLD, MICHAEL. “Los Invencibles: La Reección Presidencial Y Los Cambios Constitucionales En América Latina.” *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 34, no. 3 (2014): pp. 537–559. doi:10.4067/S0718-090X2014000300002.
- DIAMINT, RUT. “Corporativismo Y Rol Militar En El Ciclo Militar Argentino.” In *Les Expériences Corporatives Dans L’aire Latine*, edited by Didier Musiedlak. Berne: Peter Lang SA, 2010.
- ENGELMANN, FABIANO and PENNA, LUCIANA RODRIGUES. “Constitucionalismo E Batalhas Políticas Na Argentina: Elementos Para Uma História Social.”

- Estudios Históricos* 29, no. 58: 505–524. Accessed August 28, 2017. doi:10.1590/S2178-14942016000200010.
- GIL, PEDRO PABLO VANEGAS. “La Constitución Colombiana Y Los Estados de Excepción: Veinte Años Después.” *Revista Derecho Del Estado* 0, no. 27 (2011): pp. 261–290. <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3020/3056>.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR. *Manual de Direito Constitucional – Volume I*. Coimbra: Almedina, 2016.
- *Manual de Direito Internacional Público*. 4ª. Coimbra: Almedina, 2013.
- *Manual de Direito Internacional Público – Uma Perspetiva de Língua Portuguesa*. 4th ed. Coimbra: Almedina, 2013.
- HINOJOSA, VICTOR J. “Process: The United States and Colombia.” *Political Science Quarterly* 121, no. 4 (2006): pp. 653–675. <http://www.jstor.org/stable/20202766>.
- HOPSTEIN, GRACIELA. *A Rebelião Argentina: Assembleias de Bairro, Piqueteros E Empresas Recuperadas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2007.
- HOWELL, WILLIAM G. “Executives—The American Presidency.” In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by R A W Rhodes, Sarah A Binder, and Bert A Rockman, 835. Oxford: Oxford University Press, 2008. doi:10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001.
- MALAMUD, ANDRÉS. “O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada”, 38 *Análise Social* § (2003). doi:10.2307/41011823.
- NOVAIS, JORGE REIS. *Semipresidencialismo. Volume I – Teoria Do Sistema de Governo Semipresidencial*. Almedina, 2007.
- NOVARO, MARCOS; PALERMO, VICENTE. *A Ditadura Militar Argentina: 1976-1983: Do Golpe de Estado À Restauração Democrática*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.
- RODRIGUES, ANTÓNIO FILIPE GAIÃO. *O Referendo Na Experiência Constitucional Portuguesa*. Coimbra: Almedina, n.d.
- ROSE-ACKERMAN, SUSAN; DISIERTO, DIANE A and VOLOSIN, NATALIA. “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines.” *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 (2011): pp. 246–333. doi:10.15779/Z38XW8H.
- VICENTE, DÁRIO MOURA. *Direito Comparado- Volume I*. Lisboa: Almedina, 2014.
- ZARINI, HELIO JUAN. *Constitución Argentina : Comentada Y Concordada*. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1999.

Os Poderes do Chefe de Estado nas Ordens Jurídicas Brasileira e Norte-Americana: Uma Análise do Ponto de Vista do Direito Comparado

MARÍLIA BEATRIZ LEAL SALVADOR CONTI HIGA

Sumário: I. Introdução. II. O Chefe de Estado no Presidencialismo Brasileiro e Norte-Americano. 1. Eleição, Mandato e Renúncia. 2. Competências Executivas. 3. O exercício do Comando das Forças Armadas e poder de Manutenção da Segurança na Ordem Interna. 4. Chefe de Estado e o seu papel no Direito Internacional. 5. Chefe de Estado, Responsabilidade Criminal e Imunidades. 6. Incompatibilidades para o exercício do cargo de Chefe de Estado. 7. O Chefe do poder Executivo e sua relação com o poder Legislativo. 8. Chefe de Estado e o poder Judiciário. 9. Competências extraordinárias. 10. Estudo de caso: o impeachment e o malabarismo do Chefe de Estado. III. Chart Comparativo. IV. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente estudo de Direito Comparado tem por objetivo principal analisar os poderes do Chefe de Estado nos sistemas jurídicos brasileiro e estadunidense relacionando-os entre si quanto à forma de ingresso no poder, ao mandato por eles exercido, à possibilidade de renúncia ou vacância do cargo, ao modo como se relacionam com os Poderes Legislativo e Judiciário, à existência e à extensão de responsabilidade criminal e de imunidades destinadas à sua proteção, à sua atuação em âmbito internacional e a outras atribuições que se mostraram pertinentes. Escolhidos por sua proeminência política (mundial e regional) e pela evidência que seus Chefes de Estado vêm assumindo no cenário político mundial, estes países se mostraram ligados de forma embrionária. A pesquisa, realizada com base em seus textos constitucionais, também se valeu da consulta a fontes secundárias e de levantamentos bibliográficos e empíricos que atestaram não apenas a ligação umbilical existente entre eles em decorrência da assunção do mesmo sistema político e da mesma forma de Estado e de Governo, mas também a atribuição de funções bastante similares a seus Presidentes, de

modo a defini-los como protagonistas de suas ordens internas. Finalmente, considerando a ocorrência de processo de *impeachment* já finalizado em solo brasileiro e os rumores que circundam o pedido de impedimento proposto em face do Presidente norte-americano, escolhemos este instituto para avaliar como a personalidade dos Chefes de Estado pode contribuir para a sua (não)efetivação.

Palavras-Chave: *Brasil; Estados Unidos; Chefes de Estado; Poderes.*

Abstract: This comparative law study aims at examining the powers of the Heads of State in the Brazilian and the American legal orders so as to identify similarities and differences among them concerning their selection process (elections), their mandate, the possibility of resignation and of vacating their post, their relationship towards the Legislative and Judiciary, their criminal liability and its extent, the immunities granted for their protection, their role in the international realm and other attributions that may seem relevant. Chosen by their political prominence (regionally and worldwide), and because of the current political attention their Heads of State have been getting in the political scenario, these countries have shown to be linked by their DNA. The research, which essentially revolves around the Constitutional texts of both countries, also considered secondary sources in a complementary way. After carrying out this bibliographical and empirical investigation, we identified the existence of an umbilical connection between Brazil and the USA which, as a result of their adopting the same political system and the same state and governmental forms, conferred their Presidents with very similar attributions and defined them as leading actors in their internal orders. At last, considering the recent occurrence of an impeachment process in Brazil and the recent claims around Trump's impeachment, we chose this common ground as the ideal background for evaluating the influence of the Heads of State personalities over this process.

Keywords: *Brazil; USA; Head of State; Powers.*

I. Introdução

O advento do Estado Liberal e da adoção do sistema tripartido de poderes admitiu a possibilidade de que sistemas de governos variados fossem implementados, a depender da relação estabelecida entre o detentor das

funções legislativas, o Poder Judiciante e o responsável pelas atribuições executivas do Estado.

Em meio à organização e à repartição dos poderes mencionados, a determinação daquele que seria responsável por representar o Estado internacionalmente (por “corporificar sua unidade interna”¹) e daquele a quem incumbiria fixar diretrizes políticas e governar o país, coordenando sua administração em geral², definiu os papéis do Chefe de Estado e de Governo, respectivamente.

No presidencialismo, ao contrário do que acontece em outros sistemas existentes, estas figuras (e funções) concentram-se em única pessoa.

Criado pelos constituintes de Filadélfia (1787), após influência parlamentarista britânica, o sistema presidencialista espalhou-se pelo mundo – especialmente pelos países do continente americano³ – e encontrou solo fértil no Brasil que, desde a proclamação da República (Constituição de 1891), o adotou como sistema de governo.

Desde a sua concepção, o papel do Chefe de Estado, que neste sistema já possuía proeminência reconhecida – em que pese ser o exercício de suas funções controlado pelos outros dois poderes –, acompanhou o crescimento da atuação do Estado, adquirindo proporções ampliadas que levaram até mesmo alguns autores a compará-los – a nosso ver, com certo exagero – a ditadores democraticamente eleitos⁴.

O presente estudo versa justamente sobre os poderes atribuídos aos Chefes de Estado pelos textos constitucionais a que se submetem a fim de verificar a natureza de sua atuação, os limites a ela impostos e o seu relacionamento com os demais poderes estruturantes do Estado em uma perspectiva comparada capaz de contrapor as realidades brasileira e norte-americana.

¹ BERNARDO GONÇALVES FERNANDES, *Curso de Direito Constitucional* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010), p. 708.

² GILMAR FERREIRA MENDES and PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, 6ª (São Paulo, Brasil: Saraiva, 2011, p. 935).

³ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, 5ª, vol. I (Coimbra: Almedina, 2013).

⁴ PAULO BONAVIDES, *Ciência Política*, 10ª, (Malheiros, 2000); OSWALDO TRIGUEIRO, “Os Poderes Do Presidente Da República,” in *Instituto de Direito Público E de Ciência Política – Fundação Getúlio Vargas*, 1952, 22–37, <https://doi.org/355164>. Acesso em 11 set. 2017.

A escolha destes países se deu não apenas em razão da influência do Direito Constitucional norte-americano sobre o brasileiro, mas também pela proximidade de vários institutos jurídicos por eles adotados.

A análise proposta terá como cerne os textos constitucionais dos países mencionados e recorrerá a fontes secundárias complementares quando a temática assim demandar a fim de abordar o modo de investidura dos Chefes de Estado, a extensão de suas competências executivas, sua relação com as Forças Armadas, com o Poder Legislativo e também com o Poder Judiciário, a existência e a extensão de responsabilização criminal capaz de atingi-los, as imunidades a ele conferidas e o seu papel em âmbito internacional.

Na sequência, a fim de examinar como características pessoais do Chefe de Estado podem influenciar nas funções desempenhadas pelo Poder Executivo, analisaremos o instituto do *impeachment* que, levado a termo em solo brasileiro e discutido em território americano, deu espaço para que esta relação fosse observada.

Por fim, apresentaremos grelha comparativa a fim de facilitar a compreensão do estudo realizado pelo leitor.

II. O Chefe de Estado no Presidencialismo Brasileiro e Norte-Americano

Ao contrário da Constituição norte-americana, concisa, sintética, organizada em sete artigos e integrada por vinte e sete emendas, cujo conteúdo formal permanece praticamente inalterado desde a sua promulgação em 1787, o texto constitucional brasileiro, promulgado em 1988, é analítico, extenso e prolixo e conta hoje com mais de 250 artigos, alterados por mais de 99 emendas e acompanhado de 114 artigos relativos a disposições transitórias.

Destinados à regulamentação do exercício do Poder Executivo, a Constituição Brasileira⁵ previu 15 artigos – dez voltados a tratar da atividade

⁵ “Constituição Da República Federativa Do Brasil de 1988” (1988), http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

do Chefe de Estado –, ao passo que a Constituição americana⁶ destinou ao mesmo assunto um artigo composto por quatro seções⁷.

Embora o aumento fático de competências executivas pelo Chefe de Estado tenha sido verificado em ambas as ordens jurídicas, nem a regulamentação da atuação do Chefe de Estado no Brasil, nem sua previsão constitucional nos Estados Unidos foram modificadas de forma proporcional à ampliação verificada na prática.

No Brasil, o fenômeno se explica pela desnecessidade de ampliação de texto já prolixo e detalhista destinado à regulamentação da matéria. Em solo norte-americano, a explicação fica a cargo da consolidação da teoria dos poderes implícitos (*implied powers*), aplicada e controlada pela Suprema Corte e pelo Congresso, que garantiu flexibilidade, ainda que diante da rigidez constitucional existente, à regulamentação dos poderes do Chefe de Estado⁸.

Apesar das diferenças na estruturação do texto constitucional, ambos os países adotam forma republicana de governo e a forma federativa de Estado, além do sistema presidencialista de governo, caracterizado pela existência de três poderes independentes e de atuação harmônica entre si (sistema do *checks and balances*).

O Poder Executivo, tipicamente exercido em ambos os ordenamentos, pelo Presidente da República – Chefe de Estado e de Governo – com o auxílio do vice-presidente e de ministros de Estado por ele nomeados, será o foco deste trabalho.

Atualmente, os Estados Unidos são governados pelo representante do partido republicano, Donald John Trump que, com 70 anos de idade assumiu, de forma polêmica, o cargo em 2016, passando a figurar como o 45^o presidente norte-americano, enquanto o Brasil é regido por Michel Temer, alçado ao cargo de presidente após a remoção decorrente do controverso processo de *impeachment* de sua antecessora, Dilma Vana Rousseff, que ocupou, até 31 de agosto de 2016, o posto de 36^a presidente do país.

Diante deste panorama, passemos à análise comparativa proposta.

⁶ THOMAS JEFFERSON ET AL., “The Constitution of the United States,” *National Archives*, 1778, 1-9, <https://doi.org/10.1017/S0008197300134051>.

⁷ Vale ressaltar que em ambos os casos, pode-se verificar a existência de dispositivos esparsos que também se relacionam com a matéria.

⁸ GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, p.268

1. Eleição, Mandato e Renúncia

Considerando as premissas democráticas que regem os sistemas brasileiro e estadunidense e que atribuem ao povo a soberania do Estado, o voto foi a forma eleita para a seleção de seus Chefes de Estado que, em ambas as ordens jurídicas, apenas poderá concorrer ao cargo caso possua 35 anos e seja cidadão nato do respectivo país (artigos 14, §3º CRFB e artigo 2, seção 1, cláusula 3ª Constituição Norte-Americana – CNA).

Para além desta similaridade, o sistema brasileiro fixou a necessidade de estar o candidato em pleno gozo de seus direitos políticos, possuir domicílio eleitoral no país, ter se alistado eleitoralmente e estar vinculado a um partido político (art. 14, §3º, II a V), enquanto a Constituição dos EUA exigiu, de forma complementar, apenas a comprovação de 14 (quatorze) anos de residência no país (artigo 2º, seção 1, cláusula 3).

Para a seleção democrática do Chefe de Estado, aos cidadãos de ambos os países foi reconhecido o direito universal ao sufrágio – previsto no artigo 14 da Constituição Brasileira –, que nos Estados Unidos veio acompanhado da vedação expressa – advindas das emendas 15, 19 e 24 – de que critérios baseados em raça, cor, prévia condição de servidão, sexo ou pelo não pagamento de impostos sejam adotados a fim de impedir o seu exercício.

Contudo, o direito ao voto para a seleção do Presidente é exercido de modo diverso em cada uma das ordens jurídicas.

Em solo brasileiro, o voto é exercido de forma direta, secreta e obrigatória [ao menos para aqueles maiores de 18 anos e menores de 70]⁹ pela população que, no primeiro domingo de outubro (primeiro turno) e, caso necessário, no último domingo de outubro (segundo turno), se dirige às zonas e seções eleitorais a que está vinculada – em razão de seu domicílio – a fim de eleger, conjuntamente, presidente e vice-presidente (registrados simultaneamente) para um mandato de 04 (quatro) anos (artigo 82 da CFRB).

A seleção do Chefe de Estado termina quando ao menos um dos candidatos alcança, nos termos do artigo 77, § 2º da CF/88, maioria absoluta dos votos (não computados brancos e nulos). Caso nenhum candidato alcance essa porcentagem, os dois candidatos que obtiverem maior número de votos

⁹ Importante ressaltar que o artigo 14 da Constituição Brasileira reconhece a facultatividade do voto para os maiores de 16 e menores de 18 anos, aos maiores de 70 e aos analfabetos.

na primeira votação¹⁰, concorrem novamente no que é conhecido como “segundo turno”, quando então será necessária a maioria simples de votos para a seleção do Presidente da República (art. 77, §3º).

Ao serem eleitos, presidente e vice prestam o compromisso de “manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”, nos termos estabelecidos pelo art. 78 da Carta Maior.

Já no contexto norte-americano, a eleição do Presidente e de seu Vice pelo povo ocorre de forma indireta, através do denominado “Colégio Eleitoral” (conforme previu a 12ª emenda), que é composto por 538 delegados (Eleitores) – eleitos diretamente pelos denominados “pequenos eleitores” – responsáveis pela escolha direta do Presidente e de seu Vice.

De acordo com o artigo 2º, seção 1 e com a 12ª emenda realizada à Constituição Americana, cada Estado terá um número de Delegados (Eleitores) que variará de acordo com o número de representantes por ele detido no Congresso, cabendo ao Distrito de Columbia o mesmo número de Eleitores reservado ao Estado menos populoso do país.

Os Eleitores de cada Estado, então, votarão, em escrutínios distintos, mas na mesma ocasião, para Presidente e Vice-Presidente, com a ressalva de que um dos dois votos não poderá ser depositado em pessoa natural do mesmo Estado representado pelo Eleitor (12ª Emenda da CNA).

O Chefe de Estado será então eleito com a maioria dos votos (atualmente, 270) que, caso não obtida, gera à Casa dos Representantes o dever de escolhê-lo dentre uma lista dos 3 candidatos mais votados, sendo atribuído a cada Estado, um voto. Nesta votação interna, 2/3 dos Estados devem se fazer presentes e maioria de votos deve ser alcançada (12ª Emenda da CNA).

Se a maioria não for alcançada na eleição do Vice-Presidente, caberá então ao Senado escolher, dentre os 2 mais votados, após instauração de sessão com, no mínimo, 2/3 de seus representantes e pela maioria dos votos, quem ocupará o cargo.

¹⁰ Caso haja impedimento ou desistência de candidato antes da realização do segundo turno, o de maior votação subsequente será convocado a participar. Se mais de um candidato ostentar a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso (art. 77, §§ 4º e 5º, CF/88).

Eleito o Presidente, deverá prestar compromisso¹¹ também descrito na Constituição e bastante similar ao previsto pelo constituinte brasileiro, antes de assumir o cargo (artigo 2, seção 1, cláusula 6).

O mandato em ambos os países é de 4 anos, iniciando-se em 1º de Janeiro do ano subsequente ao da eleição, no Brasil (art. 82, CF/88), e no dia 20 de Janeiro, ao meio dia, do ano em que o mandato de seu antecessor se finaliza, nos EUA (20ª emenda, cláusula 1), sendo possível, em ambos os países, uma reeleição subsequente (art. 14, §5º CF/88 e 22ª emenda, seção 1, CNA).

O art. 14, §5º da CF/88 estende o limite estabelecido para a reeleição àquele que houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos, o Chefe de Estado, ao passo que a CNA prevê a mesma limitação àquele que tiver atuado como Presidente por mais de 2 anos em substituição ou sucessão daquele eleito Presidente (22ª emenda, seção 1).

Embora os textos constitucionais permitam a reeleição do Presidente para no máximo um mandato subsequente, a leitura dos dispositivos foi feita de forma divergente nas duas ordens constitucionais. No Brasil, havendo a interseção de mandato por pessoa diferente daquela que por duas vezes consecutivas o tenha ocupado, poderá esta novamente voltar a ocupar o cargo, ao passo que nos EUA, havendo ou não interseção de interposta pessoa, um Presidente não pode ocupar o cargo mais de duas vezes.

Uma vez eleito, o Presidente Brasileiro pode renunciar¹² ao seu cargo, fazendo-se substituir por seu vice (art. 79, CF/88). Caso o vice-presidente também opte por renunciar e/ou dê ensejo à vacância do cargo (por morte ou remoção), o artigo 81¹³ estabelece a necessidade de realização de eleições diretas convocadas pelo Congresso Nacional ou de eleições indiretas

¹¹ “I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.”

¹² Sob a égide da Constituição de 1988, o Presidente Fernando Collor de Melo foi o primeiro Presidente da República a renunciar. Sua renúncia se deu em cenário conturbado, após já ter sido iniciado processo de *impeachment* destinado a removê-lo do cargo.

¹³ A regra do artigo 81 se aplica não apenas ao caso de renúncia (ato voluntário), mas também aos casos de vacância causada por motivos de força maior (morte) ou de remoção forçosa do cargo (*impeachment*). Observe-se ainda que estas regras se aplicam apenas nos casos de vacância permanente de ambos os cargos destinados ao Comando do Poder Executivo.

também pelo Congresso para eleição de substituto, a depender da data em que a vacância dupla for constatada, operando-se a primeira hipótese em caso de vacância nos dois primeiros anos de mandato e a segunda nos dois últimos.

A renúncia também é facultada ao Presidente norte-americano que se faz substituir, tal como no Brasil e nos termos do artigo 2º, seção 1, cláusula 6 e da 25ª Emenda, seção 1 da CNA, pelo Vice-presidente¹⁴. Caso a vacância recaia tão somente sobre o cargo de vice-presidente, caberá ao Chefe de Estado nomear outra pessoa para ocupá-lo (Emenda 25, seção 2).

Diante do exposto, percebemos que, a par do processo eleitoral característico de cada país, as formas de ingresso e investidura no cargo, a duração de mandato eletivo e as formas e consequências da vacância do cargo são muito similares em ambos os ordenamentos jurídicos.

2. Competências Executivas

O constituinte brasileiro, discorreu minuciosamente sobre os poderes e as atribuições de seu Chefe de Estado, elencando-as majoritariamente no rol exemplificativo constante do artigo 84 do texto constitucional, ao passo que a Convenção de Filadélfia tratou do tema de forma sucinta, estando vários dos atos praticados pelo Chefe de Estado norte-americano amparados pela teoria dos “poderes implícitos”¹⁵.

Embora encontremos nos dispositivos constitucionais competências de toda natureza (legislativa, internacional, etc.) atribuídas ao Presidente, sua apresentação, para fins didáticos e metodológicos, será feita de forma segmentada. Assim, neste momento nos ocuparemos das atribuições voltadas à função executiva por ele desempenhada.

Tanto a Constituição Brasileira (art. 76), quanto a norte-americana (artigo 2º, seção 1), atribuem expressamente ao Presidente, o exercício

Em caso de vacâncias temporárias (doenças, férias, etc), observa-se a ordem de substituição prevista no artigo 80 combinado com o artigo 12, §3º da Constituição Federal.

¹⁴ A substituição o Presidente pelo Vice também é antevista pela CNA em sua 25ª emenda, seções 3 e 4, para os casos de incapacidade do Chefe de Estado.

¹⁵ GOUVEIA, Manual de Direito Constitucional, 2018, p. 268.

do Poder Executivo, reconhecendo-lhe legitimidade para o exercício da direção da Administração Federal.

O poder de nomeação de autoridades governamentais é reconhecido pelo texto constitucional brasileiro, que lhe confere poderes para nomear e exonerar: os Ministros de Estado (art. 84, I) – que o auxiliam no exercício da função administrativa federal; os membros do Conselho da República (órgão superior de consulta do Presidente) e o Presidente do Banco Central, após aprovação pelo Senado.

Reconhecendo também o poder de nomeação de autoridades governamentais, porém de forma mais genérica e aberta, a Constituição americana estabelece a sua competência para nomear¹⁶, após oitiva e autorização do Senado, todos os oficiais¹⁷ dos Estados Unidos cujas nomeações não decorrerem de previsão constitucional ou legal diversa (artigo 2º, seção 2, cláusula 2).

Verificamos assim o amplo poder de ambos os Chefes de Estado em indicar e nomear (bem como dispensar) autoridades de governo, especialmente aquelas ligadas ao exercício da função administrativa, justamente com o intuito de facilitar o exercício de suas atribuições e o comando do Estado¹⁸.

Somado ao poder de nomeação, a Carta brasileira conferiu ao Presidente, o poder de: a) prover e extinguir cargos públicos na forma da lei (art. 84, XXV); b) expedir decretos e regulamentos necessários ao fiel cumprimento da lei (art. 84, IV); c) expedir decreto que verse sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” e sobre a “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos” (art. 84, VI, “a” e “b”).

¹⁶ Ressalte-se que “o poder de demitir está implícito no de nomear e não no de aprovar, eis em síntese a doutrina consagrada no Myers Case, julgado em 1926”. O. TRIGUEIRO. *Os poderes do presidente da República. Instituto de Direito Público e de Ciência Política*. Fundação Getúlio Vargas. Anais...1952. p. 31.

¹⁷ O governo americano informa em seu sítio oficial que atualmente o Poder Executivo norte-americano “emprega mais de 4 milhões de americanos”

¹⁸ Apontamos para o fato de que a nomeação de Ministros (auxiliares no exercício do Poder Executivo) pode, em território brasileiro, recair sobre membros do Congresso, enquanto nos EUA, essa hipótese encontra-se vedada por força de dispositivo constitucional (artigo I, sec. 6, cl. 2)

Além disso, compete a ele convocar e presidir o Conselho da República (art. 84, XVIII), órgão superior de consulta do Presidente da República que se pronuncia, dentre outros assuntos, sobre “questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas” (art. 90, CF/88).

Da mesma forma, a Constituição americana reconhece o dever do Presidente em zelar pela execução fiel das leis e, ainda que não preveja de forma detalhada suas competências, a prática demonstra semelhanças entre seus poderes e os do Chefe de Estado¹⁹ brasileiro.

3. O exercício do Comando das Forças Armadas e poder de Manutenção da Segurança na Ordem Interna

De acordo com o *Government Publishing Office* dos Estados Unidos²⁰, a inconveniência de se atribuir a função de Chefe das Forças Armadas a um grupo e o perigo de conferi-la a uma pessoa estranha à liderança política do país levaram os constituintes originários a eleger o Presidente para o exercício desta função.

Além disso, a concentração de poderes de Chefe de Estado e Chefe de Governo em uma única pessoa, responsável por representar internacionalmente o Estado a que está vinculado – garantindo-lhe a soberania – e por tomar as medidas cabíveis para seu funcionamento administrativo, impôs, para a manutenção da coerência lógica do sistema, o reconhecimento do Presidente como *Commander-in-Chief*.

A atribuição desta função ao Chefe de Estado pode ser verificada nos artigos 84, XIII e 142 da Constituição Brasileira e no artigo 1º, seção 2, cláusula 1 da CNA.

No exercício de manutenção da segurança interna do país, a Constituição Brasileira ainda assegurou ao Presidente, a competência privativa para

¹⁹ Um exemplo é a similaridade entre os decretos executivos e os chamados *presidential memoranda*, no exercício típico da atividade administrativa.

²⁰ Comentários feitos à Constituição Norte Americana – “Article II – Executive Department Contents,” 2004, 427–632. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-2002/pdf/GPO-CONAN-2002-8-3.pdf>

decretar o estado de defesa²¹ e o estado de sítio²², bem como para decretar e executar a intervenção federal²³ (art. 84, IX e X, CF/88).

A Constituição também atribuiu ao Presidente da República a posição de Presidente do Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta da presidência sobre assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado Democrático (art. 84, XVIII).

No caso norte-americano, compete ao Congresso e não ao Presidente, convocar a *Militia* a fim de reprimir insurreições ou repelir invasões. Contudo, ao Chefe de Estado, tal como se verificou durante o governo Bush e, posteriormente, no mandato Obama²⁴, compete declarar o “Estado de Emergência”.

Assim, vemos que na prática, os poderes do Chefe das Forças Armadas em ambas as ordens jurídicas são semelhantes, diferenciando-se no aspecto de regulamentação constitucional, justamente pela natureza redacional destes textos.

4. Chefe de Estado e o seu papel no Direito Internacional

No que toca à atuação internacional do Chefe de Estado, verificamos que, em ambos os países, compete a seus respectivos Presidentes a representação internacional dos Estados que os elegeram.

²¹ O Estado de Defesa, cuja decretação está prevista no artigo 136 da CF/88, consiste no “conjunto de medidas que objetivam debelar ameaças à ordem pública”. UADI LAMMÊGO BULOS. *Curso de Direito Constitucional*. 2011, p. 1419.

²² Por sua vez, o Estado de Sítio se apresenta como situação mais calamitosa que a primeira, e consiste na “suspensão enérgica, temporária e localizada das garantias constitucionais, com vistas a preservar e defender o próprio Estado democrático, bem como dar condições para a defesa da soberania nacional em caso de guerra.” UADI LAMMÊGO BULOS. *Curso de Direito Constitucional*. 2011, p. 1420.

²³ A intervenção federal é “mecanismo drástico e excepcional, destinado a manter a integridade dos princípios basilares da Constituição, enumerados taxativamente no art. 34 da CF”. GILMAR FERREIRA MENDES and PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, 6ª (São Paulo, Brasil: Saraiva, 2011, p. 833).

²⁴ BBC Brasil. “Por Que Os EUA Ainda Vivem Em Estado de Emergência Nacional 15 Anos Após O 11 de Setembro – BBC Brasil.” 11 setembro, 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37327029>>. Acesso em 13 de setembro de 2017.

As Constituições analisadas são similares ao preverem a competência do Presidente para manter relações com Estados estrangeiros por meio da celebração de tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo ora pelo Congresso – no caso Brasileiro –, ora pelo Senado²⁵ – no caso Americano (art. 84, VII e VIII, CF/88 e artigo 2º, seção 2, cláusula 2, CNA).

A atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no exercício desta atribuição evidencia, em ambos os países, o funcionamento do sistema de freios e contrapesos idealizado para coibir abusos estatais, justamente por exigir que as manifestações de vontade de ambos os órgãos sejam respeitadas.

Ambos os textos constitucionais ainda garantem o poder de nomeação de representantes diplomáticos ao Presidente. No Brasil, essa competência é privativa (art. 84, VII), enquanto nos EUA, essa competência depende do consentimento do Senado (artigo 2º, seção 2, cláusula 2, CNA).

Percebemos ainda que, no Brasil, ao Presidente compete, nos termos do artigo 84, XIX e XX da CF/88, declarar guerra ou paz, desde que autorizado pelo Congresso ou referendado por ele. Já nos EUA esse poder foi atribuído ao Congresso nos termos do artigo 1º, seção 8, cláusula 11 da CNA.

Embora o texto constitucional confira ao Poder Legislativo o poder de se manifestar sobre atos de guerra, o Chefe de Estado dos EUA, desde o final da Segunda Guerra Mundial, vem realizando, sem a participação do Legislativo, atos considerados “menores que uma guerra”, caso se verifique interesse nacional em sua prática²⁶.

O exemplo mais recente do exercício destes “poderes de guerra”²⁷ ocorreu em abril de 2017, quando Donald Trump lançou mísseis contra uma base

²⁵ A mesma cláusula da Constituição Americana impõe que o Senado aprove por 2/3 de seus membros os tratados celebrados pelo Presidente para que ele seja recepcionado na ordem interna do país.

²⁶ CHARLIE SAVAGE, “Was Trump’s Syria Strike Illegal? Explaining Presidential War Powers” in *The New York Times*, 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/04/07/us/politics/military-force-presidential-power.html?mcubz=3>>. Acesso em 08 set. 2017.

²⁷ Em justificativa ao ato praticado, Trump se manifestou publicamente alegando que “It is in this vital national security interest of the United States to prevent and deter the spread and use of deadly chemical weapons.” CHARLIE SAVAGE. “Was Trump’s Syria Strike Illegal? Explaining Presidential War Powers” *The New York Times*, 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/04/07/us/politics/military-force-presidential-power.html?mcubz=3>>. Acesso em 15 ago. 2017.

aérea do governo Sírio (comandado por Bashar al-Assad) em retaliação pelo uso de armas químicas contra civis daquele país. O ato contou com grande aprovação dos membros do Congresso que, contudo, anteviram a necessidade de autorização congressional caso os planos do Presidente envolvessem prática de atos subsequentes de mesma natureza.

5. *Chefe de Estado, Responsabilidade Criminal e Imunidades*

No Brasil, a caracterização e os limites da responsabilidade criminal do Chefe de Estado foram previstos pelo texto constitucional, que reconheceu a possibilidade de o Presidente responder por crimes comuns, ou seja, por condutas tipificadas pela legislação penal nacional, desde que: 1) sejam cometidos durante o mandato e com ele possuam ligação^{28 29}, nos termos do art. 86, §4º, CF/88; 2) seja o recebimento da denúncia ou queixa-crime autorizado por 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados (art. 86, *caput*, CF/88) e 3) seja o processo iniciado perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “b”, CF/88).

Uma vez recebida a denúncia pelo STF, o Presidente será afastado de seu cargo por 180 (cento e oitenta dias) – art. 86, §1º, I e §2º, CF/88 – a fim de permitir a conclusão do julgamento que, se não chegar a termo ao final deste prazo, autoriza o retorno do Chefe de Estado à função presidencial. Havendo condenação ao final do processo, o Presidente somente poderá ser preso após o trânsito em julgado da decisão que decretar sua prisão (art. 86, §3º).

²⁸ Essa limitação ficou conhecida pela doutrina como “irresponsabilidade penal relativa” por impedir que, durante o mandato, seja o Presidente processado por atos estranhos ao exercício de suas funções. PEDRO LENZA. *Direito Constitucional Esquematizado*, São Paulo: Saraiva, 2011; ALEXANDRE DE MORAES. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011 and MARCELO NOVELINO. *Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2012. Ela é denominada “relativa”, pois, após o fim do mandato, o então presidente poderá responder normalmente pelos crimes comuns que praticou antes ou durante o mandato, mas que com ele não possuíam conexão, mesmo porque, suspenso, durante o mandato, o prazo prescricional da conduta penal.

²⁹ Alexandre de Moraes ao descrever essa hipótese, sustenta, portanto, que o crime precisa ser cometido *in officio* ou *propter officio*. ALEXANDRE DE MORAES. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 514.

Neste aspecto, a doutrina reconhece a atribuição pelo texto constitucional ao Chefe de Estado da chamada “imunidade formal relativa à prisão”³⁰ – uma vez que somente após o trânsito em julgado poderá ser o Presidente preso (evitando-se, portanto, prisões cautelares diversas) –, bem como da denominada “imunidade penal relativa”, que consiste na impossibilidade de responsabilização do Presidente por crimes comuns não relacionados ao mandato enquanto estiver no exercício do cargo.

Assim, verificamos que as hipóteses de responsabilização do Chefe de Estado brasileiro durante o exercício do mandato são extremamente reduzidas.

Para além da responsabilidade criminal, a CF/88 também regulamentou a responsabilidade político-administrativa do Presidente da República nos casos em que “crimes de responsabilidade”³¹ forem cometidos, punindo-os com a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de outra função pública por 8 anos (artigo 52, parágrafo único, CF/88).

Estas penalidades político-criminais³² resultarão de um processo de *impeachment* iniciado perante a Câmara dos Deputados que, autorizando a instauração do processo por 2/3 de seus membros (art. 86, *caput*), suspenderá o Presidente de suas funções por 180 dias (art. 86, §1º, II, CF/88) e permitirá o início do processo de impedimento junto ao Senado Federal. Este, por sua vez, atuará como Tribunal Político (art. 52, I), receberá o Presidente do Supremo Tribunal Federal para a condução do processo e decidirá pela condenação ou absolvição do Presidente, sempre por 2/3 de seus membros (art. 52, parágrafo único).

Nos Estados Unidos, a Constituição silenciou-se sobre a possibilidade de responsabilização criminal do Presidente e foi bastante mais sucinta ao prever a possibilidade de *impeachment* do Chefe de Estado, deixando às Cortes e às Casas Legislativas a fixação das especificidades de seu procedimento.

³⁰ . PEDRO LENZA. *Direito Constitucional Esquematizado*, São Paulo: Saraiva, 2011, p. 610.

³¹ Em que pese a utilização da expressão “crime”, as condutas que a eles correspondem possuem natureza político-administrativa e estão elencadas tanto no rol exemplificativo do art. 85 da Constituição Federal, quanto em Lei ordinária (Lei 1079/50).

³² A natureza do processo de *impeachment* e, conseqüentemente, da pena dele decorrente são objeto de discussão doutrinária ainda não pacificada. ALEXANDRE DE MORAES. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 504.

Além de abranger o Presidente, o *impeachment*, segundo o texto constitucional ianque, também se mostra aplicável a seu Vice e aos demais oficiais civis³³ do país, podendo ser iniciado nos casos de traição (descrita no artigo 3º seção 3 da Constituição), suborno e outros crimes ou delitos graves³⁴.

Em decorrência de seu processamento e reconhecendo sua natureza eminentemente política (e não criminal), as únicas penas aplicáveis aos investigados, tal como previsto no texto constitucional brasileiro, são a remoção do cargo ocupado e a proibição de exercício de cargos honoríficos, de confiança ou remunerados nos Estados Unidos (artigo 1º, seção 3, cláusula 7, CNA).

Conforme determinado pelo artigo 1º, seção 2, cláusula 5, em conjunto com o mesmo artigo, seção 3, cláusula 6 da Constituição norte-americana, à Casa de Representantes caberá o início do processo de impedimento, enquanto ao Senado, presidido pelo *Chief Justice*, caberá o seu julgamento (exceção à regra do júri prevista no artigo 3º, seção 2, cláusula 3 da CNA) que, caso conte com 2/3 de votos dos membros da Casa, poderá ensejar a remoção do agente de seu cargo.

Note-se, portanto, a semelhança na condução do processo de impedimento do Chefe de Estado em ambos os países que envolvem tanto suas casas legislativas, quanto seu Poder Judiciário em sua realização e preveem quóruns similares para o seu processamento e penas idênticas como consequência de eventual condenação.

Apontamos, contudo, para a diferença de que enquanto no Brasil é possível o afastamento – ainda que temporário – do Chefe de Estado de suas funções em razão da instauração do processo de impedimento, nos

³³ Esse termo compreende juízes, mas não abarca militares ou membros do Congresso. Apontamos também o fato de que essa possibilidade é aplicável no sistema jurídico brasileiro. – GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE USA, Comentários à Constituição dos Estados Unidos – Article II – Executive Department Contents”, 2004, pp. 427–632

³⁴ Apesar da expressão vaga utilizada pela Constituição, os juristas entendem que ela compreende “commissions or omissions in office which were not criminally cognizable” – GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE USA, Comentários à Constituição dos Estados Unidos – Article II – Executive Department Contents”, 2004, p. 650. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-REV-2015/pdf/GPO-CONAN-REV-2015-9-3.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

Estados Unidos, essa hipótese somente é permitida pelo texto constitucional após e caso haja condenação pelas Casas Legislativas.³⁵

No âmbito da possibilidade de responsabilização penal do Chefe de Estado, a Constituição norte-americana foi omissa, diferenciando-se da brasileira. Contudo, as Cortes estadunidenses reconhecem a existência de imunidade ao Presidente enquanto ocupante do cargo. Anello³⁶ confirma esse posicionamento ao alegar que

“Attorney General’s Office of Legal Counsel has considered this issue in depth twice in the past half-century – in 1973, in connection with President Richard Nixon’s role in Watergate, and again in 2000, after President Bill Clinton was acquitted of impeachment charges. On both occasions, federal lawyers in the Attorney General’s office apparently determined that the indictment or criminal prosecution of a sitting President was impermissible and unconstitutional because it would undermine the capacity of the executive branch to perform its constitutionally assigned functions.”

Entretanto, considerando que o estudo comparado aqui realizado adotou como parâmetro os textos constitucionais de cada país, maiores considerações acerca do assunto não serão aqui abordadas.

6. Incompatibilidades para o exercício do cargo de Chefe de Estado

Ao tratar das incompatibilidades existentes para o exercício do cargo de Chefe do Estado, a Constituição Federal Brasileira, objetivando afastar dos ocupantes de cargos públicos a visão tradicional patrimonialista descrita por Weber³⁷ e vedar a alternância meramente formal de poder,

³⁵ Essa realidade foi observada no caso do processamento do pedido de *impeachment* oferecido contra o Presidente democrata Bill Clinton que, mesmo tendo sido condenado pela Casa de Representantes, foi absolvido pelo Senado, tendo permanecido, durante todo o processo, no exercício do cargo.

³⁶ ROBERT ANELLO, “Can A President (Trump) Be Prosecuted Based Upon Allegations Of Past Misconduct?,” in *Forbes*, 2016, <https://www.forbes.com/sites/insider/2016/11/09/can-a-president-trump-be-prosecuted-based-upon-allegations-of-past-misconduct/#b70f317491bf>.

³⁷ MAX WEBER. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Rev. Técnica Gabriel Cohn, 4^a ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, 2009 (reimpressão). Volume I.

determinou em seu art. 14, §7º, a impossibilidade de que “o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição”, sejam elegíveis.

Por sua vez, a Constituição americana previu em seu artigo 1º, seção 3, cláusula 5, a impossibilidade de que o Vice-Presidente, caso venha a substituir o Presidente em suas funções, cumule-a ao exercício da função de Presidente do Senado³⁸.

Ainda, a 14ª Emenda, em sua cláusula 3, vedou àquele que “como membro do Congresso ou como oficial dos Estados Unidos, tiver assumido o compromisso (juramento) de defender a Constituição dos Estados Unidos e, mesmo assim, houver se engajado em insurreição ou rebelião contra a Constituição ou houver auxiliado e garantido abrigo a inimigos”, o exercício das funções de Presidente ou Vice-Presidente dos Estados Unidos.

7. O Chefe do poder Executivo e sua relação com o poder Legislativo

Dentre os elementos caracterizadores do Presidencialismo, Bacelar Gouveia³⁹ elenca “a independência política recíproca entre o Presidente da União e o Congresso Federal, não podendo os respectivos mandatos condicionar-se politicamente, nenhum deles podendo demitir ou dissolver o outro por razões políticas”.

Assim, verificamos que nos EUA e no Brasil, ao contrário dos que ocorre nos sistemas parlamentaristas de governo, a dissolução, pelo Presidente, do Parlamento ou a submissão dos Chefes do Poder Legislativo à sua indicação e nomeação, não apenas afrontam a estrutura presidencialista adotada, mas ofendem, aos olhos de parcela da doutrina, suas ordens constitucionais.

Contudo, existem, em ambas as ordens constitucionais, previsões que versam sobre a atuação do Presidente junto aos órgãos legiferantes, as quais abordam, de forma bastante parecida, a participação do Chefe de Estado enquanto detentor do poder de promulgação e veto de atos legislativos.

³⁸ A função de Presidência do Senado é atribuída ao Vice-Presidente da República norte-americana por força de seu artigo 1º, sec. 3, cl. 4.

³⁹ Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, I: p. 279.

O art. 84, IV da Constituição Brasileira confere ao Presidente a competência privativa para “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis”, enquanto a Constituição norte-americana determina que “toda ordem, resolução ou voto a que a participação do Senado e da Casa de Representantes se faça necessária será apresentada ao Presidente da República para que seja por ele aprovada” (artigo 1º, seção 7, cláusula 3).

Ambos os textos fixam prazo para o exercício desta função promulgadora do Presidente. No Brasil, a promulgação da lei pelo Presidente – que simultaneamente gera a sua sanção⁴⁰ – precisa ocorrer no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, sob o risco de ser efetivada pelo Presidente do Senado, que caso não o faça no mesmo prazo, terá a competência avocada pelo Vice-Presidente da mesma Casa (art. 66, §§ 3º, 5º e 7º, CF/88).

Nos Estados Unidos, competirá ao Presidente, analisar todo projeto de lei já aprovado pelas Casas Legislativas, a fim de aprová-lo ou rejeitá-lo (artigo 1º, seção 7, cláusula 1). Caso decida aprová-lo, deverá assiná-lo e, permanecendo inerte, após 10 dias do recebimento do projeto de lei, será ele considerado aprovado e assinado para todos os fins, nos termos do art. 1º, seção 7, cláusula 2 da CNA.

No Brasil, o veto exercido pelo Chefe de Estado de forma privativa, justificar-se-á por razões de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público e poderá ser total ou parcial nos termos do art. 84, V da CF/88, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, onde o veto jamais poderá abranger apenas parte do ato legislativo.

Em regra, o poder de veto pelo Presidente brasileiro deve ser exercido no prazo de 15 dias (art. 66, §1º), sob pena de ser a lei considerada tacitamente sancionada (art. 66, §3º). Havendo veto de parte ou da totalidade do ato, o Presidente deverá informar as razões que o motivaram ao Presidente do Senado no prazo de 48 horas, vez que poderá ser ele derrubado pelo Congresso, em sessão conjunta realizada 30 dias após o seu recebimento, por maioria absoluta de seus membros (art. 66, §§ 3º e 4º).

Caso o veto seja derrubado, caberá ao Presidente sancionar o projeto de lei sem o veto por ele inicialmente realizado (art. 66, §5º).

⁴⁰ “Promulgação,” Senado Federal do Brasil, accessed September 15, 2017, Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/promulgacao>>. Acesso em 15 set. 2017.

Em solo americano, o prazo para exercício do poder de veto é menor – 10 dias. Contudo, em sendo ele oposto ao projeto de lei, seus motivos (mensagem de veto) deverão ser, juntamente com o projeto de lei, remetidos à Casa Legislativa na qual o processo legislativo se iniciou para sua apreciação. O veto pode, tal como ocorre no Brasil, ser derrubado, desde que 2/3 dos membros de ambas as Casas, em votações subsequentes, assim determinem. (artigo 1º, seção 7, cláusula 2)

O quórum estadunidense para a derrubada do veto presidencial é mais qualificado do que o brasileiro e, em vez de votação conjunta para essa finalidade, o texto americano prevê sessões subsequentes das casas legislativas.

Há ainda mais uma modalidade de veto presidencial norte-americano que se verifica quando, passados 10 dias do recebimento do projeto de lei pelo Presidente sem que ele a tenha aprovado – o que ensejaria o seu retorno ao Congresso como se assinada tivesse sido –, o seu retorno à Casa Legislativa é obstado pelo recesso do Parlamento⁴¹.

Para além do exercício do poder de sanção e veto, existem outras formas de interação entre o Chefe de Estado e o Poder Legislativo. No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal reconheceu ao Presidente o poder de deflagrar o processo legislativo relativo a emendas constitucionais, leis ordinárias e leis complementares (artigos 60, II e 61).

Além disso, prestigiu-o com o exercício exclusivo (indelegável) da iniciativa legislativa nos casos previstos pelo artigo 61 em seu parágrafo primeiro, incisos I e II, alíneas “a” a “f”⁴² e com a possibilidade de edição não

⁴¹ Esse veto é chamado pela doutrina de *pocket veto*. Pocket Veto. Disponível em <https://www.senate.gov/reference/glossary_term/pocket_veto.htm>. Acesso em 15 set. 2017.

⁴² Art. 61, § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

apenas de leis delegadas – nos limites autorizados pelo Congresso Nacional e nos moldes previstos pelo artigo 68 da CF/88 –, mas também de medidas provisórias dotadas de força de lei imediata, nos termos e condições fixadas pelo artigo 62 e pelo artigo 84, XXVI da Constituição Federal.

No âmbito da Constituição norte-americana, a edição das chamadas *executive orders*⁴³ pelo Presidente da República não possui previsão expressa. Contudo, a teoria dos poderes implícitos se vale da determinação constante do artigo 2, seção 3 do texto constitucional (que impõe ao Presidente a função de garantir a boa execução das leis) para justificá-las.

No que toca à convocação de referendos e plebiscitos, verificamos que ambos os textos constitucionais ou atribuem esta função a outro órgão – como é o caso do brasileiro que reconheceu ao Congresso a capacidade para “autorizar referendos e convocar plebiscitos (art. 49, XV) – ou sequer lidam com a questão, deixando-as ao arbítrio dos demais entes da federação – como se verifica nos EUA.

Em ambas as ordens jurídicas, o Presidente tem o dever constitucional de comunicar ao Congresso sobre o estado da União (situação em que o país se encontra) e solicitar medidas ou fazer as recomendações que julgar cabíveis. Este dever é a “base formal para a liderança legislativa do Presidente”⁴⁴

No Brasil, essa ação se dá através da remessa de mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa (art. 84, XI), enquanto nos EUA, a informação do estado da União é feita pelo Chefe de Estado, acompanhada de recomendações por ele tidas como necessárias (art. 2º, sec. 3).

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

⁴³ As *executive orders* são atos provenientes do Poder Executivo, mas dotados de força legislativa imediata (tal como a medida provisória), cuja multiplicação se verificou de forma significativa ao longo dos anos. J. WOOLEY; G. PETERS. *Executive Orders*. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb/data/orders.php>>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁴⁴ Comentários à Constituição dos Estados Unidos – Article II – Executive Department Contents , 2004, p. 599. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-REV-2015/pdf/GPO-CONAN-REV-2015-9-3.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

Em ambos os países, compete ainda ao Presidente, convocar as Casas do Congresso para sessões extraordinárias. Contudo, diferentes são as hipóteses que o autorizam a fazê-lo. Em solo americano, este ato pode ser praticado quando o Presidente julgar necessário – sempre, contudo, de forma excepcional (artigo 2º, seção 3). Já no Brasil, a convocação extraordinária do Congresso Nacional pode ocorrer apenas em caso de urgência ou interesse público relevante, ainda mediante aprovação por maioria absoluta de suas Casas (art. 57, §6º, II).

Por fim, existem ainda em ambas as ordens jurídicas, dispositivos constitucionais que, embora tratem da relação entre o Chefe de Estado e o Poder Legislativo, não encontram correspondência no texto constitucional a que estão sendo comparados. Elencaremos a seguir os mais relevantes.

Ao Presidente brasileiro compete: enviar ao Congresso o plano plurianual de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamentos previstos pela Constituição (art. 84, XXII); prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (Art. 84, XXIV) e nomear os Ministros do Tribunal de Contas de União (TCU) – órgão integrante do Poder Legislativo, destinado à efetivação de sua função fiscalizadora típica (art. 84, XV).

Já em âmbito estadunidense, ao Presidente cabe, em caso de discordância entre as casas legislativas com relação ao seu período de recesso, fixar o tempo que julgar adequado para tanto (artigo 2º, seção 3) e preencher as vacâncias que forem verificadas durante o período de recesso do Senado (artigo 2º, sec. 2, cl. 3). Além disso, ao vice-presidente compete ocupar, concomitantemente à sua função executiva, a função de Presidente do Senado, embora não possua direito a voto (artigo 1º, seção 3, cláusula 4).

8. *Chefe de Estado e o poder Judiciário*

O relacionamento entre Chefe de Estado e Poder Judiciário, tal como já observado em sua relação com os órgãos legiferantes, se justifica pela necessidade de atuação independente, porém harmônica dos três Poderes.

Contudo, verifica-se que, ao contrário das atribuições legislativas conferidas ao Presidente da República – que se traduzem em rol extenso e

variado de competências –, sua atuação no âmbito judicial limita-se, quase que exclusivamente, ao exercício da *appointments clause*⁴⁵.

Ilustrando esta constatação, a regra constante do artigo 2º, seção 2, cláusula 2 da Constituição dos EUA prevê de forma genérica que ao Presidente compete indicar e nomear, com o consentimento do Senado, os ministros da Suprema Corte.

A Constituição Brasileira, descendo às minúcias com que se acostumou, previu, tal como o texto americano, o poder do Presidente para nomear, após aprovação do Senado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e das demais Cortes Superiores do país. Além deles, serão nomeados pelo Presidente, o Procurador Geral da República (art. 84, XIV), os magistrados nas hipóteses previstas na Constituição⁴⁶ e o Advogado Geral da União (art. 84, XVI).

Em ambos os casos, ao Presidente também foi conferido o poder e a faculdade de conceder indultos. No Brasil este poder veio acompanhado daquele que permite ao Presidente comutar penas (art. 84, XII) e nos Estados Unidos, a concessão de indultos fez-se acompanhar da possibilidade de concessão de “graça” (perdão) por ofensas praticadas contra os Estados Unidos, exceto nos casos em que elas sejam capazes de ensejar a instauração do processo de *impeachment* (artigo 2º, seção 2).

É válido, por fim, mencionar que a Constituição Brasileira reconheceu como parte legítima a propor ações destinadas ao controle de constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais junto ao Supremo Tribunal Federal, o Presidente da República (art. 103, I, CF/88).

⁴⁵ JOHN O. MCGINNIS, “Appointments Clause,” in *The Heritage Guide to the Constitution*, (accessed September 15, 2017, <http://www.heritage.org/constitution/#1/articles/2/essays/91/appointments-clause>).

⁴⁶ As hipóteses de nomeação de magistrados são inúmeras e aparecem de forma esparsa no texto constitucional. A título de exemplo, mencionados a sua competência para nomear: os membros do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, §2º), do Superior Tribunal de Justiça (art. 104, parágrafo único), os juízes dos Tribunais Regionais Federais e do Trabalho (arts. 107 e 115), os membros do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A), dentre outros.

9. Competências extraordinárias

Além das competências específicas já abordadas neste estudo, consideramos relevante mencionar ainda que no Brasil, para além das atribuições fixadas em âmbito administrativo, legislativo, internacional e político, o Chefe de Estado ainda é responsável por nomear os dirigentes de instituições federais de ensino superior, nos termos do art. 84, IV da Constituição, regulamentado pelo Decreto 1.916 de 1996. No âmbito norte-americano não encontramos regra paralela.

10. Estudo de caso: o impeachment e o malabarismo do Chefe de Estado

A atuação do Chefe de Estado possui limites e parâmetros previstos pela Constituição. Contudo, a prática evidencia que a personalidade daquele que exerce a função pode influenciar os resultados dela decorrente.

Exemplo que demonstra esta constatação está no modo como os Chefes de Estado nos EUA e no Brasil afetaram a (não) consumação do instituto do *impeachment*.

No Brasil, em 2014, a Presidente Dilma Rousseff foi eleita para o seu segundo mandato (com margem pequena de diferença do segundo candidato) após ter finalizado, de forma conturbada, seu primeiro governo em outubro de 2013. Com a situação econômica do país se deteriorando de forma rápida, o apoio popular que herdara de Lula (Presidente que a antecederia) progressivamente diminuía.

Em 2015, em meio à crise econômica que batia recordes experimentados em 1996⁴⁷, a Presidente, já conhecida por sua falta de habilidade negocial, por seu jeito autoritário e centralizador e por sua predileção pela governança de gabinete⁴⁸, restringiu ainda mais o seu convívio político e viu sua base partidária se desmantelar – seja em razão das prisões realizadas

⁴⁷ ANAY CURY and CRISTIANE CAOLI, “Economia – Inflação de Janeiro a Outubro É a Maior Desde 1996, Diz IBGE,” *GI*, 2015, <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/11/inflacao-fica-em-082-em-outubro-diz-ibge.html>. Acesso em 15. Set. 2017.

⁴⁸ A. DE OLIVEIRA, “Desconstruindo Dilma”. Disponível em: <<http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,desconstruindo-dilma,10000000301>>. acesso em: 15 set. 2017.

pela operação “Lava Jato” da Polícia Federal⁴⁹, seja em razão da perda de apoio parlamentar em decorrência de seus altos níveis de impopularidade.

Sem apoio de seu Vice⁵⁰ (e de sua respectiva base de apoio desde julho de 2015)⁵¹ e de seu próprio partido político, Dilma deixou transparecer a dureza de sua personalidade e não conseguiu mais “tomar emprestado” os efeitos positivos políticos decorrentes do sorriso, da malemolência e da habilidade de negociar de seu antecessor.

A fim de conter a inflação e as taxas de desemprego que atingiram índices somente vistos na década de 90, a Presidente tomou medidas e, sem dialogar com o povo que a tinha elegido justamente com o intuito de não ver práticas daquela natureza implementadas, conseguiu atrair para si, altos índices de rejeição popular⁵².

Ao final do mesmo ano, a Presidente viu seu pedido de *impeachment* ser aceito na Câmara dos Deputados.

No ano seguinte, confrontada com um rombo de R\$ 114,9 bilhões nos cofres públicos⁵³ e com a rejeição das contas de seu governo pelo Tribunal

⁴⁹ Apenas no ano de 2015 foram presos: João Vaccari (tesoureiro do PT), Marcelo Odebrecht (empresário acusado de envolvimento em esquemas de corrupção envolvendo contratos firmados em diversas obras pelo país) e Delcídio do Amaral (senador e líder do governo no Senado).

⁵⁰ Emblemático foi a divulgação, em 07 dezembro de 2015, de carta redigida pelo então vice-presidente, Michel Temer, em que expressa sua insatisfação na ocupação da posição de “vice decorativo” e na perda de “todo protagonismo político” que teve no passado. O Vice ainda lamentou ser convocado pela Presidente apenas “para resolver as votações do PMDB e as crises políticas. ANDRÉIA SADI. “Leia a Íntegra Da Carta Enviada Pelo Vice Michel Temer a Dilma – Notícias Em Política.” *GI*, 2015. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>. Acesso em 17 set. 2017.

⁵¹ Aqui nos referimos à manifestação pública feita pelo recém-eleito Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha em que declarou o seu rompimento com o governo. M. HAUBERT “Sou oposição ao governo”, diz Eduardo Cunha após ser citado por delator – 17/07/2015 – Poder – *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/poder/2015/07/1657020-eduardo-cunha-anuncia-que-agora-e-oposicao-ao-o-governo.shtml>>. Acesso em 15 set. 2017.

⁵² JEFFERSON PUFF, “‘Faltou Mea Culpa. Agora É Tarde Demais’, Diz Ex-Ministro de Dilma Que Alertou Para ‘comunicação Errática’” in *BBC Brasil*, 2016, http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160418_ping_thomas_traumann_jp. Acesso em: 15 set. 2017.

⁵³ A. Martello. Economia – Contas do governo têm rombo recorde de R\$ 114,9 bilhões em 2015. Disponível em:<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/contas-do-governo-tem-rombo-recorde-de-r-1149-bilhoes-em-2015.html>. Acesso em 15 set. 2017.

de Contas da União, Dilma enfrentou a perda de praticamente todo apoio político que possuía no Congresso⁵⁴. Ciente de que não detinha habilidades para lidar com a situação, tentou se socorrer de Lula, que assumiu a frente das negociações com os parlamentares e buscou alianças políticas a fim de impedir o prosseguimento do processo de *impeachment*, mas não conseguiu evitar sua condenação política pelo Congresso.

Sua personalidade forte e sua inabilidade na negociação de apoio político, certamente influenciaram para a ocorrência destes desfecho.

Michel Temer – sucessor e responsável por parte da perda de apoio partidário de Dilma – também enfrenta processos de impedimentos no Congresso Brasileiro⁵⁵, mas tem mostrado deter maior habilidade política na articulação de interesses entre Executivo e Legislativo.

Com personalidade mais amena, ainda que conte com baixíssimos índices de aprovação popular, Temer integra o partido que possui a maioria dos assentos em ambas as Casas do Congresso. Neste cenário, o Presidente já conseguiu se livrar de um dos vários pedidos de impedimento que contra ele foram ajuizados através de negociações políticas que envolveram a promessa de cargos públicos, “liberação de emendas (verbas federais que os deputados podem usar em suas bases)” e o perdão de dívidas àqueles que o apoiassem⁵⁶.

Donald Trump, por sua vez, também foi eleito com estreita margem de vitória em face de Hillary Clinton e iniciou seu mandato de forma conturbada em razão das notícias que alertavam para a existência de laços estreitos entre o candidato republicano e o governo Russo durante todo processo eleitoral.

⁵⁴ Em 2016, o maior partido aliado da Presidente (PP – Partido Progressista) decide deixar sua base e se filiar ao partido do então vice-presidente, Michel Temer (PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro), no que foi seguido pelo próprio PMDB meses depois.

⁵⁵ Ao todo são mais de 24 pedidos de impedimento direcionados contra Temer. E. Conteúdo. Brecha trava 24 pedidos de impeachment contra Temer na Câmara| Exame. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/brecha-trava-24-pedidos-de-impeachment-contra-temer-na-camara/>>. Acesso em: 15 set 2017.

⁵⁶ GABRIELA FUJITA, “Salvação de Temer É "ataque Frontal À Lava Jato"; Diz Transparência Internacional – Notícias – Política,” in *Uol Notícias*, 2017, <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/03/resultado-a-favor-de-temer-e-ataque-frontal-a-lava-jato-diz-transparencia-internacional.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

Também dotado de personalidade forte e de um autoritarismo peculiar, Trump tem se destacado de forma nada positiva por suas manifestações polêmicas e frequentes nas redes sociais e por sua dificuldade em se comunicar com os demais Poderes de Estado.

Com ego inflado, o presidente, ainda que agraciado com maioria republicana em ambas as Casas do Congresso, vem amargando derrotas significativas na aprovação de medidas que integraram suas promessas de campanha⁵⁷.

Sua relação com o Judiciário também não tem se desenvolvido de forma muito pacífica, tal como foi possível observar no episódio da *executive order* 13769 em Janeiro de 2017 (e da *executive order* que a seguiu), que foi suspensa por um juiz federal em fevereiro do mesmo ano⁵⁸.

Com declarações provocativas, Trump iniciou seu governo atacando os Poderes que decidiram influenciar sua forma de condução do governo.

Mais recentemente, Trump se envolveu em polêmicas mais sérias, que culminaram na edição das resoluções n. 438 (junho de 2017)⁵⁹, n.621 e n. 646 (Novembro e Dezembro de 2017), todas voltas à sua remoção da função de Presidente.

Dentre as mencionadas resoluções, duas não foram ainda votadas e uma já foi rejeitada pelo Congresso norte-americano. Contudo, ao que tudo indica, ainda que desprovido de grande capacidade de negociação, a

⁵⁷ Dentre elas elencamos a dificuldade do Presidente em discutir a instituição do *Trumpcare* e a divergência de posicionamentos verificada com relação à lei que visou impor sanções à Rússia e que, em que pese ter sido aprovada de forma quase unânime pelo Congresso, foi sancionada “à força” pelo Presidente. *Reuters*. “Trump culpa Congresso dos EUA por piora na Relação com Rússia | Exame. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mundo/trump-culpa-congresso-dos-eua-por-piora-na-relacao-com-russia/> Acesso em: 15 set. 2017.

⁵⁸ Neste caso, a reversão judicial da suspensão não foi possível, tendo sido editada novo documento (Executive Order 13780) com o objetivo de tratar do mesmo assunto, mas de forma mais amena. Contudo, esta última ordem também foi suspensa por várias cortes do país e foi, por fim, parcialmente autorizada pela Suprema Corte. M. A. A. KELSEY MCGRAW and M. KENEALLY. “A Timeline of Trump’s immigration executive order and legal challenges”, *ABC News*. Disponível em: <http://abcnews.go.com/Politics/timeline-president-trump-immigration-executive-order-legal-challenges/story?id=45332741>. Acesso em 15 set. 2017.

⁵⁹ BRAD SHERMAN And AL GREEN, “H. Resolutoiin 438,” 2017 § (2017). Disponível em <https://sherman.house.gov/sites/sherman.house.gov/files/FINAL%20Article%20of%20Impeachment.pdf>. Acesso em 10 set. 2017., esta referência precisa de ser mais detalhada.

maioria republicana em ambas as Casas Legislativas confere ao Presidente certa tranquilidade com relação à possibilidade de perda de mandato.

A análise dos cenários brasileiro e norte-americano demonstra que, ao contrário de seus antecessores que parecem ter dominado com mais habilidade a arte da negociação política e do diálogo com os Poderes de Estado e que podiam ser identificados por sua “acessibilidade popular” e por sua interação flexível com as forças sociais que os elegeram, tanto Dilma quanto Trump, em razão de sua personalidade, dificultaram a fluidez de interesses necessária ao equilíbrio do estado presidencialista.

Ao fazê-lo, a primeira não conseguiu o apoio suficiente à sua manutenção no Poder. Por sua vez, o segundo vem percorrendo caminhos já vislumbrados na política brasileira e que parecem não tê-lo levado à saída do cargo em razão do suporte, ao menos formal – que possui junto ao Congresso.

De qualquer forma, percebemos que a personalidade do Chefe de Estado pode influenciar o modo como as relações entre o Poder Executivo e os demais Poderes de Estado se desenvolvem. Quanto mais abertos à negociação, mais fluídas se tornam as relações e mais fácil se torna a prática de atos conjuntos em prol da estabilidade política no país.

III. Chart Comparativo

No intuito de sistematizar as comparações apresentadas ao longo deste trabalho, apresentamos neste capítulo breve grelha comparativa em que foram inseridas as informações mais importantes relacionadas aos poderes dos Chefes de Estado das ordens jurídicas analisadas.

	Brasil			Estados Unidos		
	Sim/ Não	Previsão Constitucional	Considerações	Sim/ Não	Previsão Constitucional	Considerações
Eleição direta por sufrágio universal	Sim	Art 14, caput	Rito eletivo: art. 77	Sim	Emendas 15, 19 e 24	Rito eletivo: art.2, seção.1, cláusula. 2 e 12ª Emenda, cláusulas 1, 2, 3 e 4
Mandato	Sim	Art. 82 e 77	Início: 1º Janeiro Juramento: art. 78 Requisitos para Presidente: art. 14, §3º c/c art. 12, §3º, I		Artigo 2, sec. I, cl. I	Início: 20 de Janeiro (Emenda 20, cláusula 1) Juramento: art.2, seção. I, cláusula. 6 Requisitos para Presidente: art. 2, seção 1, cláusula 3
Reeleição	Sim	Art .82 c/c Art. 14, §5º	Por um período subsequente	Sim	22ª Emenda, sec. 1.	Permitida também por um período subsequente.
Renúncia	Sim	Art. 79	Vice substitui Regras para vacância: art. 81	Sim	Art. 2, sec. 1, cl. 6 e 25ª Emenda, sec. 1	Vice substitui Regra para vacância: 25ª Emenda, seções. 2, 3 e 4
Nomeação e Dispensa de Membros do Governo	Sim	Art. 84, I Art. 84, XVII	Ministros de Estado Membros Conselho República	Sim	Art. 2, sec. 2, cl. 2	Nomeia, com o consentimento do Senado, todos os oficiais que não tiverem nomeação regulada de outro modo.
Promulgação	Sim	Art. 84, IV	Promulgação e sanção de leis Prazo: art. 66, §§ 3º, 5º e 7º	Sim	Art. 1, sec. 7, cl. 3	Promulga toda ordem, resolução ou voto que aprovarem o senado e a câmara Assinatura: art. 1, sec. 7, cl.1 Prazo assinatura: art. 1, sec. 7, cl.2
Veto	Sim	Art. 66	Total ou parcial Prazo: art. 66, §3º Derrubada do veto pelo Congresso: art. 66, §§ 3º e 4º	Sim	Art. 1, sec.7, cl. 2	Total apenas Derrubada do veto pelo Congresso: Art. 1, sec.7, cl. 2 Tipos de Veto: Art. 1, sec.7, cl. 2

Convocação de Referendo	Não	Não	Pelo Congresso	Não	Não	Pelos estados federativos
Chefe das Forças Armadas	Sim	Art. 84, XIII c/c art. 142 Art. 84, IX Art. 84, X Art. 84, XIX e XX	Também nomeia Comandantes das Forças Armadas Estado de Sítio e de Defesa Intervenção Federal Declarar paz e guerra	Sim	Art. 2, sec. 2, cl.1	
Responsabilidade Criminal	Sim (relativa)	Art. 86, caput	Irresponsabilidade penal relativa Impeachment: art. 86, §1º, II e §2º c/c art. 52, p. único	Não	Não	Não há na CNA previsão de responsabilidade criminal do Pres. Impeachment: art. II, sec. 4; art. I, sec.2; art. 3, sec.2, cl. 3 e art. I, sec. 3, cl. 7
Ratificação de Tratados	Sim	Art. 84, VII e VIII	Necessária ratificação legislativa	Sim	Art. II, sec. 2, cl. 2	Necessária ratificação legislativa
Nomeação de Embaixadores e outros representantes	Sim	Art. 84, VII	Representante Diplomáticos	Sim	Art. II, sec. 2, cl. 2	Embaixadores, Ministros e Cônsules.
Imunidades	Sim	Art. 86, § 3º e 4º	Imunidade penal relativa quanto ao processo e à prisão	Não	Não	Não há na CNA previsão de imunidades
Incompatibilidades	Sim	Art. 14, §7º	Pessoas inelegíveis	Sim	Art. 1, sec. 3, cl. 5 14ª Emenda, cl. 3	Incompatibilidade de Vice Inelegibilidade Presidente e Vice
Competência Executiva	Sim	Art. 84, II, XXV Art. 84, XIV	Exercício da administração federal e criação e extinção cargos Nomeação Pres. Banco Central	Sim	Art. 2, sec. 1, cl. 1	<i>Executive Vesting Clause</i>

Competências em relação ao Poder Judiciário	Sim	Art. 84, XIV, art. 101, p. único, art. 128, §2º, art. 84, XVI, art. 103, I, art. 103-B, §2º, art. 104, 107, 111-A, 115, 119, II, 120, §1º, III, 123 e 130-A Art. 84, XII	Nomeação de Juízes diversos Conceder indultos e perdão	Sim	Art. II, sec. 2, cls. Art. II, sec. 2	Nomeia Ministros Suprema Corte e outros oficiais do Governo. Conceder indultos e perdões (salvo em casos de impeachment)
Competências em relação ao Poder Legislativo	Sim	Art. 60, II e 61 Art. 61, §1º, 'a' to 'f' Art. 62 e 84, XXVI Art. 68 Art. 84, XXII Art. 84, XXIV Art. 84, IX Art. 57, §6º Art. 84, XV	Iniciativa legislativa Iniciativa Exclusiva Medidas Provisórias Leis Delegadas Plano Plurianual Prestação de Contas Mensagem ao Congresso Sessão Extraordinária Nomear membros TCU	Sim	Art. 2, sec.2, cl. 3 Art.1, sec. 3, cl. 4 Art. 2, sec. 1, 3 Art. 2, sec. 3	Preenchimento vacâncias Vice como Presidente do Senado <i>Executive Orders</i> Mensagem ao Congresso e Sessões extraordinárias
Competências Educacionais	Sim	art. 84, IV	Nomeia diretores instituições federais	Não	Não	Não

IV. Conclusão

O presente estudo visou analisar comparativamente os poderes de Chefe de Estado em dois países de organização territorial e política bastante similar.

Optantes da forma federativa de estado, do modelo republicano-presidencialista de governo e dos ideais democráticos de distribuição de poder, os Estados Unidos e o Brasil, embora dotados de textos Constitucionais divergentes entre si em termos de extensão e detalhamento, demonstraram ostentar inúmeras similaridades no que toca à atuação de seu Chefe de Estado.

Talvez pela influência que o texto constitucional norte-americano exerceu sobre os países da América Latina, as similitudes verificadas entre o texto constitucional brasileiro e o estadunidense abrangeram desde o período de duração do mandato presidencial e das regras relativas à reeleição, à possibilidade de renúncia e às formas de responsabilização criminal e política do Chefe de Estado.

Dotado do poder de representação internacional em ambas as ordens, o seu relacionamento com os Poderes internos do Estado também muito se assemelhou, inclusive no que toca à possibilidade de exercício do poder de sanção, promulgação e veto de atos legislativos e indicação e nomeação de autoridades judiciais diversas.

Ostentando em ambos os países a posição de Chefe das Forças armadas, o Presidente também foi munido, por ambas as Constituições de prerrogativas que lhe permitem garantir interna e externamente a segurança e a preservação da soberania de seu Estado.

Dentre as poucas diferenças verificadas – que a nosso ver foram mais procedimentais do que materiais – chamamos a atenção para a existência de um rol mais amplo de atribuições legislativas no âmbito do Chefe de Estado brasileiro e para a possibilidade de que ele também seja responsável por nomear autoridades educacionais no sistema federal público de ensino, o que não é verificado na ordem norte-americana.

Por fim, ilustrámos como a personalidade do Chefe de Estado pode influenciar no seu relacionamento com os demais Poderes da República, especialmente durante o delicado processo de *impeachment*, verificando que habilidades como a capacidade de negociação, a detenção de apoio popular e habilidades de comunicação podem ser definitivas para a permanência de um Chefe de Estado a frente de um país.

Referências

- ANELLO, ROBERT. “Can A President (Trump) Be Prosecuted Based Upon Allegations Of Past Misconduct?” *Forbes*, 2016. <https://www.forbes.com/sites/insider/2016/11/09/can-a-president-trump-be-prosecuted-based-upon-allegations-of-past-misconduct/#b70f317491bf>.
- BBC BRASIL. “Por Que Os EUA Ainda Vivem Em Estado de Emergência Nacional 15 Anos Após O 11 de Setembro” *BBC Brasil*, 11 setembro, 2016. <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37327029>.
- BONAVIDES, PAULO. *Ciência Política*. 10ª. , Malheiros, 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL, SENADO FEDERAL. “Promulgação.” Accessed September 15, 2017. <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/promulgacao>.
- BULOS, UADI LAMMÊGO. *Curso de Direito Constitucional*. 6th ed. Vol. 1. São Paulo, Brasil: Saraiva, 2011.
- Conteúdo, Estadão. “Brecha Trava 24 Pedidos de Impeachment Contra Temer Na Câmara | EXAME.” *Exame*, 2017. <http://exame.abril.com.br/brasil/brecha-trava-24-pedidos-de-impeachment-contra-temer-na-camara/>.
- CURY, ANAY; AND CRISTIANE CAOLI. “Economia – Inflação de Janeiro a Outubro É a Maior Desde 1996, Diz IBGE.” *GI*, 2015. <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/11/inflacao-fica-em-082-em-outubro-diz-ibge.html>.
- FERNANDES, BERNARDO GONÇALVES. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- FUJITA, GABRIELA. “Salvação de Temer É ‘ataque Frontal À Lava Jato’, Diz Transparência Internacional – Notícias – Política.” *Uol Notícias*, 2017. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/03/resultado-a-favor-de-temer-e-ataque-frontal-a-lava-jato-diz-transparencia-internacional.htm>.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR. *Manual de Direito Constitucional*. 5ª. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2013.
- HAUBERT, MARIANA. “‘Sou Oposição Ao Governo’, Diz Eduardo Cunha Após Ser Citado Por Delator” *Folha de S. Paulo*, 2015. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/07/1657020-eduardo-cunha-anuncia-que-agora-e-oposicao-ao-governo.shtml>.
- HAUBERT, MARIANA; AND EDUARDO CUCCOLO. “Governo Muda Benefícios Como Pensão Por Morte E Seguro-Desemprego” *Folha de S. Paulo*, 2014. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1568439-governo-muda-regra-depagamento-de-beneficios-como-seguro-desemprego.shtml>.
- JEFFERSON, THOMAS, JOHN ADAMS, JAMES MADISON, THOMAS PAINE, AND GEORGE WASHINGTON. *The Constitution of the United States*, National Archives, 1778, 1–9. <https://doi.org/10.1017/S0008197300134051>.

- LENZA, PEDRO. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15ª. São Paulo, Brasil: Saraiva, 2011.
- MARTELLO, ALEXANDRO. “Economia – Contas Do Governo Têm Rombo Recorde de R\$ 114,9 Bilhões Em 2015,” 2016. <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/contas-do-governo-tem-rombo-recorde-de-r-1149-bilhoes-em-2015.html>.
- MCGINNIS, JOHN O. “Appointments Clause.” *The Heritage Guide to the Constitution*. Accessed September 15, 2017. <http://www.heritage.org/constitution/#!/articles/2/essays/91/appointments-clause>.
- MCGRAW, MEREDITH; ADAM; KELSEY, AND MEGHAN KENEALLY. “A Timeline of Trump’s Immigration Executive Order and Legal Challenges” *ABC News* 2017. <http://abcnews.go.com/Politics/timeline-president-trumps-immigration-executive-order-legal-challenges/story?id=45332741>.
- MENDES, GILMAR FERREIRA; AND PAULO GUSTAVO GONET BRANCO. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª. São Paulo, Brasil: Saraiva, 2011.
- MORAES, ALEXANDRE DE. *Direito Constitucional*. 27ª. São Paulo, Brasil: Atlas, 2011.
- NOVELINO, MARCELO. *Direito Constitucional*. 6th ed. São Paulo, Brasil: Método, 2012.
- OLIVEIRA, ANDRÉ DE. “Desconstruindo Dilma.” *Estadão*, 2015. <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,desconstruindo-dilma,10000000301>.
- PUFF, JEFFERSON. “‘Faltou Mea Culpa. Agora É Tarde Demais’, Diz Ex-Ministro de Dilma Que Alertou Para ‘comunicação Errática’” *BBC Brasil*, 2016. http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160418_ping_thomas_traumann_jp.
- Reuters. “Dilma Diz Que Não Muda Direitos Trabalhistas ‘Nem Que a Vaca Tussa’ – Geral – Estadão.” *Estadão*, 2017. <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-diz-que-nao-muda-direitos-trabalhistas-nem-que-a-vaca-tussa,1561651>.
- . “Trump Culpa Congresso Dos EUA Por Piora Na Relação Com Rússia” *EXAME* 2017. <http://exame.abril.com.br/mundo/trump-culpa-congresso-dos-eua-por-piora-na-relacao-com-russia/>.
- SADI, ANDRÉIA. “Leia a Íntegra Da Carta Enviada Pelo Vice Michel Temer a Dilma – Notícias Em Política.” *G1*, 2015. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>.
- SAVAGE, CHARLIE. “Was Trump’s Syria Strike Illegal? Explaining Presidential War Powers” *The New York Times*, 2017. <https://www.nytimes.com/2017/04/07/us/politics/military-force-presidential-power.html?mcubz=3>.
- SHERMAN, BRAD, AND AL GREEN. “H. Resolutio” in 438, 2017 (2017).
- TRIGUEIRO, OSWALDO. “Os Poderes Do Presidente Da República.” In *Instituto de Direito Público E de Ciência Política – Fundação Getúlio Vargas*, 22–37, 1952. <https://doi.org/355164>.
- USA, GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE. “Article II – Executive Department Contents,” 2004, 427–632.

USA, SENATE. "Pocket Veto." Accessed September 15, 2017. https://www.senate.gov/reference/glossary_term/pocket_veto.htm.

WEBER, MAX. *Economia E Sociedade: Fundamentos Da Sociologia Compreensiva*. UnB, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300004>.

Wooley, John, and Gerhard Peters. "Executive Orders." Accessed September 15, 2017. <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php>.

As Competências Constitucionais dos Chefes de Estado de Chile e Uruguai: Uma Análise Comparada

DEBORAH BANDEIRA DE DEUS E MELLO

Sumário: I. Introdução. II. Constituições Nacionais. 1. Chile. 2. Uruguai. III. Grelha Comparativa. IV. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Resumo: Neste artigo propõe-se utilizar o direito comparado para fazer um estudo sobre a legislação de Chile e Uruguai. As duas constituições foram promulgadas em momentos diferentes. A constituição chilena em vigor data da época em que a ditadura estava instalada no país, enquanto a do Uruguai foi promulgada após o fim do regime de Exceção. Especificamente objetiva-se discutir os poderes constitucionais dos Chefes de Estado, suas semelhanças e diferenças e, com isso, procurar desenvolver um pensamento crítico sobre os institutos. Utilizou-se de uma abordagem comparada, bem como do método bibliográfico para realizar o estudo de ambas as legislações e na bibliografia específica sobre o tema. Percebem-se semelhanças e diferenças entre as legislações estudadas, com destaque para a figura do Vice-Presidente, que, embora característico dos sistemas presidencialistas, não está presente na constituição chilena como figura permanente, somente nos casos de vacância – diferente da constituição uruguaia.

Palavras-Chave: *Direito Comparado; Chile; Uruguai; Constituição; Chefe de Estado.*

Abstract: This article aims to use Comparative Law to make a study of the constitution of Chile and Uruguay. The two constitutions were enacted at different times. The Chilean constitution comes from the dictatorship period in the country, while the constitution of Uruguay was enacted after the end of the Exception regime. Specifically, it aims to discuss the constitutional powers of heads of state, their similarities and differences, and with that, to develop a

critical thinking about the institutes. We used a comparative approach as well as the bibliographic method to carry out the study of both legislations and in the specific theoretical framework. There are similarities and differences between the legislations studied, especially the role of the Vice-President. Although characteristic of presidential systems, the Vice-President is not present in the Chilean constitution as a permanent figure, only in cases of vacancy. In the Uruguayan constitution the Vice-president is a permanent and prominent figure.

Keywords: *Comparative Law; Chile; Uruguay; Constitution; Head of State.*

I. Introdução

O estudo de um Direito Público comparado é fonte de enriquecimento cultural útil para um melhor conhecimento de outros direitos. Problemas e soluções em institutos distintos podem ajudar a resolver questões em outros institutos. Desta feita, a proposta deste trabalho é utilizar do direito comparado para fazer um estudo sobre a legislação de duas nações. Especificamente, discutiremos os poderes constitucionais dos Chefes de Estado, suas semelhanças e diferenças e, com isso, procuraremos desenvolver um pensamento crítico sobre os institutos.

São inúmeras razões que podem levar a escolha de legislações a serem comparadas, questões geográficas, culturais e históricas, por exemplo, são capazes de ensejar uma comparação entre diferentes legislações. No caso específico desse estudo, as nações escolhidas foram a República do Chile e a República Oriental do Uruguai, as selecionamos tendo por base questões geográficas, socioeconômicas e históricas, possibilitando uma análise aprofundada com maiores bases.

Para tanto, os primeiros critérios de decisão acerca dos países a serem estudados foram geográficos e socioeconômicos. Uma vez que estes, além de fazerem parte do mesmo continente, possuem um alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – o Chile tem o maior IDH da América do Sul e o Uruguai o terceiro maior¹.

¹ UNDP – United Nations Development Programme. *Human Development Report 2014*. Nova York. 2014.

Além disso, pesou na nossa escolha, as semelhanças históricas que marcam os dois países. Primeiramente, não podemos deixar de considerar que é relevante o fato de que eles passaram por processo de colonização semelhantes² – ambos colonizados pela Espanha –, bem como possuem certa contemporaneidade nos respectivos processos de independência.³ No Chile o processo de independência teve início em um momento de grande agitação de seus colonizadores, uma vez que a Espanha acabara de ser invadida pela França napoleônica, em 1808, e uma junta de governo começou a gerir o país.⁴⁻⁵ Tal fato desencadeou descontentamento da elite Criolla chilena⁶, que, por sua vez, veio a desencadear em conflitos buscando independência do país – que somente ocorreu em 1817.

O Uruguai, por sua vez, teve como ponto de partida para o processo de independência, em 1811, as insatisfações perante algumas medidas adotadas pelo Vice-rei e Capitão geral da região do Rio da Prata que geraram inúmeras batalhas para pôr fim à colonização. Posteriormente, o Uruguai teve que pôr fim também ao domínio português – a invasão portuguesa ocorreu em 1816 –, fazendo assim, parte, por um tempo, do Brasil, dominado por Portugal – o país somente teve sua total independência em 1825.⁷

Outro ponto de encontro entre as histórias dos dois países – este mais recente – foi o período ditatorial marcado por grande violência que ambos passaram. No fim da segunda metade do século XX, os dois países foram marcados por regimes de exceção.⁸ Os regimes de exceção foram iniciados,

² JOHN H. ELLIOT, “A Espanha e a América nos séculos XVI e XVII”. In: Bethell, Leslie. *História da América Latina*. São Paulo: Edusp/Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998, vol. 1, pp. 283-338.

³ JOÃO PAULO G. PIMENTA; MARCO ANTONIO VILLELA PAMPLONA; MARIA ELISA MÄDER, *Revoluções de independências e nacionalismos nas Américas: região do Prata e Chile*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

⁴ EMIR SADER, *Chile (1818-1990): da independência à redemocratização*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

⁵ ALFREDO JOCELYN-HOLT, *La independencia de Chile: tradición, modernización y mito*. Santiago do Chile: DEBOLSILLO, 2014.

⁶ SALVADOR MÉNDEZ REYES, *Las élites criollas de México y Chile ante la independencia*. México: Centro de Estudios sobre la Independencia de México, 2004.

⁷ MAXIMILIANO MAC MENZ, *Entre dois impérios: formação do Rio Grande na crise do antigo sistema colonial (1777-1822)*. PhD Thesis. Universidade de São Paulo. 2006, p.75.

⁸ CLAUDIA WASSERMAN; CESAR BARCELLOS GUZZELLI, *Ditaduras Militares na América Latina*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Editora, 2004.

nos dois países, no mesmo ano, 1973, demorando mais tempo para acabar no Chile (1990) do que no Uruguai (1985), refletindo, até hoje, na política de cada um deles.

Por fim, também escolhemos as duas nações por se tratarem de dois regimes presidencialistas, cujo papel do presidente apresenta divergências e convergências interessantes à essa leitura, conforme demonstraremos ao longo desse trabalho. Dessa forma, o ponto de partida do estudo comparativo entre os institutos desses dois países será a data de promulgação das respectivas constituições, de modo que buscaremos destacar semelhanças e diferenças que marcam as duas Cartas Magnas no que se refere ao papel do presidente.

De antemão, cabe destacar que a Constituição uruguaia é pré-ditatorial e a chilena é ditatorial, em função disso, as discutiremos tendo em vista os pormenores que delimitam cada uma das épocas. Assim, ainda que marcadas por períodos históricos distintos, buscamos, a partir dessa perspectiva, compará-las, tentando perceber como o papel desempenhado pelo Chefe de Estado ganhou contornos específicos em cada um dos países desde as promulgações das respectivas constituições até os dias atuais. Ou seja, apresentaremos quais pontos se assemelham e quais diferem entre estas constituições, com base nas suas eventuais reformas em anos posteriores, tendo sempre em foco o papel do Chefe de Estado.

II. Constituições Nacionais

O Direito Constitucional é um dos ramos do direito que estuda os princípios necessários e indispensáveis à estruturação da vida do Estado. Segundo Bonavides⁹ é esse ramo o tronco de todos os ramos do direito positivo. Nessa perspectiva, Gouveia¹⁰ destaca a existência de fontes mediatas e imediatas, do qual, no segundo grupo destacam-se os próprios textos constitucionais. Assim sendo, justamente com base nessa fonte imediata, decidimos pela construção de um estudo comparativo que visa discutir os poderes de dois Chefes de Estado, observando o modo como tais poderes são descritos na Constituição dos respectivos países. Para

⁹ PAULO BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.36

¹⁰ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2005.

tanto, apresentamos abaixo discussão acerca da Constituição dos países em questão, destacando, sempre que possível, o papel e as limitações da atuação do Chefe de Estado segundo a Constituição.

1. Chile

Como dito anteriormente, a Constituição chilena foi promulgada durante a ditadura militar pelo então presidente General Augusto Pinochet, em 1980.¹¹ O período militar teve fim em 1990, contudo, essa Constituição continua em vigor mesmo com o reestabelecimento da democracia. Houveram algumas reformas, mas poucas em razão dos poderes do Chefe de Estado, objeto de estudo desse trabalho.

Segundo o *Foro por La Asamblea Constituyente*¹², a “constituição pinochetista de 1980 tem uma origem ilegítima. Foi obra de um restrito grupo de juristas e políticos de extrema-direita que trabalhou secretamente durante quase sete anos, e logo foi “aprovada” em um plebiscito totalmente fraudulento. O Chile vivia sob uma ditadura militar empresarial, que utilizava o terror para implementar a versão mais extrema de um projeto de sociedade e economia neoliberais”. O Chile é uma República democrática formada por um Estado unitário. Tem um sistema presidencialista que, por algumas características, como veremos adiante, pode ser chamado de “presidencialismo reforçado”¹³.

O governo e administração do Estado correspondem ao Presidente da República que é o Chefe de Estado. O artigo 24 da constituição chilena¹⁴ aponta que “o governo e a administração do Estado correspondem ao presidente da república, “quien es el Jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público

¹¹ PETER M. SIAVELIS, *The President and the Congress in Post authoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, University Park, 2000.

¹² FORO POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. *Chile: A trajetória da Constituição Ditatorial*. Santiago: 2014.

¹³ OSCAR GODOY ARCAYA, “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida.”. *Revista de Ciência Política* (Santiago), Santiago, v. 23, n. 2, 2003, pp. 7-42.

¹⁴ *Constitución Política de la República de Chile*. 1980.

en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Ou seja, a autoridade do presidente foi delimitada pela Constituição tendo em foco a necessidade de controle central do Estado, visando assim certa conservação da ordem pública (isto é, a manutenção do Regime vigente). Tal autoridade se estende, desde a promulgação da carta magna, por tudo que tem por objeto a conservação da ordem pública no interior e na segurança externa da República, como tradicionalmente ocorreu nas constituições promulgadas em regimes militares no cone sul.

Segundo o artigo 25º da Constituição chilena¹⁵, para ser eleito, o Presidente, é requerido que este tenha nacionalidade chilena, possua qualidade de cidadão com direito a voto e ainda que tenha no mínimo 35 anos de idade. Eleito por voto direto e com maioria absoluta, ficará no poder por 4 anos, não podendo ser reeleito nos quatro anos seguintes ao término do seu mandato. O poder presidencial é marca central da Constituição chilena, isso fica claro até mesmo após o fim do regime. Em 2000, uma reforma constitucional, o artigo 30º da referida constituição¹⁶, instituiu a qualidade de Ex-Presidente, figura que, após desempenhar período completo de mandato, passa a receber remuneração equivalente à do Ministro de Estado e continua com prerrogativa de foro, não podendo ser acusado ou privado de liberdade – salvo em caso de flagrante delito, caso em que será posto imediatamente a disposição do Tribunal de Alçada. Tal decisão marca uma tentativa de proteção ao ex-presidente (Ditador), esse acusado por inúmeros crimes durante seu regime.

Outra característica do poder presidencial é que, neste país, a figura do Vice-Presidente é esporádica, o título é concedido em caso de impedimento de tomar posse, impedimento temporal e vacância do cargo de Presidente¹⁷. Ou seja, fica clara a concentração de poder em torno do papel do Chefe de Estado, uma vez que não há, de maneira clara, definição de um sucessor fixo ao cargo. No caso de vacância, o artigo 28º da constituição chilena¹⁸ aponta que assumirá ao posto de Vice-presidente o Ministro titular, de acordo com a ordem de precedência legal (ou, na falta desse, assume nesta

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

ordem de preferência: cada um dos Ministros de Estado precedentes, o Presidente do Senado, o Presidente da Câmara de Deputados e o presidente da Corte Suprema).

Em seguida devem ser feitas novas eleições, direta no caso de vacância faltando mais de dois anos para próxima eleição; e eleição indireta, pelo Congresso Pleno, por maioria absoluta, se faltar menos de dois anos para próxima eleição. Cumpre ressaltar que no Chile, o Presidente não pode se ausentar do território nacional por mais de 30 dias, nem nos últimos 90 dias de mandato sem autorização do Senado.

Cabe destaque, como já foi dito, que a Constituição chilena foi elaborada durante o período ditatorial, desta feita, o projeto da Constituição possuía aspectos autoritários evidentes. Entretanto, nem todos continuaram após algumas modificações no projeto original¹⁹. Na redação original, por exemplo, o Presidente tinha poder de dissolução da Câmara de Deputados. As modificações atenuaram esse autoritarismo, mas, até hoje, a carta magna do Chile possui aspectos que caracterizam o sistema como um presidencialismo reforçado. Demonstrado, por exemplo, na conservação de poderes nas mãos do Presidente da República.^{20,21}

O Chefe de Estado no Chile possui um amplo poder legislativo, sendo considerado colegislador. Corresponde a ele a iniciativa exclusiva dos projetos de lei que tenham relação com a alteração da divisão política ou administrativa do país, ou com a administração financeira orçamentária do Estado, incluindo as modificações da Lei de Orçamentos. São de sua iniciativa também: as leis que fixem normas sobre alienação de bens do Estado ou dos Municípios e sobre seu arrendamento ou concessão; as leis que fixem as forças do ar, mar e terra que irão se manter nos tempos de paz ou de guerra; e as normas sobre a entrada de tropas estrangeiras em território nacional e saída de tropas nacionais²².

¹⁹ J. SAMUEL VALENZUELA, “La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización em Chile”. Kellogg Institute, *Working papers* #242, 1997, South Bend, IN: University of Notre Dame.

²⁰ O. GODOY ARCAÑA, “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida.” Cit. p.12

²¹ ANDREW FARRANT et al. “Can a dictator turn a constitution into a can-opener? FA Hayek and the alchemy of transitional dictatorship in Chile”. *Review of Political Economy* 26.3 2014, pp.331- 348.

²² *Constitución Política de la República de Chile*. 1980. Cit.

Outra característica que demonstra o poder de legislador do Chefe de Estado é o poder de veto. O Presidente pode desaprovar projeto de lei já votado e a ele enviado pelas Câmaras. Desaprovando, devolverá o projeto para Câmara de origem, com suas observações, num prazo de 30 dias. As Câmaras podem aprovar as modificações, razão pela qual teriam que reenviar o projeto para o Presidente para promulgação, ou poderiam rejeitar todas/algumas modificações e insistir com dois terços dos seus membros.

O Presidente tem um poder de *insistência* na votação de um projeto de lei. Segundo o artigo 68º da constituição chilena²³, ao contrário das Câmaras que não poderão retomar um projeto rejeitado antes do prazo de um ano, o Presidente pode, no caso de um projeto de sua iniciativa rejeitado, solicitar que o projeto passe para outra Câmara, e se essa o aprova por dois terços dos congressistas presentes, voltará a sua origem, no qual somente será considerado rejeitado caso tenha dois terços de rejeição.

Continuando com os poderes de legislador, o Presidente tem o poder de pedir urgência na tramitação de qualquer projeto, tem o poder de ditar, com prévia delegação de faculdades pelo Congresso, decretos com força de lei, e ainda tem autoridade regulamentária, ou seja, faculdade de normatizar matérias que não se encontre sob domínio legal ou para permitir a execução de uma lei. Sobre o tema, Aninat²⁴ aponta que “La Constitución de Chile otorga al Presidente de la República la facultad de introducir urgencias legislativas en todo momento de la tramitación legislativa de un proyecto de ley. Las urgencias pueden ser de tres tipos – urgencia simple, suma urgencia o discusión inmediata–, y ellas obligan a la Cámara en que se encuentra el proyecto a votar la iniciativa en 30 días, 10 días y 3 días respectivamente”.

Além dos poderes legislativos, o Presidente possui poderes políticos, podendo pedir, com indicação de motivos, que se convoque a sessão de qualquer das casas do Congresso – caso em que a sessão deverá celebrar-se o mais breve possível –, de modo que tal poder evita que a convocatória seja exclusiva do congresso. Há também o poder de convocar plebiscito, declarar estado de exceção, nomear e remover a sua vontade os ministros

²³ *Idem.*

²⁴ CRISTOBAL ANINAT, “Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?”. *Revista de Ciência Política*. Vol. 47, 2006, p.133.

de Estado, subsecretários, intendentes e governadores (cargos de exclusiva confiança)²⁵.

No que se refere ao judiciário, o artigo 32º, inciso 13²⁶ da constituição aponta que cabe ao presidente velar pela conduta ministerial dos juizes e demais empregados do Poder Judiciário e requerer que a Corte Suprema declare, se proceder, seu mal comportamento, e ao Ministério Público que reclame medidas disciplinares ao tribunal competente. Cabe ainda, segundo o inciso 16, também no artigo 32º da constituição chilena, nos poderes políticos, por exemplo, o poder de designar e remover, dentre os comandantes, o Chefe do Exército, da Armada e da Força Aérea e o General Diretor dos Carabineiros. Há ainda o poder de dispor das nomeações, ascensões e retiradas dos oficiais das forças armadas e carabineiros.

Nas atribuições de políticas externas o artigo 32º²⁷ define, nos incisos 17º, 18º e 19º, serem atribuições especiais do presidente “(17º) Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional; (18º) Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas; (19º) Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional”.

Dentre as atribuições financeiras, se encontram o dever de cuidar da arrecadação das rendas públicas e decretar seu investimento em conformidade com a lei e ainda tem a faculdade de decretar emergência econômica, determinando assim pagamentos não autorizados. Ou seja, fica evidenciado pelo acúmulo de poderes em diversas esferas do Estado que, quanto ao papel do Presidente da República do Chile, diferente das formas mais tradicionais de sistema de governo presidencialista, são fortemente reforçados os poderes do Chefe de Estado, com maior grau de atribuições legislativas²⁸

No caso chileno, como já dito, o executivo tem força de controle do judiciário, cabendo ao poder legislativo o único, ainda que frágil, contraponto ao poder do Chefe de Estado. O Presidente chileno nomeia e fiscaliza os atos do poder judicial, mas não tem a possibilidade de fiscalizar atos do

²⁵ *Constitución Política de la República de Chile*. 1980. Cit.

²⁶ *Idem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ SCOTT MAINWARING; MATTHEW SOBERG SHUGART. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.

poder legislativo. Esse, no entanto, através da Câmara de Deputados, tem algum poder de fiscalização dos atos do Executivo. Para isso, a Câmara de Deputados pode adotar acordos ou sugerir observações, citar Ministros para formulação de perguntas e criar comissões especiais investigadoras para reunir informações relativas a atos do Governo, contudo, não há sanção prevista em relação a estas atribuições. Ou seja, o poder legislativo aparece como um fiscalizador do executivo, sem, para isso, ter poder de sanção na maioria dos casos.

O artigo 52º da constituição chilena²⁹ aponta como atribuições exclusivas da câmara dos deputados “Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio. La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación”.

O único real poder conferido a Câmara de Deputados, em relação a atuação do executivo, situa-se na atribuição exclusiva de declarar se há lugar as acusações contra o Presidente da República por atos de administração que tenham comprometido gravemente a honra ou a segurança da Nação, ou infringido abertamente a Constituição ou as leis. Para declarar que há lugar, essa acusação deve ser feita por voto da maioria absoluta dos deputados em exercício. Tal acusação contra o Presidente somente poderá ocorrer durante o tempo que ele esteja na função e nos seis meses seguintes à expiração do cargo.

Neste sentido, o artigo 52º³⁰ aponta como atribuições exclusivas da câmara dos deputados chilenos “declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara”.

²⁹ *Constitución Política de la República de Chile*. 1980. Cit.

³⁰ *Idem*.

Os casos de acusação serão analisados pelo Senado, este se limita a julgar se o acusado é ou não culpado. Os demais representantes do Governo poderão ser considerados culpados por maioria dos senadores em exercício, no caso do Presidente, somente será culpado se houver voto de dois terços dos senadores em exercício. A penalização é a destituição do cargo e o impedimento de desempenhar função pública por 5 anos. Este procedimento de acusação constitucional segue a tradição do presidencialismo clássico, que não considera politicamente responsável o Presidente e seus Ministros perante a Assembleia Legislativa, somente pode ser responsável em razão de violações a Constituição³¹.

Cumpra ressaltar que, segundo o artigo 53^o³², cabe ainda ao Senado a atribuição de declarar a inabilitação do Presidente eleito, por razões físicas ou mentais, e, quando este pede demissão, cabe ao Senado analisar se os motivos para tal são fundados ou não, podendo aceitar ou rejeitar a demissão. Em ambos os casos o Senado deve ouvir previamente o Tribunal Constitucional.

Observamos assim, um reforço do poder executivo. Há uma ampliação dos poderes legislativos do Chefe de Estado, possuindo a faculdade de estabelecer urgências legislativas e maior amplitude para aplicar o veto a legislação aprovada pelo Congresso. Há também um poder fiscalizador debilitado por parte do Congresso em relação ao Presidente, exclusivamente na mão dos Deputados, consiste na faculdade desses de pedir que o governo responda seus questionamentos. Contudo a Constituição não obriga o Chefe de Estado a responder tais demandas, tarefa pode ser passada a algum Ministro de Estado – não há qualquer penalidade em caso de não responder aos questionamentos da Câmara de Deputados³³.

Sendo, portanto, atribuições exclusivas da câmara dos deputados, segundo o artigo 52^o da constituição chilena³⁴, “Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede: a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado que

³¹ O. GODOY ARCAÑA, “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida.” Cit. p.12

³² *Constitución Política de la República de Chile*. 1980. Cit.

³³ O. GODOY ARCAÑA, “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida.” Cit. p.16

³⁴ *Constitución Política de la República de Chile*. 1980. Cit.

corresponda, dentro de treinta días. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior. En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado”.

Observamos com esse trabalho, também, que a autoridade e o poder do Presidente do Chile passaram por algumas mudanças desde o fim do regime ditatorial. “A autoridade do presidente foi afetada pelo fortalecimento do Senado, que intervém na designação de autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo, atribuições que antes eram do Executivo”³⁵ (HUNEEUS, 2012). A exemplo disso, em 2005 houve uma reforma constitucional que deu ao Senado o poder de nomear quatro dos dez Ministros do Tribunal Constitucional.

Segundo Huneuus, “o presidente viu o seu poder enfraquecido pela criação do Serviço Civil, um novo sistema de designação de cargos superiores de muitos organismos ministeriais, pois não só pode agir livremente, como costumava acontecer, como também atua por meio de um concurso público, com convocatória aberta e avaliação anônima das candidaturas. Esta é uma reforma muito importante da administração pública, que abrange 891 cargos de altos funcionários. Esses cargos pertencem a 104 órgãos públicos vinculados ao sistema e outros 21 organismos fiscais, muitos de grande importância, como a Procuradoria Nacional Econômica, o Instituto Nacional de Estatísticas (INE), o Serviço Nacional do Consumidor (SERNAC), o Serviço Nacional de Alfândegas, os principais serviços do Ministério de Obras Públicas, e serviços de outros ministérios”.³⁶

Entretanto, o Serviço Civil, acima mencionado, é dirigido pelo Conselho de Alta Direção Pública, este que é presidido por alguém de confiança do Presidente. Além disso, são mais quatro conselheiros nomeados pelo presidente com corroboração do Senado, desse modo a escolha do presidente, precisa contar com a concordância de quatro sétimos dos senadores em

³⁵ CARLOS HUNEEUS, “Variedades de gobiernos de coalición no presidencialismo: Chile, 1990-2010”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, Dec. 2012, p. 889.

³⁶ *Idem*. p. 889.

exercício. Desta forma, após escolha do presidente e anuência dos senadores, são selecionados dois conselheiros do governo e dois das oposições. Ou seja, ainda que o poder do Chefe de Estado passe a encontrar limitações no sistema político, isso torna, mesmo que de forma menos rigorosa do que em outros países, necessária uma liderança eficaz do presidente visando contornar as amarras impostas pelo legislativo, a força conferida ao presidente ainda é relevante e desproporcional em relação aos outros poderes.³⁷

Observamos ainda, com a análise das reformas constitucionais ocorridas durante os anos subseqüentes à promulgação da Constituição chilena, que poucas mudanças efetivas, no que se refere ao poder do Chefe de Estado, foram levadas à cabo. Destacam-se no período, a, já mencionada, criação do estatuto que define o papel de Ex-Presidente da república, em 2000 – essa, que visava muito mais a proteção do General Pinochet do que a redução da força presidencial; e, no ano de 2005, uma reforma que alterou de seis para quatro anos o mandato do Presidente da República e outra que altera o poder atribuído ao Presidente de chamar a retiro os comandantes chefes das forças armadas e Carabineiros.

Quanto ao último ponto, antes da reforma, o presidente precedia da anuência do Conselho de Segurança Nacional para tanto e, a partir de 2005, passou a ser permitido mediante decreto previamente informado ao Congresso Nacional. Essas que, mesmo impactando às atribuições do Chefe de Estado, não chegam a serem significativas no que tange sua atuação – exigindo apenas uma maior atuação política junto aos congressistas.

Além disso, de forma menos importante no que impacta o papel exercido pelo Chefe de Estado, por duas vezes foi alterado a data determinada para realização de eleições presidenciais, em 2009 e 2011.

Cumprir destacar que a última modificação na Constituição de 1980, é datada do mês de outubro de 2015, mas que a atual Presidente, Michelle Bachelet, anunciou, no dia 13 de outubro de 2015, o início de uma nova Constituição. Nova e não ditatorial, que ela classifica como imprescindível para o país, e cujo mecanismo será definido pelo Congresso, a ser eleito, no segundo semestre de 2017. Não obstante a sua necessidade de ruptura em definitivo com o período ditatorial, marca, um poder constituinte nunca

³⁷ *Ibidem.* p. 890.

antes permitido ao povo chileno. Sobre isto, Lautar Ríos³⁸ aponta que “La nueva Constitución no sólo pretende el ejercicio por nuestro pueblo del poder constituyente que nunca se le ha permitido ejercer. Y no sólo ella debe rescatar los valores, los principios y la institucionalidad elaborada a través de dos siglos de historia. También debe recoger la rica evolución constitucional chilena, no la que yace en la letra de los textos sino la que sigue la línea ascendente de nuestra conciencia cívico-política democrática que ha sido evaluada como una de las de más alto grado de desarrollo en el mundo”.

Entretanto, a incipiência da decisão, a falta de documentos oficiais e a inexistência de normativas, não nos permitiram uma maior análise sobre os possíveis caminhos a serem traçados pelo país. Desta feita, resta-nos, neste instante, a confiança de debruçarmo-nos sobre o tema em trabalhos futuros.

2. Uruguai

Da mesma forma que o Chile, a República Oriental do Uruguai é um Estado unitário e possui sistema de governo presidencialista. Contudo, conforme demonstraremos no decorrer desse trabalho, situa-se no extremo oposto do caso chileno, ou seja, o presidencialismo no Uruguai é atenuado, pois o poder executivo é exercido em conjunto com os Ministros e Conselho de Ministros. O sistema uruguaio contém institutos próprios do parlamentarismo³⁹, como a interferência do referendo ministerial nos decretos e resoluções expedidos pelo Presidente da República, a interpelação dos ministros pelas Câmaras do Poder legislativo e os pedidos de dados informativos do legislativo para o poder executivo⁴⁰.

Diferente do Chile, a Constituição uruguaia é anterior ao período ditatorial, promulgada no ano de 1967 teve sua vigência suprimida durante a época da ditadura e voltou a ser posta em vigor ao fim do período, estando

³⁸ LAUTARO RÍOS, “Soberanía, Poder Constituyente y una Nueva Constitución. Tercera Parte: una nueva Constitución para Chile.” *Diario Constitucional.cl*. Chile: 2014.

³⁹ Nesse sentido ver: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/10/michelle-bachelet-propoe-nova-constituicao-para-ochile.html>. Acesso em: 15 de outubro de 2015.

⁴⁰ MARIA DO CARMO SANTIAGO LEITE, “Sistemas de Governo Brasil – Uruguai”. *Revista Intellectus*. Ano VI, nº 13, Out-Dez 2010. Edição de Ciências Sociais p. 39.

vigente até hoje – com algumas modificações pontuais. O Presidente da República e seu Vice-Presidente são eleitos conjuntamente por eleição direta e com maioria absoluta, devendo ficar no poder por 5 anos e sendo proibida a reeleição por igual período. Para serem eleitos, segundo o artigo 151º da constituição uruguaia⁴¹, os candidatos devem ser cidadãos naturais em exercício e ter cumprido 35 anos de idade. Ambos possuem a remuneração fixada por lei antes de cada eleição. E, sob característica típica do presidencialismo, o Presidente da República é Chefe de Estado e Chefe de Governo.

Cumpra ressaltar que o Vice-Presidente integra e preside o Senado, tendo voz e voto, assim como ocupa a presidência da Assembleia Geral. Este também assume a presidência em todos os casos de vacância temporal ou definitiva do Presidente. Neste caso, quem passará a desempenhar a função de Presidente do Senado e da Assembleia Geral é o primeiro titular da lista mais votada do partido mais votado.

Na vacância definitiva ou temporal de ambos, Presidente e Vice, em razão de licença, renúncia, demissão ou morte, segundo o artigo 153º da constituição uruguaia⁴², quem desempenha a função será o Senador da lista mais votada do Partido pelo qual foi eleito o Chefe de Estado. No caso de renúncia, incapacidade permanente ou morte de ambos (Presidente e Vice), antes de tomar posse, segue a mesma lógica anterior, seguirá como Presidente o primeiro Senador mais votado e Vice-Presidente o segundo mais votado.

No que se refere às competências atribuídas ao Presidente como Chefe de Estado, estas não precisam de anuência dos Ministros, sendo necessária somente a assinatura presidencial. São competências do Presidente, enquanto Chefe de Estado, por exemplo, a representação do Estado no seu interior ou no exterior; a observação do voto de censura e a dissolução das Câmaras, como veremos mais adiante; a convocação de eleições legislativas; demissão de Ministros; a convocação do Conselho de Ministros e a designação de secretário e subsecretário do Poder Executivo.

Por outro lado, quando observando as competências enquanto Chefe de Governo, o artigo 168º da constituição uruguaia⁴³, aponta que estas terão

⁴¹ *Constitución de la República Oriental del Uruguay* 1967.

⁴² *Idem.*

⁴³ *Ibidem.*

sempre que ser praticadas conjuntamente com um ou mais Ministros ou com o Conselho de Ministros. As resoluções e comunicações serão firmadas pelo Poder executivo com o Ministro ou Ministros, requisito sem qual ninguém será obrigado a obedecê-las. Com relação às competências de ordem e segurança, deve o Presidente conservar a ordem e tranquilidade no interior e a segurança no exterior; comandar todas as forças armadas; tomar medidas rápidas de segurança nos casos graves e imprevistos de ataque exterior ou comoção interior. Além desses, cabe ao Presidente e aos Ministros autorizar ou negar a criação de Bancos; concluir e subscrever tratados, necessitando da aprovação do legislativo; decretar a ruptura de relações, com prévia resolução da Assembleia, e declarar guerra e prover os empregos civis e militares.

Assim como no caso chileno, há também no Uruguai, poderes de colegislador para o Presidente, contudo, diferente do Chile, o presidente uruguaio terá um poder de legislar mais limitado. Para tanto, deve preparar e apresentar para Assembleia projeto de lei de orçamento; propor projeto de leis ou modificações a leis anteriores, os quais podem ser remetidos com declaração de consideração urgente; deve também publicar e circular, sem demora, todas as leis e ainda executar ou fazer executar podendo expedir regulamento especial que seja necessário. O artigo 168º da constituição uruguaia⁴⁴ atribui ao presidente da república, quando atuando com ministros ou com o conselho de ministros, “proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración. La declaración de urgencia deberá ser hecha simultáneamente con la remisión de cada proyecto en cuyo caso deberán ser considerados por el Poder Legislativo dentro de los plazos que a continuación se expresan, y se tendrán por sancionados si dentro de tales plazos no han sido expresamente desechados, ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo.”

Ainda nesses poderes de colegislador ou executor de leis, por meio do artigo 85º⁴⁵, requer-se iniciativa do Poder Executivo todo projeto de lei que determine exoneração tributária ou fixe salários mínimos ou, ainda, fixe preços de aquisição a produtos ou bens da atividade pública. Também é de iniciativa do Poder Executivo, contudo com a competência para exercer da

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Ibidem.*

Assembleia Geral, a autorização da Dívida Pública Nacional, consolidação, designação de suas garantias e regulamentação do crédito público, nesses três casos se requer maioria absoluta dos votos do total de componentes de cada Câmara.

Cumpra ressaltar que essas competências legislativas de iniciativa de lei anteriormente apresentadas não possuem no texto legal qualquer indicação de competência privativa ou exclusiva, sendo apresentada a palavra “privativamente” somente na iniciativa de criação de empregos, aposentadoria, salários ou seus aumentos, atribuição de recompensa de pensão ou recompensa pecuniária e na modificação ou estabelecimento de causas, cálculos ou benefícios jubilatórios.

Na competência de colegislador há ainda o poder de convocação de sessões extraordinárias do Poder legislativo, determinando o assunto da convocatória, e o direito de veto. O projeto de lei aprovado em ambas as câmaras deve ser enviado ao Poder executivo a quem é facultado fazer objeções ou observações e devolver à Assembleia Geral em um prazo de dez dias, ou sancionar e expedir para promulgação. Será considerada sanção tácita a não devolução ou omissão quando ultrapassado o prazo de dez dias, termo a partir do qual terá força de lei. No caso da devolução com observações ou objeções, se convocará a Assembleia Geral e será decidido pelo acatamento ou não das observações ou objeções por três quintos dos membros presentes de cada uma das Câmaras. Sobre isso, a constituição uruguaia⁴⁶ aponta, nos artigos 137º, 138º, 139º, 140º, 141º e 142º que “(137º) Si recibido un proyecto de ley, el Poder Ejecutivo tuviera objeciones que oponer u observaciones que hacer, lo devolverá con ellas a la Asamblea General, dentro del plazo perentorio de diez días; (138º) Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, totales o parciales, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto sancionado; (139º) transcurridos treinta días de la primera convocatoria sin mediar rechazo expreso de las observaciones del Poder Ejecutivo, las mismas se considerarán aceptadas; (140º) si las Cámaras reunidas desaprobaron el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo,

⁴⁶ *Ibidem.*

quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente Legislatura; (141^o) En todo caso de reconsideración de un proyecto devuelto por el Ejecutivo, las votaciones serán nominales por sí o por no, y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones u observaciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa; (142^o) cuando un proyecto hubiese sido desechado al principio por la Cámara a quien la otra se lo remita, quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado hasta el siguiente período de la Legislatura”. De tal maneira, as relações entre poder executivo e legislativo são determinantes para caracterização do sistema de governo presidencialista, e, como dito anteriormente, o presidencialismo uruguaio possui alguns aspectos característicos do parlamentarismo⁴⁷ e serão esses aspectos que apresentaremos a seguir.

Contudo, antes de apresentar o aspecto contrastante do caso do presidencialismo uruguaio, cumpre ressaltar que, segundo o artigo 93^o da constituição uruguaia⁴⁸, assim como nos outros presidencialismos, o Presidente da República não é responsável politicamente por seus atos administrativos ou de governo e, assim, somente poderá ser acusado por violação a Constituição ou outros delitos graves, durante a vigência de seu mandato ou até seis meses após o término. Neste caso, de violação a Constituição, a acusação deve ser feita pela Câmara de Deputados. Havendo votação de dois terços da Câmara, o Presidente fica suspenso do exercício de suas funções até o julgamento. Tal julgamento será feito pelo Senado, o qual só poderá considerar culpado o Presidente, mediante concordância de dois terços dos componentes, sendo, a partir daí, determinada a sentença de destituição do cargo.

Desta forma, vemos que o Presidente da República não é responsável politicamente perante o legislativo, mas, por outro lado, qualquer das Câmaras poderá analisar e julgar a gestão dos Ministros. Aquelas poderão solicitar a eles qualquer dado ou informação que julgarem necessário e ainda possuem a faculdade de, por resolução de um terço de votos (cada casa separadamente), determinar que os Ministros de Estado se encaminhem a Sala para que apresentem informações. Ademais pode ser instituída por

⁴⁷ M. LEITE “Sistemas de Governo Brasil – Uruguai”. Cit., p.38

⁴⁸ *Constitución de la República Oriental del Uruguay* 1967. Cit.

qualquer das Câmaras uma Comissão Parlamentar de Inquérito para análise desses dados e informações.

Seguindo com a relação entre Legislativo e Executivo, observamos que, como dito, qualquer das câmaras pode julgar a gestão dos Ministros e pode propor que a Assembleia Geral declare que censura os atos de administração ou governo daqueles. A desaprovação pode ser individual, plural ou coletiva e deverá ser pronunciada pela maioria absoluta do total de componentes da Assembleia, caso em que determinará a renúncia dos Ministros ou Ministro, conforme o caso.

Por outro lado, o artigo 148⁴⁹ define que havendo a pronúncia por menos de dois terços do total de componentes, o Presidente poderá analisar o voto de desaprovações dos Ministros, caso em que a Assembleia será convocada em sessão especial a ser realizada dentro dos dez dias seguintes. A Assembleia deverá ter número de legisladores necessários para sessão e se, após duas tentativas, não houver o quórum necessário, será considerado revogado o ato de desaprovação. Havendo quórum, votação e mantendo o legislativo número de votos inferior a três quintos do total de componentes, é facultado ao Presidente manter seus ministros dantes censurados, dissolver as Câmaras e convocar novas eleições para o legislativo. Após as eleições, com a nova Assembleia formada, será analisado mais uma vez o voto de desaprovação e, para sua revogação ou manutenção, deve haver voto da maioria absoluta do total de componentes.

Ou seja, ainda que o poder do presidente uruguaio seja, aparentemente, menor que o equivalente chileno, especificamente baseado nos artigos acima mencionados, observamos a prerrogativa do Chefe de Estado no Uruguai de dissolver a Assembleia Legislativa, prerrogativa esta não comum ao sistema presidencialista – o que confere poder extremo ao Chefe de Estado. Ou seja, sob a tutela de uma faculdade comum ao parlamentarismo, mas exercida em um regime presidencialista, o Presidente uruguaio passa a, de maneira híbrida, depender de uma atuação próxima ao legislativo – prática comum ao presidencialismo –, ao mesmo tempo que possui o poder de dissolver esse mesmo parlamento em situações específicas – prática comum ao parlamentarismo (GROHMANN, 2001). Desta feita, como defendido por Leite⁵⁰, trata-se de um presidencialismo atenuado.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ M. LEITE, “Sistemas de Governo Brasil – Uruguai”. Cit., p. 39.

Outrossim, como ocorrido no Chile, a Constituição uruguaia é marcada por algumas reformas – ao todo foram quatro reformas –, todas com plebiscito. A primeira foi em 1989, segunda em 1994, seguida pela de 1996 e 2004. Contudo, a única reforma que de alguma forma impactou a atuação do Chefe de Estado e pode fazer parte do objeto de estudo deste trabalho, é a de 1996, aprovada em plebiscito. Lauga⁵¹ (1997) aponta que “El resultado definitivo del plebiscito fue proclamado por la Corte Electoral a principios de enero de 1997 tras un muy lento escrutinio de los votos observados, y arrojó un triunfo ajustado del «Sí» que sumó el 50,45% de los votos válidos, logrando una diferencia frente al «No» de menos del 1% del total de los votos válidos (algo más de 18 mil votos)”.

A mudança impactou o processo de eleição do executivo uruguaio, uma vez que, passou a exigir maioria absoluta do eleitorado quanto as eleições presidenciais. O texto anterior determinava que deveria haver uma eleição para Presidente e Vice-presidente por maioria simples. O artigo 151º da constituição uruguaia⁵² afirmou, até 1997, que “El Presidente y el Vice-presidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral, a mayoría simples de votantes mediante el sistema de doble voto simultáneo y sin que en ningún caso pueda efectuarse acumulación de sublemas”.

A partir da reforma, definiu-se a exigência de uma maioria absoluta e, de forma complementar, se suprimiu a possibilidade dos partidos lançarem mais de um candidato ao cargo de Presidente da República e Vice-Presidente, prática permitida à época. Segundo Lauga⁵³ (1997), a “especto del sistema electoral presidencial (Art. 77, 151): 1. se cambia la forma de candidatura, suprimiéndose la posibilidad que tenían los partidos en el marco de la ley de lemas de postular varios candidatos en las elecciones presidenciales; en su lugar se establece que cada partido sólo puede presentar un candidato para los cargos de presidente y Vice-presidente, respectivamente”.

Observamos ainda a introdução, nesta mesma reforma, da possibilidade de votação em segundo turno, ou seja, em caso de não haver maioria absoluta para nenhum dos candidatos, deve haver uma segunda votação somente

⁵¹ MARTIN LAUGA, “La reforma constitucional uruguayana de 1996”, *Justicia electoral* 9, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 1997 p. 63

⁵² *Constitución de la República Oriental del Uruguay* 1967. Cit.

⁵³ M. Lauga, Cit. p. 64

entre os dois mais votados, ocorrida um mês após a primeira votação. Desta forma, observamos que não houve mudanças efetivas no poder do Chefe de Estado Uruguai, somente na forma de conduzir as eleições.

III. Grelha Comparativa

Com o objetivo de tornar este trabalho mais didático apresentamos essa grelha comparativa entre as atribuições, características e poderes dos Chefes de Estado de Chile e Uruguai com intuito de destacar as diferenças e igualdades dos dois institutos.

Eleições

	CHILE	Art.	URUGUAI	Art.
Eleição	Eleição direta por maioria absoluta.	26	Eleição direta por maioria absoluta.	151
Mandato	4 anos	25	5 anos	152
Reeleição	Não há Reeleição	25	Não há Reeleição	152
Vice Presidente	Somente em casos de vacância ou impedimento.	28 29	Eleito conjuntamente	150

Poderes do Presidente

	CHILE	Art.	URUGUAI	Art.
VETO	Poder de veto – para derrubar o veto é necessário voto de 2/3 membros presentes.	73	Poder de veto – para derrubar o veto é necessário o voto de 3/5 de cada uma das câmaras.	137 e ss. 168-6 ^o
PODER DE “INSISTÊNCIA” (Insistir na votação de um projeto de sua autoria já rechaçado em uma das casas do Congresso)	Poder de “insistência”	68	Não	-

URGÊNCIA DE VOTAÇÃO DE PROJETOS	Em qualquer projeto.	74	Somente nos que submete.	168-7º
REGULAMENTAÇÃO	Autoridade regulamentadora	32- 6º	Regulamentos especiais necessários para execução da lei.	168-4º
DECRETOS COM FORÇA DE LEI	Decreto com força de lei	32 – 3º e 64	Sem essa atribuição.	-
ORÇAMENTO DA NAÇÃO	Iniciativa exclusiva para alteração orçamentária	65	Projeto orçamentário apresentado pelo Executivo ao Legislativo.	214
PLEBISCITO	Atribuição do Presidente de convocar plebiscito	32-4º	Poder Executivo convoca plebiscito	331-c)
PODER DE CITAR CONGRESSO PARA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA	Cita Sessão de qualquer das Câmaras que deverá se reunir.	32-2º	Cita toda Assembleia que deverá se reunir.	168-8º
SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA ECONÔMICA	Institui situação de emergência econômica e assim possui autorização para pagamentos não autorizados	32-20	Não possui essa atribuição.	-
DECLARAR ESTADO DE EXCEÇÃO	Declarar Estados de exceção constitucional	32-5º	Também possui essa atribuição, mas sem essa nomenclatura.	168-17º
DECLARAÇÃO DE GUERRA	Declara guerra com aprovação do Congresso e consulta do Conselho de Segurança Nacional	32-19º	Declara guerra com prévia anuência da Assembleia Geral	168-16º
CHEFIA DAS FORÇAS ARMADAS	Chefe das forças Armadas em tempos de guerra	32- 18	Sempre chefe das forças armadas	168-2º
DESIGNAÇÃO DOS COMANDANTES DAS FORÇAS ARMADAS	Designa e remove os comandantes chefes das forças armadas	32-16	Não possui tal atribuição	-

Fiscalização entre Poderes

	CHILE	Art.	URUGUAI	Art.
EXECUTIVO FISCAL DO JUDICIÁRIO	Executivo vela a conduta dos juizes e demais funcionários do judiciário	32-13	Não possui essa atribuição	-
EXECUTIVO> LEGISLATIVO	Executivo não fiscaliza o legislativo	-	Também não possui essa atribuição	-
LEGISLATIVO> PRESIDENTE DA REPÚBLICA	Atos da administração que comprometam gravemente a honra ou a segurança da nação ou violação da Constituição	52 -2) a)	Violação da Constituição e delitos graves	93
ACUSAÇÃO DO PRESIDENTE	Acusação por parte da Câmara de Representantes por maioria absoluta dos membros em exercício.	52- 2)	Acusação pela Câmara de deputados sem maioria.	93
JULGAMENTO DO PRESIDENTE	Apreciação da acusação pelo Senado, culpabilidade pronunciada por 2/3 dos senadores em exercício.	53 - 1)	Apreciação pelo Senado, culpabilidade pronunciada por 2/3 do total dos componentes.	102
PENA DO PRESIDENTE	Destituição do cargo e impedimento de desempenhar função pública por cinco anos. (Sem prejuízo de ação penal)	53- 1)	Separados de seu cargo e sujeito a juízo conforme a lei.	103
FISCALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO SOBRE OS MINISTROS	Sem fiscalização dos atos de governo do executivo.	-	Legislativo exerce fiscalização e juízo dos atos de governo e administração dos Ministros. – Possibilidade de Renúncia após desaprovação.	147 e ss
DISSOLUÇÃO DO LEGISLATIVO POR PARTE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	Não há dissolução do Parlamento.	-	Faculdade do Presidente da República de dissolver as câmaras no caso de desaprovação de Ministros com pronúncia por menos de 2/3 e segunda votação por menos de 3/5 do total dos componentes da Assembleia Geral.	148

IV. Considerações finais

Objetivamos com esse trabalho fazer uma análise comparativa entre os poderes de dois Chefes de Estados em países distintos. Com isso primeiro observamos a relação das datas de promulgação das duas constituições as quais constam tais poderes. Como já dito, a Constituição chilena é datada de 1980, ano em que vigorava uma ditadura militar, enquanto a uruguaia é de 1967, ou seja, anterior a ditadura naquele país. Essa questão nos fez indagar se o momento de promulgação destas constituições acarretou em diferenças grandes entre os poderes nos dois países.

O primeiro ponto a ser destacado são as semelhanças entre os diferentes países, observamos que os dois possuem sistemas de governo presidencialistas, onde seus Presidentes são eleitos por maioria absoluta dos votos dos eleitores do país. No Chile o mandato é de 4 anos e no Uruguai é de 5 anos e em ambos não há reeleição, característica própria de vários países da América Latina.

Sobre a temática, Nohlen⁵⁴ aponta que “La no reelección tiene una larga tradición histórica, y su más sólida fundamentación es la propia experiencia histórico-política de América Latina. Básicamente son dos los fenómenos que confluyen en el origen de la no reelección como previsión constitucional muy extendida en esta región: el presidencialismo latinoamericano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro. En estas circunstancias de un presidencialismo “fuerte y centralizado”, requisito necesario para la formación del Estado Nación en el siglo XIX, y de prácticas electorales fraudulentas que facilitaron el mantenimiento en la presidencia de los propios detentadores del poder, el principio de la no reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático”.

O ponto que diferencia os dois países, nesta primeira análise, é a figura do Vice-Presidente, que, embora característico dos sistemas presidencialistas, não está presente na Constituição chilena como figura permanente, somente nos casos de vacância. No Uruguai, por outro lado, o Vice-Presidente é eleito conjuntamente com o Presidente da República.

⁵⁴ DIETER NOHLEN, “Reelección”, Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*, IDEA, 2007. p. 287.

Observamos também os poderes legislativos dos Chefes de Estados nesses países e podemos constatar um maior poder dos Presidente Chileno nesse ponto, o que acreditamos ser em razão da Constituição ter sido promulgada pelo regime ditatorial. Os dois presidentes possuem o poder de veto em projetos de lei, o que os diferencia, neste ponto, é que, no Uruguai, são necessários três quintos dos votos de cada uma das casas do legislativo para rechaçar as observações do Chefe de Estado, enquanto no Chile são necessários dois terços dos votos dos presentes na Assembleia.

Seguindo nesse estudo, pudemos observar, na leitura das constituições, uma maior força legislativo do Presidente do Chile. Podemos destacar isso em razão do eleito ter, por exemplo, um poder de insistência na votação de um projeto de lei de sua autoria que já tenha sido rechaçado em uma das Câmaras, capacidade dessa não existente no Uruguai. Além disso, destaca-se também a faculdade do presidente chileno de exigir urgência na votação de todos os projetos que ache necessário, enquanto o Presidente uruguaio somente pode solicitar em projetos de lei de sua autoria.

Ambos os presidentes podem convocar plebiscito e ambos podem convocar Sessão Extraordinária, contudo, o chileno pode citar qualquer das Câmaras e estas deverão se reunir, enquanto o presidente uruguaio somente pode citar a Assembleia por inteiro visando sua reunião. Outro ponto que demonstra um maior poder do Chefe de Estado chileno está nas situações de emergência econômica, no Chile, o Chefe de Estado pode declarar esta situação e, assim, possui autorização para determinar pagamentos não autorizados por lei, essa atribuição, contudo, não aparece na Constituição do Uruguai.

Por ter o Chile, como já dito, uma Constituição promulgada durante da ditadura militar, espera-se um maior poder de seu presidente em relação às forças militares do país. Isso se confirma em partes quando observamos que, diferente do congênere uruguaio – cuja delimitação cabe ao legislativo –, o presidente chileno possui o poder de instituir número de contingente das forças armadas em tempo de paz e guerra; e permitir ou não a entrada de tropas estrangeiras e saída das tropas nacionais do território. Entretanto, de forma até contraditória ao esperado, o presidente chileno não é chefe das forças armadas em tempos de paz. No caso uruguaio, mesmo com uma Constituição anterior ao regime ditatorial, o cargo é ocupado pelo presidente.

Além disso, ainda que ambos possuam poder de declarar Estado de Exceção e Guerra, ao Presidente do Uruguai cabe essa declaração com

prévia anuência da Assembleia Geral. Enquanto ao chileno, cabe anuência, além da Assembleia, também do Conselho de Segurança Nacional, assim, o presidente chileno precisa passar por um trâmite maior que o uruguaio. Entretanto, na nossa leitura, cabe o destaque das relações de poder e independência entre legislativo e executivo nos dois países, ou seja, tendo em vista que o presidente chileno tem maior independência em relação ao legislativo do que o presidente uruguaio – o presidente chileno é um verdadeiro colegislador, enquanto o uruguaio não –, em uma situação específica, aqui entrando no campo das conjecturas, é possível que a tramitação chilena se dê de forma mais facilitada que a uruguaia.

Cabe destacar aqui que o poder de dissolução do parlamento por parte do Presidente uruguaio não se aplica nesse caso, ou seja, caberia ao executivo negociar e convencer o legislativo da necessidade de acatar a decisão bélica – valendo a lembrança de que os atos de governo e administração dos ministros podem ser fiscalizados e julgados pelo legislativo uruguaio. Por outro lado, o processo de convencimento similar ocorreria no Chile, entretanto, com destaque para a maior independência do executivo chileno em relação ao parlamento, o executivo, que não tem seus atos fiscalizados, pode ter facilitado seu trabalho.

Ainda nesse sentido, explorando a relação entre executivo e legislativo, acreditamos ser importante destacar, nessa análise comparativa, a fiscalização entre poderes. O Poder Executivo do Chile, por exemplo, tem poder fiscalizador sobre a conduta dos juízes e demais funcionários do poder judiciário, poder esse que não possui o executivo uruguaio. No Chile, ainda que haja a prerrogativa de fiscalização do legislativo em relação ao Presidente da República – estes especificamente nos atos da administração que comprometam gravemente a honra, a segurança da nação ou nos casos de violação constitucional –, não há possibilidade de fiscalização dos atos de governo não mencionados. No caso uruguaio, há a fiscalização e julgamento dos atos de governo dos ministros, estes que trabalham, conjuntamente com o presidente, como chefes de governo.

Como dito, há, por parte do legislativo do Uruguai, uma fiscalização dos atos de governo dos Ministros, poder não presente na Constituição chilena. No Uruguai, a Assembleia pode desaprovar um Ministro ou mais, estes, por sua vez, podem renunciar ao cargo ou não após esse ato de desaprovação. Ligado a tal ato de desaprovação está mais uma característica da Constituição do Uruguai que difere do Chile e, inclusive, de outros países

com sistema presidencialista. O Presidente da República tem o poder de dissolver a Assembleia em caso de desaprovação de um ou mais Ministros.

Analizamos ainda as alterações sofridas pelas Constituições de ambos países. Constatamos que apenas no Chile houve alguma alteração substancial nos poderes do Chefe de Estado, mesmo que de forma tímida, nesse país houve alguma diminuição dos poderes – ainda que também tenha havido aumento. No caso uruguaio, as mudanças não se apresentaram significativas, referindo-se apenas a regras eleitorais que pouco impactam atuação do executivo.

Referências Bibliográficas

- ANINAT, CRISTOBAL, “Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?”. *Revista de Ciência Política*. Vol. 47, 2006.
- ARCAYA, OSCAR GODOY, “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida.”. *Revista de Ciência Política* (Santiago), Santiago, v. 23, n. 2, 2003, pp. 7-42.
- BONAVIDES, PAULO, *Curso de Direito Constitucional*. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- Constitución Política De La República De Chile*, promulgada a 8 de Agosto de 1980.
- Constitución De La República Oriental Del Uruguay*, promulgada em 1967.
- FORO POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. *Chile: A trajetória da Constituição Ditatorial*. Santiago: 2014.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR, *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2005.
- HUNEEUS, CARLOS, “Variedades de governos de coalizão no presidencialismo: Chile, 1990-2010”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, Dezembro 2012, p. 889.
- JOCELYN-HOLT, ALFREDO, *La independencia de Chile: tradición, modernización y mito*. Santiago do Chile: DEBOLSILLO, 2014.
- LAUGA, MARTIN, “La reforma constitucional uruguaya de 1996”, *Justicia electoral* 9, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 1997.
- LEITE, MARIA DO CARMO SANTIAGO, “Sistemas de Governo Brasil – Uruguai”. *Revista Intellectus*. Ano VI, nº 13, Out-Dez 2010. Edição de Ciências Sociais.
- MAINWARING, SCOTT; SHUGART, MATTHEW SOBERG. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.
- MENZ, MAXIMILIANO MAC, *Entre dois impérios: formação do Rio Grande na crise do antigo sistema colonial (1777-1822)*. PhD Thesis. Universidade de São Paulo. 2006, p.75.

- NOHLEN, DIETER, “Reelección”, Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*, IDEA, 2007. p. 287.
- REYES, SALVADOR MÉNDEZ, *Las élites criollas de México y Chile ante la independencia*. México: Centro de Estudios sobre la Independencia de México, 2004.
- RÍOS, LAUTARO, “Soberanía, Poder Constituyente y una Nueva Constitución. Tercera Parte: una nueva Constitución para Chile.” *Diario Constitucional.cl*. Chile: 2014.
- SADER, EMIR, *Chile (1818-1990): da independência à redemocratização*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- SIAVELIS, PETER M., *The President and the Congress in Post authoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, University Park, 2000.
- WASSERMAN, CLAUDIA; GUAZZELLI, CESAR BARCELLOS, *Ditaduras Militares na América Latina*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Editora, 2004.

Os Presidentes Italiano e Austríaco: Dois Sistemas, Um Perfil

HELENA MAGALHÃES BOLINA

Sumário: Introdução. I. Classificação dos sistemas de governo. 1. Presidencialismo: características. 2. Parlamentarismo. 2.1. Características. 2.2. Modos de funcionamento do sistema parlamentarista. 3. Semipresidencialismo. 3.1. Conceitos de semipresidencialismo. 3.2. Análise e critério adotado. 3.3. Modos de funcionamento do sistema semipresidencialista. II. Os Presidentes italiano e austríaco. 1. Breve caracterização dos países em análise. 1.1. Regime político, forma de Estado e forma de governo. 1.2. Constituições em vigor. 1.3. Órgãos com competência legislativa e executiva. 2. Comparação dos poderes dos Presidentes austríaco e italiano e respetivo enquadramento nos sistemas de governo. 2.1. Eleição e mandato. 2.2. Os poderes definidos na Constituição. 2.2.1. Poderes e condições do respetivo exercício: grelha comparativa. 2.2.2. Semelhanças no estatuto constitucional dos Presidentes italiano e austríaco. 2.2.3. Diferenças no estatuto constitucional dos Presidentes italiano e austríaco. 2.2.4. Enquadramento na classificação de sistemas de governo à luz do estatuto constitucional. 2.3. O modo de funcionamento. Conclusão. Bibliografia citada.

Resumo: O presente trabalho procede à comparação entre os poderes dos Presidentes italiano e austríaco, por forma a enquadrar os sistemas de governo dos respetivos países na classificação que distingue os sistemas em presidencialistas, parlamentaristas e semipresidencialistas. De um ponto de vista do enquadramento constitucional dos poderes dos Presidentes, o sistema de governo italiano é parlamentarista e o sistema austríaco semipresidencialista, na medida em que o Presidente dispõe de um poder autónomo relevante que é o da demissão do Governo. Todavia o perfil que decorre do exercício do cargo pelos Presidentes de ambos os países é muito semelhante, uma vez que ambos agem como Chefes de Estado de um sistema parlamentarista. A comparação entre os Presidentes italiano e austríaco é elucidativa da utilidade e relevância de um

retrato factual relativo ao exercício do cargo para a qualificação do sistema de governo.

Palavras-chave: *Semipresidencialismo, Parlamentarismo, Sistema de Governo, Presidente austríaco, Presidente italiano.*

Abstract: This work undertakes a comparison between the powers of the Italian and the Austrian Presidents, in order to classify the Italian and Austrian political systems within the distinction between presidentialism, parliamentarism and semi-presidentialism. Taking into account the constitutional definition of the powers, the Italian system may be classified as parliamentary and the Austrian system as semi-presidentialist, given the President's independent power of dismissing the Government. However, the practical exercise of their office is quite similar and both of the Presidents act, in fact, as Heads of State in a parliamentary system. The comparison between the Italian and Austrian Presidents shows that the political practices also need to be considered in the definition of the political system.

Keywords: *Semi-presidentialism, Parliamentarism, Form of Government, Austrian President, Italian President.*

Introdução

A figura do Presidente (do Chefe de Estado, em geral) encontra-se intrinsecamente relacionada com a caracterização do sistema de governo, na medida em que a maior ou menor amplitude dos poderes do Chefe de Estado e as limitações ao exercício dos seus poderes que lhe podem ser impostas pelos demais órgãos é determinante para qualificação do sistema de governo.

Para a caracterização do sistema de governo torna-se, assim, necessário analisar, não apenas os poderes do Chefe de Estado isoladamente considerados, mas também, por um lado, a conjugação desses poderes com os poderes dos demais órgãos e, por outro lado, a medida em que o elenco de poderes do Chefe de Estado lhe possibilita uma intervenção efetiva no exercício do poder executivo¹.

¹ Também no sentido da necessidade de analisar o sistema de governo e os poderes dos outros órgãos constitucionais para compreender o Presidente da República: CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, pp. 16-17.

A análise dos poderes do Presidente é particularmente decisiva para a qualificação de um sistema de governo como semipresidencialista, pois é do desenho dos seus poderes e da sua articulação com os poderes do Governo e do Parlamento que resulta essa qualificação.

Na classificação dos sistemas de governo², os vários autores elegem, como critérios distintivos, aspetos do funcionamento do sistema constitucional dos vários países nem sempre inteiramente coincidentes. Não obstante, no que respeita à classificação de um sistema de governo como presidencialista ou parlamentarista, as divergências são bem menores do que aquelas que se revelam na classificação de um sistema de governo como semipresidencialista. Esta divergência é explicada, em grande parte, pelo facto de se tratar de um sistema intermédio – a meio caminho entre o sistema parlamentarista e o presidencialista –, o que torna a sua qualificação mais sensível ao peso relativo que cada autor atribui aos critérios identificadores do sistema.

Questão que se revela na análise de todos os sistemas de governo, mas com particular acuidade na qualificação de um sistema de governo como semipresidencialista, é a de saber se a caracterização de um sistema de governo resulta exclusivamente do desenho constitucional dos poderes dos vários órgãos ou se, para essa classificação, releva igualmente o modo de funcionamento do sistema, ou seja, o exercício real do cargo. Em suma, trata-se de saber se o que importa para a classificação do sistema são os poderes que o Presidente juridicamente detém ou aqueles que efetivamente exerce.

A comparação entre os sistemas de governo italiano e austríaco é particularmente elucidativa deste aspeto. Com efeito, estamos perante dois casos que são normalmente enquadrados em tipos de sistema de governo diferentes: o sistema austríaco, como semipresidencialista (aliás, um dos primeiros a surgir na Europa) e o sistema italiano como parlamentarista. Todavia, olhando para o modo de funcionamento de ambos os sistemas e

² Por sistema de governo, entende-se a “...forma como se estruturam os órgãos do poder soberano do Estado, envolvendo o elenco desses órgãos, a designação dos seus titulares, as suas atribuições e competências, o seu modo de funcionamento, e muito particularmente a sua inter-relação”: MARCELO REBELO DE SOUSA, “Sistema semipresidencial: definição e perspetivas”, in *Nação e Defesa*, Ano II, nº 3, 1977, p. 7.

para o exercício que os respetivos Presidentes fazem do cargo, pode com facilidade verificar-se que ambos têm um perfil muito semelhante.³

Pretende-se neste trabalho, através da comparação entre os poderes dos Presidentes italiano e austríaco, refletir sobre a natureza dos critérios de classificação dos sistemas de governo, em especial no que respeita à qualificação de um sistema como semipresidencialista.

Inicia-se, assim, o trabalho com o tema da classificação de sistemas de governo, tentando estabelecer os critérios que devem ser relevantes para tal classificação, por forma a poder comparar (e classificar) os sistemas de governo em que os Presidentes italiano e austríaco se inserem.

I. Classificação dos sistemas de governo

1. *Presidencialismo: características*

No regime presidencialista, o poder legislativo e o poder executivo estão nitidamente separados: o Parlamento detém o primeiro e o Presidente que é também o Chefe do Governo detém o segundo. Nem o Presidente pode dissolver o Parlamento, nem este pode censurar o Presidente e fazer cair o seu Governo⁴. O Parlamento vota as leis e o orçamento e o Presidente dirige a política do país, dentro desse quadro definido pelo Parlamento.⁵

³ “A aplicação do poder nunca coincide perfeitamente com as regras constitucionais.” afirma MAURICE DUVERGER em *Xeque-mate – Análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais*, Lisboa, Edições Rolim, 1979, p. 37. E, mais adiante, salienta que na Áustria a prática presidencial está nitidamente abaixo dos poderes jurídicos (*idem*, p. 38).

⁴ Isso não significa que o Presidente não dê conta da sua governação ao Parlamento. Veja-se o caso do discurso do Estado da União nos E.U.A. Todavia, desta apresentação não resulta a aprovação de qualquer voto de confiança ou censura que possa ter como consequência a demissão do governo.

⁵ M. DUVERGER, *Xeque-mate* cit., p. 33. Também JORGE NOVAIS identifica como características essenciais do sistema presidencialista o facto de o chefe de Estado liderar o executivo e o governo não responder politicamente perante o Parlamento: “Em presidencialismo, o Governo é sempre o governo do Presidente, o Parlamento não pode destituir o Governo, o Presidente não pode dissolver o Parlamento.” (JORGE REIS NOVAIS, *Semipresidencialismo*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2007, p. 80)

Os poderes do Presidente são autónomos⁶, uma vez que o exercício da maioria dos poderes que a Constituição lhe comete não está dependente de referenda ministerial (até porque o Presidente é o Chefe do executivo). O Presidente de um Estado com um sistema de governo presidencial – sendo uma democracia⁷ – é eleito por sufrágio universal⁸, o que lhe confere um nível de legitimidade semelhante ao do Parlamento eleito.

O Governo não está, assim, dependente do Parlamento. Esta característica é exatamente a oposta daquela que constitui o retrato essencial do parlamentarismo.

Assim, sempre que a Constituição preveja a responsabilidade do Governo perante o Parlamento, mediante a consagração de mecanismos que podem conduzir à demissão daquele por este, não se está no âmbito de um sistema presidencialista.

2. *Parlamentarismo*

2.1. *Características*

Exatamente ao contrário do que sucede nos sistemas presidencialistas, nos sistemas parlamentaristas o Parlamento e o Governo encontram-se estreitamente ligados: o Governo emana do Parlamento e é responsável perante este.

O Chefe de Estado normalmente não é eleito por sufrágio direto e universal, não detém poder executivo e tem essencialmente funções simbólicas e de representação nacional. O “chefe de Estado (seja Rei ou Presidente) de sistema parlamentar é uma figura sem poderes efectivos, afastada do

⁶ Poderes reais e não apenas nominais, na expressão de M. DUVERGER, *Xeque-mate* cit., p. 35.

⁷ J. NOVAIS (*Semipresidencialismo* cit., p. 22) entende que o estudo dos sistemas de governo só releva se se estiver perante uma democracia representativa e um Estado de Direito, uma vez que, se o regime é ditatorial e não há separação de poderes, o estudo do sistema de governo é supérfluo.

⁸ Ainda que nem sempre direto, como é o caso nos Estados Unidos. Segundo M. DUVERGER (*Xeque-mate* cit., p. 147), o facto de o sufrágio não ser direto não lhe retira o seu carácter universal, uma vez que o “... critério de escolha dos eleitores presidenciais reside no facto de eles se terem comprometido a votar num determinado candidato à presidência, o que leva praticamente aos mesmos resultados do que o sufrágio directo.”

exercício do poder político, presente no sistema de forma passiva, meramente representativa, simbólica, quase *decorativa...*”⁹.

O Governo é politicamente responsável perante o Parlamento, existindo, portanto, “dois pólos de exercício de poder político: o Governo, liderado por um Primeiro-Ministro, e um Parlamento”¹⁰.

O modo de funcionamento deste sistema depende, como se verá adiante, não só dos poderes previstos na Constituição, mas também e em grande medida da composição do Parlamento, a qual, por sua vez, pode ser fortemente influenciada pela lei eleitoral.

Com efeito, quanto mais proporcional for o sistema eleitoral, maior a probabilidade de os mandatos no Parlamento serem distribuídos por vários partidos, dificultando a constituição de maiorias governativas estáveis e fazendo com que a política do Governo esteja, em muitos casos, dependente de acordos entre os partidos que integram o Parlamento. Nestes casos, em que não existe no Parlamento um partido (ou uma coligação de partidos) com uma representatividade parlamentar que lhe permite a constituição de um Governo que possa agir com um elevado grau de autonomia, o sistema pode ser gerador de alguma instabilidade governativa.

Existem, assim, sistemas de governo parlamentares em que, para se obviar a este risco de instabilidade, foram introduzidos mecanismos jurídico-constitucionais complementares tendencialmente geradores de maior estabilidade governativa, como é, na Alemanha, o caso da moção de censura construtiva prevista no artigo 67.^º da sua Constituição.

Com efeito, esta modalidade de moção de censura representa uma atenuação da possibilidade de demissão do Governo pelo Parlamento, na medida em que este só pode desencadear o processo mediante prévia indicação de outro Primeiro-Ministro que esteja em condições de obter uma maioria favorável no Parlamento.

Ou seja, o poder do Parlamento de demitir o Governo não é retirado, mas as condições exigidas para a sua utilização acabam por limitar o recurso a essa figura, assim atenuando a instabilidade governativa: o Parlamento só pode depor o Governo se estiver em condições de nomear de imediato outro Governo.

⁹ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 65.

¹⁰ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 64.

Os sistemas parlamentares que contemplam este tipo de mecanismos denominam-se sistemas parlamentares racionalizados¹¹.

2.2. Modos de funcionamento do sistema parlamentarista

A qualificação como sistema parlamentar racionalizado, referida no ponto anterior, ainda tem em conta a própria definição jurídica do estatuto dos vários órgãos, ou seja, a definição dos poderes tal como constam na Constituição.

É, todavia, possível classificar o sistema parlamentarista de acordo com o seu modo de funcionamento em concreto. Ou seja, embora dentro do mesmo quadro constitucional, o funcionamento dos vários sistemas parlamentaristas depende das condições políticas específicas de cada país, muito especialmente do tipo de maiorias que se formam no Parlamento, circunstância para a qual também muito contribui, como se referiu *supra*, o sistema eleitoral em vigor.

Com efeito, um sistema de círculos uninominais propicia mais facilmente a obtenção de maioria absoluta por parte do partido vencedor das eleições e, conseqüentemente, o sistema funcionará com maior preponderância do Governo. Este raramente terá de enfrentar a censura do Parlamento conducente à sua demissão e verá com facilidade as suas propostas aprovadas no Parlamento.

Pelo contrário, nos países em que o partido que forma Governo não detém maioria absoluta no Parlamento, o sistema funcionará com maior preponderância do Parlamento, na medida em que o Governo enfrenta um maior risco de poder ser censurado (e demitido), uma vez que o partido do Governo não detém a maioria dos mandatos parlamentares e sempre terá de conseguir obter o acordo de outros partidos para a aprovação de certas decisões.

Consoante o sistema funcione com preponderância do Governo ou do Parlamento, assim se designa o sistema parlamentarista respetivamente, como sendo *de gabinete* ou *de assembleia*.¹²

¹¹ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 78.

¹² J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 73.

Todavia, esta classificação diz respeito exclusivamente ao modo de funcionamento de um sistema de governo no âmbito de um quadro constitucional parlamentarista. O enquadramento constitucional mantém-se o mesmo, pode é alterar-se o modo de funcionamento do sistema, consoante as condições políticas se alterem.¹³⁻¹⁴

Assim, independentemente do modo de funcionamento de cada sistema em concreto, as duas características essenciais de um sistema parlamentarista são:¹⁵

1. Nula ou muito reduzida presença política do Chefe de Estado;
2. Governo responsável politicamente perante o Parlamento.

3. Semipresidencialismo

3.1. Conceitos de semipresidencialismo

O conteúdo do conceito de semipresidencialismo foi criado por Maurice Duverger, nos anos 70 do século passado, tendo surgido na sequência das alterações à Constituição francesa de 1962.

A expressão semipresidencialismo já era usada desde o séc. XIX, mas, até ao momento em que Duverger deu forma ao conceito, nunca lhe havia sido atribuída qualquer definição, pelo que o conceito não tinha conteúdo definido¹⁶.

¹³ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 74. Diferentemente, CRISTINA QUEIROZ parece reconduzir a distinção entre “sistemas de assembleia” e “sistemas de gabinete” à (in)existência de um poder de dissolução do Legislativo atribuído ao Executivo (CRISTINA QUEIROZ, “A classificação das formas de governo, em particular, o sistema de governo “semi-presidencial”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes* (Coord. Prof. Doutor Jorge Miranda), Coimbra, FDUL/Coimbra Editora, 2004, p. 331).

¹⁴ Que é o caso, como se verá, da Itália, em que a alteração das condições políticas motivadas pela mudança do sistema eleitoral fez alterar o modo de funcionamento do sistema, embora dentro do mesmo quadro constitucional.

¹⁵ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 71.

¹⁶ ROBERT ELGIE, *Semi-Presidentialism – Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 19.

Já antes das modificações introduzidas à Constituição francesa, sistemas de governo de outros países europeus evidenciavam características muito próximas daquelas que vieram a ser introduzidas em França¹⁷ (e, em alguns casos, até mais fortes). Todavia, essa circunstância não induzira, até esse momento o surgimento de uma classificação específica desses sistemas, facto em grande parte motivado pelo exercício moderado que os Presidentes desses Estados faziam dos poderes que a Constituição lhes conferia.

O sistema de governo semipresidencialista caracteriza-se pelo facto de evidenciar aspetos que, ora se identificam com os regimes parlamentares, ora com os regimes presidenciais. A doutrina não é, todavia, unânime quanto às características concretas que devem ser valorizadas para efeito da qualificação de um sistema como semipresidencialista.

Com efeito, as características essenciais sinalizadas pelos vários autores são divergentes, o que conduz em alguns casos a uma diferente qualificação dos sistemas¹⁸.

Veja-se, em primeiro lugar, o entendimento destas características do autor do conceito, Maurice Duverger. Para este autor o semipresidencialismo caracteriza-se por três aspetos:¹⁹

1. O Presidente é eleito por sufrágio universal;
2. O Presidente tem poderes consideráveis;
3. O Presidente coexiste com um Primeiro-ministro e um Governo que tem poderes executivos e cuja manutenção em funções depende do Parlamento.

¹⁷ Era o caso das Constituições de Weimar de 1919, a finlandesa do mesmo ano e a austríaca na versão de 1929.

¹⁸ Como é o caso do sistema de governo português que uns autores qualificam como semipresidencialismo, outros como sistema parlamentarista racionalizado.

¹⁹ MAURICE DUVERGER, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", in *European Journal of Political Research* 8, 1980, p. 166: "A political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it, combines three elements: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage, (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them."

Esta definição não é partilhada por todos os autores que se propõem definir semipresidencialismo e a característica que mais tem sido submetida a crítica é a que exige que a Constituição atribua ao Presidente poderes consideráveis.

Essa é a crítica, designadamente de Robert Elgie. De acordo com este autor a necessidade de determinar o que sejam poderes consideráveis torna o conceito impreciso²⁰, razão pela qual propõe um conceito com menos elementos. Um conceito mais preciso, com menos elementos e assentando exclusivamente nos poderes previstos na Constituição proporciona, segundo o autor, uma forma mais sistemática de compreensão do semipresidencialismo, uma vez que as constituições são textos que estão disponíveis, assim se evitando a imprecisão que pode resultar da análise concreta do modo como os poderes são efetivamente exercidos pelos Presidentes.

É verdade que o conceito de semipresidencialismo será mais impreciso se incluir a análise do exercício concreto dos poderes, mas essa não é uma crítica que possa ser apontada ao conceito de Duverger, na medida em que a análise dos poderes consideráveis que este autor defende para efeito da integração do conceito de semipresidencialismo tem exclusivamente como objeto os poderes previstos na Constituição e não o exercício concreto dos poderes²¹.

Assim, a análise comparativa que Duverger realiza quanto ao modo de funcionamento dos sistemas tem como quadro prévio a qualificação desses sistemas como semipresidencialistas, à luz do que dispõem as constituições dos respetivos países. Pelo que, também para Duverger, a qualificação do sistema de governo resulta exclusivamente do desenho constitucional.

Concretizando o seu entendimento de que uma definição de semipresidencialismo deve, a benefício da precisão, conter menos elementos, Elgie propõe um conceito de semipresidencialismo com dois elementos:²²

²⁰ R. ELGIE, *Semi-Presidentialism* cit., p. 21.

²¹ Nesse sentido, escreve M. DUVERGER, (*European Journal of Political Research* 8, 1980, p. 166): “The concept of a semi-presidential form of government, as used here, is defined only by the content of the constitution.”

²² R. ELGIE, *Semi-Presidentialism* cit., p. 22 e ROBERT ELGIE e SOPHIE MOESTRUP, “Semi-Presidentialism: A Common Regime Type, But One That Should Be Avoided?”, in Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 4.

1. O Presidente é eleito por sufrágio universal;
2. O Presidente coexiste com um Primeiro-ministro e um Governo que é responsável perante o Parlamento.

Verifica-se, assim, que a definição apresentada por Elgie contempla duas das características do conceito de Duverger, abrindo mão da condição relativa à qualificação dos poderes do Presidente como consideráveis.

Contudo, verificadas estas duas condições essenciais, Elgie salienta que há sistemas semipresidencialistas onde se verifica uma terceira característica que é o facto de o Governo ser também responsável perante o Presidente. Entende o autor que esta não é uma característica necessária para a qualificação de um sistema como semipresidencial, mas a existência ou não dessa previsão constitucional deu lugar a uma classificação, elaborada por Shugart e Carey²³, que distingue os sistemas semipresidenciais em “parlamentarismo presidencial” (*President-parliamentarism*) e “presidencialismo de primeiro-ministro” (*Premier-presidentialism*). No primeiro caso, o Governo é duplamente responsável: perante o Parlamento e o Presidente. No segundo caso, o Governo responde apenas perante o Parlamento.

Esta característica da dupla responsabilidade do Governo é encarada por outros autores como necessária para a qualificação de um sistema de governo como semipresidencialista.

É o caso de Blanco de Moraes que define o semipresidencialismo como um sistema de governo “que pressupõe a dupla responsabilidade política e institucional do Governo perante um Presidente da República e um Parlamento, ambos legitimados directamente por uma eleição realizada por sufrágio universal.”²⁴

²³ Conforme referência colhida em R. ELGIE (*Semi-Presidentialism* cit., p. 28), esta classificação foi realizada por Shugart e Carey em 1992. J. NOVAIS (*Semipresidencialismo* cit., p. 162) qualifica esta classificação de Shugart e Carey como sendo “extravagante”, afirmando que esta distinção sobreavalia a importância relativa deste poder de demissão do Governo por comparação com o poder de dissolução do Parlamento que considera ser o mais relevante do sistema semipresidencial.

²⁴ CARLOS BLANCO DE MORAIS, “As metamorfoses do semipresidencialismo português”, in *Revista Jurídica*, n.º 22, 1997, p. 143. O autor parece, todavia, considerar que esta condição está cumprida no sistema português mediante a possibilidade de que dispõe o Presidente da República de demitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o “regular funcionamento das instituições democráticas” prevista no art. 195.º da CRP. Contudo, a

Cumprе salientar que só pode falar-se de responsabilidade política do Governo quando o órgão perante o qual o Governo é responsável tem a possibilidade de retirar consequências da avaliação que faça acerca da atuação do Governo, demitindo-o.

Assim, apenas nos casos em que existe a possibilidade de o Governo ser destituído, quer pelo Presidente, quer pelo Parlamento é que se estará perante dupla responsabilidade política do Governo²⁵.

Coincidindo nessa parte, quer com a definição de Duverger, quer com a definição de Elgie, Novais afasta a condição da dupla responsabilidade do Governo como condição necessária à qualificação do sistema como semipresidencial, salientando até que as experiências tradicionalmente indicadas como sendo sistemas semipresidenciais (e muito especialmente, no caso de França) não contemplam esse poder, à exceção da Áustria²⁶.

Para Novais o poder que verdadeiramente conduz o Presidente ao topo do edifício constitucional é o poder de dissolução do Parlamento²⁷. Sem esse poder, afirma o autor, “o semipresidencialismo fica estruturalmente desequilibrado: o Parlamento pode destituir o Governo. Só. Não há contrapeso para esse poder ou, quando muito, será sempre um contrapeso atenuado,

restrição da possibilidade de demissão do governo pelo Presidente à verificação daquelas circunstâncias não parece poder incluir-se no conceito de responsabilidade política, uma vez que, conforme sustenta J. NOVAIS (*Semipresidencialismo* cit., pp. 146-147), o Presidente não pode demitir o governo com base em discordâncias quanto ao sentido e resultados da política governamental. Também no mesmo sentido, defende MARCELO REBELO DE SOUSA (*O sistema de governo português antes e depois da revisão constitucional*, Lisboa, Cognitio, 1984, pp. 46-47) que a eliminação na revisão da CRP de 1982 da possibilidade de o Presidente demitir o governo fora dos casos em que esteja em causa o regular funcionamento das instituições democráticas implicou o desaparecimento da responsabilidade política do governo perante o Presidente, passando a existir apenas responsabilidade institucional. SANTANA LOPES entende que a dupla responsabilidade política do Governo não é essencial ao conceito de semipresidencialismo, mas defende que, mesmo após a revisão de 1982 da Constituição portuguesa, o Governo é politicamente responsável perante o Presidente (PEDRO SANTANA LOPES, “Dos sistemas de governo mistos e dos limites materiais à revisão constitucional”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. III, Coimbra, FDUL/Coimbra Editora, 2012, p. 401).

²⁵ Conforme J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 67).

²⁶ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 148.

²⁷ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 162.

menor...”²⁸. Todavia, o autor esclarece que a definição de semipresidencialismo não exige impreterivelmente a presença deste poder de dissolução²⁹.

Aceita, ainda, Novais a ideia defendida por Duverger de que há que verificar se o Presidente detém poderes consideráveis, no sentido em que, para se falar de semipresidencialismo, o Presidente tem de deter um acervo de poderes que lhe permita “uma capacidade autónoma, efectiva, de participação e interferência relevantes no exercício do poder político.”³⁰

O conceito defendido por este autor parece ser, assim, o de avaliação do conjunto dos poderes detidos pelo Presidente, enunciando alguns exemplos típicos de poderes presidenciais do semipresidencialismo:³¹ “nomeação do Primeiro-Ministro e do Governo e, eventualmente, a sua demissão; a nomeação de altas figuras do Estado ou de titulares de altos cargos da administração civil ou militar; o poder de promulgar ou de recusar a promulgação ou a assinatura de actos legislativos ou regulamentares; a ratificação e, eventualmente, a negociação de convenções internacionais; poderes no âmbito das chefias militares e comando das Forças Armadas; capacidade de fazer intervir a jurisdição constitucional; marcação de eleições e convocação do referendo; poder de envio de mensagens ao Parlamento e poderes gerais de representação interna e externa do Estado; poder de dissolução do Parlamento.”

Existem, ainda definições de semipresidencialismo que acrescentam uma condição relativa à necessidade de partilha do poder Executivo entre o Presidente e o Governo. É esse o caso da definição de Sartori que aponta como característica do semipresidencialismo o facto de o Presidente partilhar o poder executivo com o Primeiro-ministro, estabelecendo-se uma estrutura de autoridade dual³².

²⁸ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 164.

²⁹ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 165.

³⁰ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 152. Precisando que basta que o Presidente possa ter poderes significativos, não sendo necessário que os exerça. Assim, o que é necessário para a qualificação dos poderes consideráveis é o facto de a Constituição os prever (J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 143).

³¹ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 153. O autor salienta, todavia, que, à exceção do poder de dissolução, todos os outros poderes apenas permitem uma intervenção pontual, intermitente, excecional e fragmentada (J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 154).

³² GIOVANNI SARTORI, *Ingeniería Constitucional Comparada – Una investigación de estructuras, incentivos e resultados*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica,

3.2. *Análise e critério adotado*

Para se poder qualificar mais adiante o sistema de governo austríaco e o enquadramento do Presidente nesse sistema, há, então, que definir os critérios que serão tomados em consideração para essa análise.

Não obstante as divergências entre as várias definições descritas do sistema semipresidencialista, verifica-se a existência de um traço comum a todas elas: a caracterização do sistema semipresidencialista assenta na análise dos poderes do Presidente e na sua relação com os demais órgãos³³. Este aspeto permite também a distinção entre o sistema semipresidencialista e o sistema parlamentar racionalizado: neste, os mecanismos jurídico-constitucionais de atenuação da instabilidade governativa derivada do predomínio do Parlamento não assentam sobre os poderes do Presidente³⁴.

No acervo das posições descritas encontra-se, de um lado, um conceito de semipresidencialismo que, ao ser mais reduzido no elenco das condições, é mais amplo quanto aos sistemas que engloba, como é o caso da definição de Elgie: ao exigir menos condições para a qualificação de um sistema como semipresidencialista, abarca mais sistemas no conceito.

1994, p. 148. Definição que J. NOVAIS (*Semipresidencialismo* cit., p. 145) critica por excessivamente redutora, uma vez que exclui dos quadros do semipresidencialismo todas as outras experiências tradicionalmente associadas a este sistema, restando incluído no conceito apenas o sistema francês.

³³ O que parece concorrer no sentido da adequação da designação *sistema semipresidencialista*, uma vez que decisivo para o conceito é a análise dos poderes do Presidente. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA criticam esta designação por entenderem que a mesma é inadequada para qualificar a parte do sistema – para os autores mais relevante – que é tributária da forma parlamentar. Entendem os autores que o chamado sistema semipresidencial é um subtipo específico do sistema parlamentar (JOSÉ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Os Poderes do Presidente da República*, reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1991, p. 13-15) propondo, em alternativa designações como *forma de governo parlamentar com uma componente presidencial* ou *forma de governo misto parlamentar-presidencial* (JOSÉ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, p. 207). Sobre o debate e em crítica à questão da designação do sistema, *cf.* J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 105-111.

³⁴ Nesse sentido, C. BLANCO DE MORAIS (*Revista Jurídica*, n.º 22, 1997, p. 148): no sistema parlamentar racionalizado “o reforço da autonomia do Governo em face da sua dependência parlamentar não passa pelo Presidente da República, devendo-se antes à existência de outros mecanismos jurídicos...”.

Do outro lado, surge a definição de Duverger, acompanhada por vários autores, que exige a definição constitucional de poderes presidenciais que possam ser qualificados como consideráveis.

Em nenhum dos dois casos, saliente-se, se está a considerar o exercício concreto dos poderes, mas apenas a sua definição jurídico-constitucional.

Para tentar dar resposta a este debate, há que colocar previamente uma questão: qual a finalidade, objetivo ou função explicativa da classificação de um sistema de governo como semipresidencialista?

É que, para que esta classificação tenha relevância, ela terá de trazer consigo um retrato do equilíbrio dos poderes políticos suficientemente diferente do dos sistemas parlamentarista e presidencialista que justifique, à luz da finalidade da classificação dos sistemas de governo, a sua autonomização³⁵.

A simplicidade da definição de Elgie reduz muito a relevância do conceito.

Na verdade, a definição de Elgie centra-se essencialmente na questão da legitimação presidencial por via da eleição por sufrágio direto e universal. É verdade que um Presidente eleito por sufrágio direto e universal detém mais legitimidade do que o Presidente que o não seja³⁶. Todavia, essa legitimidade só se traduz em algo de verdadeiramente distinto de um regime parlamentar, em que o Chefe de Estado não tem o mesmo modo de eleição, se houver, pelo menos, a possibilidade de essa legitimidade ser concretizada através de uma influência efetiva na condução da política do Estado.

A definição singela de Elgie, por muito que tenha a vantagem de ser facilmente aplicável, não abarca essa dimensão quanto aos poderes do Presidente. E, portanto, engloba no conceito de semipresidencialismo sistemas de governo em que o Presidente, não obstante eleito por sufrágio universal, não detém quaisquer outros poderes que não o da representação do Estado, como sucede nos sistemas parlamentaristas.

Com efeito, no seu estudo sobre os sistemas semipresidencialistas e o desempenho democrático³⁷, o autor acaba por incluir no grupo dos siste-

³⁵ Colocando questão similar, G. SARTORI, *Ingeniería* cit., p. 148.

³⁶ Pelo menos da perspectiva de um regime republicano. A ligação entre legitimidade do Chefe de Estado e eleição por sufrágio direto e universal já será bastante discutível na perspectiva dos regimes monárquicos, para os quais a legitimidade do Chefe de Estado resulta de outras fontes que não a eleição.

³⁷ R. ELGIE, *Semi-Presidentialism* cit.

mas semipresidencialistas, sistemas em que a amplitude dos poderes que constam da Constituição é muito diferente, não obstante todos terem em comum aqueles dois aspetos mínimos que caracterizam, segundo o autor, o regime semipresidencialista.³⁸

A função explicativa de tal conceito revela-se, assim, reduzida, uma vez que não proporciona um desenho distintivo do equilíbrio dos poderes políticos que justifique a elaboração de uma nova categoria.

Concluindo, para que o conceito de semipresidencialismo tenha um conteúdo que justifique a sua existência, será necessário que a definição contemple um critério que permita atribuir ao Presidente de um sistema semipresidencialista um perfil distinto daquele que caracteriza o Chefe de Estado num sistema parlamentarista. Ou seja, *um critério que exprima o facto de o Presidente deter um conjunto de poderes que lhe permite ter alguma intervenção na condução da política do país.*

Esse critério é aquele que se traduz, na definição de Duverger, na exigência de que o Presidente detenha poderes consideráveis.

É certo que se trata de uma condição que implica uma avaliação da relevância dos poderes, o que poderá induzir uma certa indefinição classificativa, porque dependente da avaliação concreta de quem se propõe levar a efeito a classificação. Todavia, esse inconveniente será progressivamente afastado, à medida que se vai construindo o elenco de poderes que pode revestir essa natureza, ou seja uma tipologia de poderes consideráveis.

Ao longo deste texto já foram enunciados alguns poderes sugeridos pelos vários autores como característicos de sistemas semipresidencialistas, dos quais se destacam os poderes de demissão do Governo, de dissolução do Parlamento, de veto político. Verificou-se também que não há unanimidade quanto à importância relativa de cada poder: para uns autores, decisivo é

³⁸ *Vd.* tabela de países em R. ELGIE, *Semi-Presidentialism* cit., p. 24. E, para além da questão do retrato jurídico do desenho constitucional do equilíbrio de poderes, um conceito amplo como o proposto também não permite extrair grandes frutos no trabalho dos politólogos. No estudo em que apresenta a sua definição de semipresidencialismo, R. ELGIE (*Semi-Presidentialism* cit., pp. 27-28) tenta relacionar o *desempenho* da democracia com o sistema de governo de que o país dispõe. A evidência de que o âmbito excessivamente alargado do conceito de semipresidencialismo pode constituir um obstáculo a que de tais estudos se retirem grandes conclusões decorre da própria afirmação do autor de que o conjunto total de sistemas semipresidenciais não permite explorar quaisquer conseqüências e que é preciso fazer distinções para se poder fazer algum trabalho.

o poder de dissolução, para outros, a dupla responsabilidade política do Governo, traduzida em este poder ser demitido, quer pelo Parlamento, quer pelo Presidente.

O que ressalta dos vários conceitos enunciados é que a seleção de um ou outro poder como decisivo para a qualificação de um sistema como semipresidencialista parece assentar no facto de o autor considerar que esse poder cumpre dois critérios: trata-se de um *poder que permite ao Presidente obstar ou alterar decisões relativas à condução da política do país* (ou, até mesmo, obstar à aplicação da política definida pelo Governo, como um todo, como é o caso na demissão) *e é um poder que o Presidente exerce com autonomia*, ou seja, sem necessidade de impulso ou acordo de outro órgão.

Assim, o critério que será utilizado no presente trabalho para determinar a existência de um sistema semipresidencialista assenta na verificação das seguintes três condições:

1. Presidente eleito por sufrágio universal³⁹;
2. Presidente com poderes autónomos que lhe permitem intervir na condução da política do país;
3. Governo responsável perante o Parlamento e presidido por um Primeiro-ministro (ou Chefe de Governo) distinto do Presidente.

3.3. *Modos de funcionamento do sistema semipresidencialista*

Independentemente da questão dos poderes legalmente atribuídos ao Presidente, o sistema semipresidencialista também pode ser classificado de acordo com o seu modo de funcionamento, ou seja, através do exercício que os respetivos Presidentes fazem dos poderes que a Constituição lhes atribui.

A questão que se coloca é a de saber se o modo de funcionamento tem relevância para a própria classificação do sistema como semipresidencialista ou se apenas dá lugar a classificações dentro de um sistema previamente

³⁹ Limita-se o critério ao sufrágio universal (e não também direto), pois é essa a principal fonte da legitimidade acrescida do Presidente nos regimes semipresidencialistas. Embora em quase todos os sistemas semipresidencialistas a eleição do Presidente seja por sufrágio universal e direto, esse não é o caso da Finlândia também normalmente enquadrada na família semipresidencialista.

qualificado como semipresidencialista à luz do desenho constitucional dos poderes dos vários órgãos.

Quanto a este aspeto parece haver concordância entre Duverger, Novais e Elgie: a qualificação de um sistema de governo resulta exclusivamente do desenho constitucional dos poderes⁴⁰.

Não obstante este entendimento, Novais salienta que o conceito de semipresidencialismo só surgiu após a experiência francesa, embora existissem já constituições como as da Áustria, Islândia e Irlanda, cuja configuração constitucional é correspondente à do semipresidencialismo. Afirma o autor que “se não fossem os desenvolvimentos posteriores, só por estas actuais três experiências não se justificaria mobilizar todo um arsenal doutrinário de estudo e delimitação teórica de um novo sistema de governo. Ou seja, a legitimidade democrática que os Presidentes da República da Áustria, Islândia e Irlanda recolham não era posteriormente investida politicamente em termos que distinguíssem o funcionamento desses sistemas dos restantes sistemas parlamentares europeus, monárquicos ou republicanos.”⁴¹.

Ora, esta afirmação aponta no sentido da relevância do funcionamento concreto dos sistemas para a qualificação do sistema de governo. É que, na verdade, os poderes constitucionais atribuídos aos Presidentes de qualquer um desses sistemas são, até, mais fortes do que aqueles de que dispõe o Presidente francês⁴². Não obstante, o conceito de semipresidencialismo só veio a surgir quando a questão se colocou em relação ao sistema de governo francês. Indubitavelmente a necessidade desse conceito distintivo decorreu mais do exercício efetivo que o Presidente francês fez dos seus poderes do que do desenho constitucional do seu estatuto.

Nesse sentido, afirma Marcelo Rebelo de Sousa que o “sucesso ou insucesso de um sistema de governo semipresidencial, bem como a prevalência que nele possa vir a assumir a componente presidencial ou parlamentar, é menos resultado dos dispositivos constitucionais do que do contexto

⁴⁰ “Quando se quer encontrar um sistema de governo é para a Constituição e não para a realidade política que se deve olhar...” (J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 114). No mesmo sentido, M. DUVERGER, *European Journal of Political Research* 8, 1980, p. 166.

⁴¹ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 132.

⁴² Conforme bem atesta a tabela elaborada por M. DUVERGER (*Xeque-mate* cit., p. 39), em que compara os poderes presidenciais tal como descritos na Constituição e os poderes efetivamente exercidos.

socioeconómico envolvente, do equilíbrio entre forças políticas, da estrutura e funcionamento do xadrez partidário, da composição e actuação do Parlamento e (bem entendido) da personalidade, base de apoio e estratégia do Presidente da República.”⁴³

É verdade que a estabilidade da classificação e o facto de os critérios utilizados assentarem na lei (constitucional), prescindindo-se do levantamento dos factos histórico-políticos relativos ao exercício do cargo, concorre para o acolhimento da ideia de que a classificação do sistema deva resultar exclusivamente do desenho constitucional.

Contudo, da perspetiva da análise política do funcionamento do sistema e da sua utilização como base de estudos de politologia, o funcionamento concreto do sistema revela-se decisivo e este só poderá ser retratado através do exercício dos poderes realizado pelos seus atores⁴⁴.

Sintomático deste aspeto é o estudo realizado por Elgie, onde o autor tenta relacionar a adoção de sistemas semipresidencialistas e a evolução da democracia nos respetivos países⁴⁵: o autor acaba por retirar a Áustria – como caso anormal – do âmbito do estudo que realiza, com o argumento de que, não obstante tratar-se claramente, segundo o autor, de um sistema semipresidencialista, funciona como um sistema parlamentarista e, portanto, não é um caso que deve ser considerado nesse estudo.

As duas perspetivas – a da classificação à luz dos preceitos constitucionais e a do modo de funcionamento real do sistema – devem, assim, ser tidas em consideração. As classificações de sistemas de governo que tomam em conta a definição constitucional dos poderes conferem a possibilidade de uma descrição mais estável do sistema de governo analisado: ainda que os poderes não sejam efetivamente exercidos, as normas constitucionais mantêm-se. Podem ser empregues assim que forem necessárias, sem carecer de qualquer alteração da Constituição. A alteração da classificação

⁴³ M. REBELO DE SOUSA, *Nação e Defesa*, Ano II, nº 3, 1977, p. 10.

⁴⁴ Nesse sentido MANUEL DE LUCENA: “...à identificação dos sistemas semipresidencialistas (ou de quaisquer outros) devemos proceder contemplando as realidades políticas e não contentando-nos com a luz dos preceitos constitucionais...” (MANUEL DE LUCENA, “Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas (I)”, in *Análise Social*, vol. XXXI (138), 1996, p. 862).

⁴⁵ R. ELGIE, *Semi-Presidentialism* cit.

do sistema de governo desta perspectiva carecerá sempre de uma alteração constitucional⁴⁶.

Já as classificações que têm em conta o exercício concreto dos poderes pelos Presidentes são mais mutáveis, precisamente porque dependem desse exercício, o qual sempre poderá variar em função do perfil da pessoa que ocupa o cargo e das condições políticas que se verificam em cada momento⁴⁷.

A maioria das classificações quanto ao modo de funcionamento não são apresentadas autonomamente em relação àquelas que tomam como base os poderes definidos na Constituição, antes se inserindo nestas. Ou seja, num primeiro momento, os autores procedem à classificação dos sistemas como semipresidencialistas, à luz das normas constitucionais e, num segundo momento, classificam os sistemas já previamente qualificados como semipresidencialistas, de acordo com o seu modo de funcionamento.

É o caso da distinção levada a efeito por Novais, dentro dos sistemas semipresidencialistas com uma identidade consolidada, de três matrizes – a austríaca, a francesa e a portuguesa –, cujo critério é o modo de funcionamento dos sistemas.

Na matriz austríaca, o Presidente da República, não obstante eleito por sufrágio popular, não investe a sua legitimidade democrática no exercício efetivo de poderes políticos relevantes, exercendo funções meramente representativas e simbólicas⁴⁸. A matriz francesa caracteriza-se por um bicefalia do Executivo efetivamente exercida, ou seja, o Presidente “assume e exerce, de facto, poderes executivos, funções de governo”⁴⁹. A matriz portuguesa, também identificada em função da prática política dos Presidentes⁵⁰,

⁴⁶ “Um abismo separa os verdadeiros regimes parlamentares dos regimes semi-presidenciais que funcionam à sua maneira. Nos primeiros, o chefe de Estado não pode ultrapassar o papel simbólico em que os textos o têm prisioneiro. Nos segundos, as prerrogativas, que o Presidente não utiliza, permanecem, contudo, ao alcance da mão.” (M. DUVERGER, *Xeque-mate* cit., p. 49).

⁴⁷ Mas entende DUVERGER (*European Journal of Political Research* 8, 1980, p. 180) que, na verdade, variam pouco porque acaba por se criar uma tradição no modo de exercício que torna difícil a reativação das normas adormecidas.

⁴⁸ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 203.

⁴⁹ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 213.

⁵⁰ “Mas é sobretudo a prática política do semipresidencialismo português, confirmada reiterada e inequivocamente ao longo de trinta anos e seis mandatos de três diferentes Presidentes, que o demonstra...” (J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 219).

caracteriza-se por inexistência de diarquia do Executivo: “o Presidente da República desenvolve importantes poderes políticos, mas não compartilha o exercício de funções governativas.”⁵¹. O Presidente é um árbitro, com um perfil claramente distinto do Presidente francês, não obstante a definição constitucional dos respetivos poderes ser muito semelhante⁵².

Maurice Duverger elabora também uma distinção entre os sistemas de governo semipresidencialistas quanto ao modo de funcionamento, distinguindo entre sistemas semipresidenciais na aparência (Islândia, Irlanda e Áustria), sistemas de diarquia variável (República de Weimar, Portugal e Finlândia) e sistemas (apenas um, o da França) de presidência hegemónica⁵³.

Nestes autores, as classificações do sistema semipresidencialista quanto ao modo de funcionamento tomam por base a classificação prévia do sistema como semipresidencialista, à luz das normas constitucionais que definem os poderes.

A questão que se vem colocando é a de saber se os dois modos de classificação – por um lado, o critério do desenho constitucional dos poderes e, por outro, o da prática do exercício do cargo – não podem ser também utilizados com independência, podendo eventualmente conduzir a uma diferente qualificação do próprio sistema de governo.

É o que se tentará dilucidar através da comparação entre a Áustria e Itália.

II. Os Presidentes italiano e austríaco

Nesta parte do presente trabalho procura-se caracterizar os sistemas de governo da Itália e da Áustria, tendo em conta os aspetos enunciados na grelha comparativa. E conseqüentemente, enquadrar os sistemas austríaco e italiano na classificação que distingue os sistemas de governo em presidencialistas, parlamentaristas e semipresidencialistas.

⁵¹ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 219.

⁵² J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 220.

⁵³ MAURICE DUVERGER, *Le système politique français*, 19^a ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p. 520.

1. Breve caracterização dos países em análise

1.1. Regime político, forma de Estado e forma de governo⁵⁴

Ambos os países têm, como regime político, uma democracia representativa e, como forma de governo, a república.

Itália é uma república desde a realização do referendo que, em 1946, pôs fim à monarquia. Em 25 de julho de 1943, o Rei demitiu Mussolini do cargo de Chefe de Governo, pondo fim ao fascismo em Itália⁵⁵ mas somente em 1946 pôde realizar-se o ato eleitoral no âmbito do qual se referendou a forma de governo, tendo a maioria do eleitorado votado a forma republicana. A Itália é um Estado unitário regional, com vinte regiões.

A República da Áustria é um Estado federal, composto por nove Estados federados. O regime republicano vigora na Áustria desde 1918, após a abdicação do imperador Carlos, embora, nessa data, integrada na República Alemã e conformemente designada Áustria alemã. Somente após o Tratado de Saint Germain de setembro de 1919, a Áustria passou a ser um Estado independente e a designar-se República da Áustria. Em outubro de 1919 foi assinado um acordo entre os dois principais partidos (os sociais-democratas e os sociais-cristãos), estabelecendo as bases para a elaboração de um projeto de Constituição, o qual só veio a ser aprovado em 1 de outubro de 1920. Em 1938, a Áustria foi integrada na Alemanha, por uma lei constitucional de março, confirmada em referendo no mês seguinte. Em 1945, a Áustria voltou a ser um Estado independente.⁵⁶

1.2. Constituições em vigor

A Constituição republicana italiana é de 22 de dezembro de 1947, tendo entrado em vigor em 1 de janeiro de 1948. Inspirada na Constituição de

⁵⁴ Segue-se, no presente trabalho, a distinção entre regime político, forma de Estado e forma de governo colhida em J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 19-20.

⁵⁵ Referências históricas colhidas em ARMANDO MARQUES GUEDES, *Ideologias e Sistemas Políticos*, Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares, 1981, pp. 284-285.

⁵⁶ Referências históricas colhidas em FELIX ERMACORA, “La Constitution Autrichienne”, in *Corpus Constitutionnel*, Tome I, Fasc. 2, Leiden, E. J. Brill, 1970, pp. 431-435.

Weimar de 1919, tem 139 artigos⁵⁷, de onde se destaca um capítulo dedicado aos direitos fundamentais⁵⁸. Ao Presidente da República é dedicado um título autónomo, não se encontrando a definição do seu estatuto integrada, como sucede na Constituição austríaca, no capítulo relativo ao poder executivo.

A Constituição republicana da Áustria data de 1920 e, em 1929, foi introduzida uma alteração ao texto constitucional que veio reforçar o papel do Presidente no quadro do sistema de governo. A Constituição de 1920 não vigorou durante o período de integração na Alemanha (1938-1945), tendo sido reposta em vigor (na versão de 1929) em outubro de 1945, mantendo-se até ao presente.

Atendendo ao facto de a Áustria ter tido uma configuração do quadro político caracterizada por uma maioria estável (de um só partido ou em coligação)⁵⁹, permitindo com facilidade a introdução de alterações ao texto constitucional, a Constituição austríaca sofreu muitas alterações e muitos artigos novos foram aditados. Todavia, o quadro que define as competências relevantes para a definição do sistema de governo manteve-se desde 1929, sem grandes alterações.⁶⁰

Diferentemente do que sucede com o texto constitucional italiano, as disposições da Constituição austríaca são muito pormenorizadas, enunciando com detalhe processos e procedimentos. Os textos constitucionais austríacos não se esgotam, todavia, na Constituição. Para além desta, existem várias leis constitucionais (enumeradas no artigo 149.º da Constituição) e também, atendendo à natureza de Estado federal, há que considerar que os Estados federados possuem as suas próprias Constituições.

⁵⁷ Desenvolvidamente, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, vol I, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2013, pp. 349-352.

⁵⁸ Diferentemente do que sucede com a Constituição austríaca, onde o elenco dos direitos fundamentais se encontra disperso por vários textos normativos: desenvolvidamente CRISTINA ELÍAS MÉNDEZ, “El Modelo Constitucional Austríaco desde la Perspectiva de su Interacción con el Derecho de la Unión Europea”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 14, 2010, pp. 137-138.

⁵⁹ Com a presença no governo, desde 1945 com brevíssimas interrupções, do partido social democrata – SPÖ. Esta estabilidade da presença do partido social democrata no governo veio a terminar em 2017, com a vitória nas eleições de 15 de outubro, do partido conservador austríaco – ÖVP – que veio a formar Governo, em dezembro de 2017, com o Partido Liberal.

⁶⁰ FRIEDRICH KOJA, “Le Statut Juridique et Politique du Président Fédéral Autrichien”, in *RFDUL*, vol. XXV, 1984, p. 229.

1.3. Órgãos com competência legislativa e executiva

O Parlamento em Itália é bicameral (art. 55.º da Constituição italiana): é composto por uma Câmara dos Deputados eleita por sufrágio universal e direto (art. 56.º) e pelo Senado da República, também eleito, em parte, por sufrágio universal e direto, mas por regiões (art. 58.º)⁶¹. Os ex-Presidentes da república são senadores por direito, não precisam de ser eleitos, nem têm mandato temporalmente limitado.

O poder legislativo cabe ao Parlamento (art. 70.º). O Governo só legisla por delegação do Parlamento ou em caso de leis urgentes (art. 77.º)⁶².

O poder executivo cabe ao Governo e é o Presidente do Conselho de Ministros que dirige a política do Governo (art. 95.º). Diferentemente do que sucede na Constituição austríaca, como veremos adiante, a Constituição italiana não inclui o Presidente da República no âmbito do poder executivo. O Governo responde perante o Parlamento (arts 92.º-100.º): o Governo só se mantém enquanto tiver a confiança de ambas as câmaras que constituem o Parlamento.

Na Áustria o Parlamento (Assembleia Nacional – *Bundesversammlung*) é também bicameral e é composto pelo Conselho Nacional (*Nationalrat*) que é eleito por sufrágio direto e universal (art. 26.º da Constituição austríaca) e o Conselho Federal (*Bundesrat*) onde se encontram representados os Estados federados em proporção populacional e para o qual os deputados são eleitos pelos Parlamentos nacionais (dos Estados federados).

O poder legislativo encontra-se atribuído à Assembleia Nacional (38.º) mas, na verdade, a produção legislativa está a cargo do Conselho Nacional. A intervenção do Conselho Federal no processo legislativo traduz-se no exercício de um direito de veto em relação às propostas legislativas apresentadas pelo Conselho Nacional, conforme dispõe o art. 42.º da Constituição austríaca.

⁶¹ Em 2016, o primeiro-ministro italiano Mateo Renzi apoiou a realização de um referendo, cujo objeto era precisamente a alteração das regras de eleição do Senado. A alteração proposta foi rejeitada pelo eleitorado, levando à demissão do primeiro-ministro.

⁶² Todavia, conforme relata ANA CRAVEIRO, esta faculdade de fazer leis urgentes é amplamente utilizada pelo governo italiano (ANA MARGARIDA CRAVEIRO, *Primeiros-Ministros europeus: poderes legislativos numa perspetiva comparada*, Ensaio semestral no âmbito da disciplina de Direito Constitucional Comparado do Curso de Doutoramento em Ciência Política, Lisboa: FDUL, 2010, p. 13).

O poder executivo está atribuído ao Governo e ao Presidente da República (arts. 60.^o e 69.^o), sendo a regra a atribuição de competências executivas ao Governo. O Presidente apenas detém as competências executivas expressamente previstas na Constituição. Ou seja, o Governo exerce todas as competências executivas à exceção das que forem cometidas ao Presidente.

2. Comparação dos poderes dos Presidentes austríaco e italiano e respetivo enquadramento nos sistemas de governo

2.1. Eleição e mandato

O Presidente italiano não é eleito por sufrágio universal e direto, estando o processo de eleição do Presidente da República confiado a uma assembleia especial⁶³, conforme se dispõe no artigo 83.^o da Constituição Italiana: o Presidente é eleito por sessão conjunta das duas Câmaras, com a presença de três delegados por cada região eleitos pelo Conselho Regional. A eleição do Presidente pressupõe uma maioria de dois terços da Assembleia, sendo que, após o terceiro escrutínio sem que a referida maioria seja atingida, basta uma maioria favorável à eleição. Apenas as pessoas com mais de 50 anos podem candidatar-se a Presidente da República e o mandato dura 7 anos.

No caso da Áustria, o Presidente é eleito por sufrágio universal e direto. É necessária a maioria absoluta para uma eleição à primeira volta. Se esta não for atingida, há lugar a segunda volta com os dois candidatos mais votados (art. 60.^o). Podem candidatar-se a Presidente as pessoas com mais de 35 anos e o mandato dura 6 anos.

O Presidente austríaco pode ser destituído por referendo promovido pelo Parlamento, mas, caso o resultado do referendo seja desfavorável à destituição do Presidente, este mantém-se no cargo e é o Parlamento que é dissolvido, conforme se dispõe no art. 29.^o (6) da Constituição austríaca. Este sistema permite a introdução de um equilíbrio entre o Parlamento e o Presidente, condicionando este poder do Parlamento de destituir

⁶³ De acordo com MARQUES GUEDES a Constituição italiana foi uma das primeiras a adotar este processo, no que terá inspirado idêntico processo de designação na Constituição da Alemanha Ocidental, no ano seguinte, na Constituição francesa em 1958 e, em Portugal, em 1959 (A. MARQUES GUEDES, *Ideologias* cit., p. 289).

por referendo o Presidente, na medida em que um resultado negativo do referendo conduz à dissolução do próprio Parlamento.

2.2. *Os poderes definidos na Constituição*

2.2.1. *Poderes e condições do respetivo exercício: grelha comparativa*

Procede-se, neste ponto, à elaboração de uma grelha comparativa entre os poderes de ambos os Presidentes. Cumpre, todavia, esclarecer alguns aspetos relacionados com a metodologia usada na elaboração da referida grelha.

Em primeiro lugar, a descrição dos poderes que consta da referida grelha respeita aos poderes que são atribuídos aos Presidentes pelas Constituições dos respetivos países. Isto significa que, na elaboração da grelha, não será tomado em consideração o exercício concreto dos poderes pelos Presidentes, uma vez que o objetivo da referida grelha é realizar o *retrato jurídico* dos poderes dos Presidentes.

Em segundo lugar, tal retrato resultaria incompleto se na grelha comparativa se enunciassem apenas os poderes dos Presidentes. Na verdade, em muitos casos, os poderes são sujeitos a condições ou são contrapesados por poderes de outros órgãos que lhes limitam o alcance e importância.

Tome-se como exemplo o caso do veto político: o alcance deste poder varia consoante a maioria exigida para a confirmação pelo Parlamento da lei enviada para promulgação. Caso o Parlamento só possa confirmar a lei proposta, votando-a com uma maioria qualificada, o direito de veto do Presidente é muito mais significativo do que naqueles casos em que tal maioria não é exigida para a confirmação.

Assim, a grelha será organizada incluindo uma coluna com a descrição de eventuais condições que relevam para a compreensão do alcance do poder em causa⁶⁴.

⁶⁴ No mesmo sentido, pronunciando-se sobre as grelhas comparativas defende J. NOVAIS (*Semipresidencialismo* cit., p. 154) que “não basta dizer que um determinado Presidente tem este ou aquele poder sem ter em conta a margem efectiva de decisão que o seu exercício comporta. (...) uma coisa é poder demitir o Governo qualquer que seja a razão invocada, outra coisa é só o poder fazer em circunstâncias mais ou menos exactamente tipificadas.”

Por último, uma referência ao critério utilizado para a seleção dos aspetos que constam da grelha. Não se incluiu exaustivamente na grelha todos os poderes ou atribuições dos Presidentes que constam das Constituições dos respetivos países mas somente aqueles que são paradigmáticos da função presidencial e que podem contribuir para retratar o perfil do Presidente, designadamente com o objetivo de caracterizar o sistema de governo em que inserem.

	ITALIA			ÁUSTRIA		
	PODER	CONDIÇÃO	ART.	PODER	CONDIÇÃO	ART.
Representação do país	Sim		87	Sim		65 (1)
Conclusão de Tratados	Não	O Presidente apenas ratifica (80 °)		Sim	Proposta e Referenda Ministerial (67)	65 (1)
Nomeação de funcionários	Sim	Referenda ministerial (89)	87	Sim	Proposta e Referenda Ministerial (67)	65 (2) a)
Chefe das F.A.	Sim		87	Sim		80
Convoca referendo	Sim	Referenda ministerial (89)	87	Sim	Proposta e Referenda Ministerial (67)	46 (3), 43 e 44
Promulgação das leis	Sim		73	Sim		47
Veto político	Sim	Parlamento pode confirmar a lei sem exigência de maioria qualificada	74	Não	Obs: é o Conselho Federal que dispõe de "veto" (42)	
Dissolução do Parlamento	Sim	Ouvidos os Presidentes das duas Câmaras e sujeito a referenda ministerial	88	Sim	Sob proposta do Governo e só uma vez pela mesma razão, sujeito a proposta e referenda ministerial	29 (1)+67 (1)
Nomeação do Governo	Sim	Não há condições prévias à nomeação mas o Governo deve apresentar-se em 10 dias ao Parlamento para obter a sua confiança	92 94	Sim	Não há condições e o Governo entra logo em funções. Todavia o Parlamento pode tomar a iniciativa de votar uma moção de desconfiança/censura que leva à demissão do Governo (74-1)	70
Demissão do Governo	Não			Sim	Livremente	70, 74 e 78

Da grelha precedente resultam alguns aspetos a salientar.

Em primeiro lugar, há que considerar a distinção entre poderes que são próprios – ou seja poderes que os Presidentes exercem autonomamente – e poderes para cujo exercício os Presidentes necessitam do contributo dos demais órgãos, isto é, poderes que só podem ser exercidos mediante proposta de outros órgãos ou que são sujeitos a exigência de referenda⁶⁵.

No primeiro caso – o dos poderes autónomos – incluem-se, quer no caso do Presidente italiano, quer no caso do Presidente austríaco, os poderes típicos da generalidade dos Chefes de Estado, como são o da representação do país e de Chefia das Forças Armadas.

A regra quanto aos atos praticados pelo Presidente italiano é a de que a sua validade depende de referenda do ministro proponente que assume a responsabilidade pelo ato (art. 89.º da Constituição italiana). Esta regra aplica-se mesmo em relação ao poder de dissolução do Parlamento que o artigo 88.º da Constituição italiana atribui ao Presidente.⁶⁶

O Presidente italiano dispõe, todavia de um importante poder relativamente à produção legislativa que é o poder de veto, em relação aos diplomas que lhe são submetidos para aprovação. Este poder é atenuado pelo facto de o Parlamento poder confirmar o diploma, sem necessidade de uma maioria diferente daquela que era originariamente exigida. Após essa confirmação, o Presidente é obrigado a promulgar⁶⁷.

⁶⁵ No sentido de o aspeto essencial que distingue uns e outros ser a referenda, afirma CRISTINA QUEIROZ: “A presença do instituto da referenda delimita os *poderes próprios* do Presidente da República do exercício dos seus *poderes partilhados*.” (C. QUEIROZ, *Os poderes cit.*, p. 261). Não obstante a não exigência de referenda ou de proposta de outro órgão, tal não significa que tais poderes não tenham limitações constitucionais. Nesse sentido, afirma, ainda, CRISTINA QUEIROZ: “... os poderes presidenciais, isentos de referenda, não são nem extensivos, nem desprovidos de limitações constitucionais. Apresentam-se, pelo contrário, como o exercício de “competências de atribuição”, compatíveis com uma colaboração de funções no respeito pelo princípio da separação e interdependência dos poderes do Estado.” (C. QUEIROZ, *Os poderes cit.*, p. 113).

⁶⁶ Nesse sentido, TEODOSIO MARCHI, “Il Capo dello Stato”, in *Commentario Sistematico alla Costituzione Italiana*, Vol. Secondo (Dir. Piero CALAMANDREI e Alessandro LEVI), Firenze, G. Barbèra Editore, 1950, p. 120.

⁶⁷ Esta obrigatoriedade de promulgação após confirmação pelo Parlamento parece aplicar-se também aos casos em que o veto do Presidente assenta na desconformidade com a Constituição: nesse sentido T. MARCHI, *Commentario cit.*, p. 115.

Não existe na Constituição italiana qualquer elenco de razões para a recusa de promulgação pelo Presidente, pelo que esta poderá ter como fundamento dúvidas quanto à conformidade dos diplomas com a Constituição, discordâncias políticas ou dúvidas jurídicas de outra natureza que não apenas desconformidades constitucionais.

Não obstante inexistir esse elenco de fundamentos para a possibilidade de recusa da promulgação, esta não pode naturalmente ser arbitrária, na medida em que terá de ser exercida no âmbito das funções constitucionais desempenhadas pelo Presidente⁶⁸.

Apesar do poder do Parlamento de confirmação do diploma, este poder de veto do Presidente italiano não é despiciendo, na medida em que permite que o Presidente incite o Parlamento a refletir sobre a solução legislativa adotada. Este poder evidencia também o papel do Presidente de controlo da conformidade dos atos com a lei e a Constituição⁶⁹.

Quanto ao Presidente austríaco, resulta também saliente da grelha elaborada que, à semelhança do que sucede com o Presidente italiano, o exercício da maioria dos seus poderes depende de proposta do Governo e os seus atos são, regra geral, sujeitos a referenda, conforme dispõe o artigo 67.º da Constituição austríaca.

Esta exigência de proposta e de referenda aplica-se também, tal como no caso italiano, ao poder de dissolução do Parlamento que o art. 29.º da Constituição austríaca lhe atribui⁷⁰.

⁶⁸ Nesse sentido, em comentário a faculdade idêntica prevista na Constituição portuguesa, JOSÉ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4ª ed. rev., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 204.

⁶⁹ GIUSEPPE DE VERGOTINNI, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1997, pp. 506-507.

⁷⁰ Este é o entendimento que melhor se adequa à conjugação nas normas constitucionais. R. ELGIE (*Semi-Presidentialism* cit., p. 158) refere-se a um poder unilateral do Presidente austríaco de dissolver o Parlamento, mas, na verdade, a regra geral constante do artigo 67.º da Constituição austríaca não é excecionada no caso do poder de dissolução do Parlamento, como sucede expressamente no art. 70.º (1) para a demissão do governo. Assim, o poder do Presidente austríaco de dissolução do Parlamento está condicionado por essa regra de sujeição de todos os seus atos a proposta do governo e a referenda. Nesse sentido, também M. DUVERGER, *Xeque-mate* cit., p. 36; C. QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 129 – “Na Áustria o direito de dissolução existe, atribuído ao chefe de Estado, embora sob proposta do chanceler federal, e sujeito a referenda governamental”; T. MARCHI, *Commentario* cit., p. 120.

Ainda assim, o Presidente austríaco detém um poder próprio de enorme relevância: o poder de demissão do Governo. Este poder não está sujeito às mesmas limitações do poder de dissolução do Parlamento, uma vez que não carece, nem de proposta, nem de referenda ministerial e não existe na Constituição austríaca a tipificação de um fundamento que constitua condição para o exercício desse poder⁷¹.

Sendo que este poder permite, inclusivamente, ao Presidente contornar a limitação que a Constituição lhe impõe quanto ao poder de dissolução do Parlamento e que é a da aplicação da regra geral contida no artigo 67.º: a necessidade de proposta do Governo. Com efeito, como bem salienta Duverger⁷², caso o Presidente entenda dever dissolver o Parlamento e o primeiro-ministro se recuse a tomar a iniciativa de lhe propor essa dissolução, o Presidente pode demitir o Governo, nomear um primeiro-ministro que aceite tomar essa iniciativa e, em seguida, dissolver o Parlamento⁷³.

2.2.2. *Semelhanças no estatuto constitucional dos Presidentes italiano e austríaco*

Consultando a grelha elaborada *supra*, verificamos que os Presidentes italiano e austríaco têm em comum, para além dos poderes autónomos normalmente atribuídos ao Chefe de Estado – representação do país, chefia das forças armadas – os seguintes poderes: nomeação de funcionários, convocar referendo, promulgar leis, nomear o Governo e dissolver o Parlamento.

Em ambos os países, os poderes acima enunciados não são poderes verdadeiramente autónomos, uma vez que dependem de referenda ministerial e, em alguns casos, até de proposta do Governo⁷⁴.

⁷¹ Diferentemente do que sucede no ordenamento jurídico português, em que o Presidente apenas pode demitir o Governo se estiver em causa o regular funcionamento das instituições democráticas (art. 195.º, n.º 2 da *Constituição da República Portuguesa*).

⁷² M. DUVERGER, *Xeque-mate* cit., p. 36.

⁷³ Contudo, nenhum Governo foi demitido por iniciativa do Presidente (R. ELGIE, *Semi-Presidentialism* cit., p. 158) e a dissolução do Parlamento só ocorreu uma vez na Áustria, em 1930, por proposta do primeiro-ministro Vaugoin indicado pelo Presidente Miklas. O Primeiro-ministro, ao verificar que não conseguia uma maioria parlamentar de apoio ao seu Governo e para evitar uma moção de censura, propôs ao Presidente a dissolução do Parlamento. Na sequência das eleições realizadas, o partido do Governo perdeu a maioria, o que conduziu à sua demissão (referência colhida em F. KOJA, *RFDUL*, vol. XXV, 1984, p. 236).

⁷⁴ *Cfr.* tabela *supra*, com a identificação das normas.

2.2.3. *Diferenças no estatuto constitucional dos Presidentes italiano e austríaco*

As diferenças mais relevantes entre os poderes dos dois Presidentes são as seguintes:

- O Presidente italiano dispõe de veto político, o que não sucede com o Presidente austríaco que apenas pode verificar a conformidade legal dos diplomas que lhe são apresentados para promulgação⁷⁵.
- O Presidente austríaco pode demitir livremente o Governo, poder que o Presidente italiano não tem.
- O Presidente austríaco é eleito por sufrágio universal e direto; o Presidente italiano é eleito por uma assembleia especial, composta por três delegados de cada região que são eleitos pelo Conselho Regional.
- As condições do poder de nomeação do Governo são diferentes. Em Itália, após a nomeação, o Governo tem de apresentar-se ao Parlamento no prazo de dez dias para obter a confiança do Parlamento antes de iniciar funções, conforme dispõem os artigos 92.º e 94.º da Constituição italiana. O que não sucede na Áustria, onde o Governo inicia imediatamente funções após a nomeação, sem necessidade de validação pelo Parlamento.

2.2.4. *Enquadramento na classificação de sistemas de governo à luz do estatuto constitucional*

Perante o estatuto dos Presidentes italiano e austríaco retratado nas semelhanças e diferenças acima elencadas, há que classificar os respetivos sistemas de governo.

Em primeiro lugar, fica, desde logo, afastada a classificação de qualquer um dos sistemas como presidencialista, uma vez que, em ambos os casos, Governo é responsável perante o Parlamento, de acordo com o que dispõem, respetivamente, os artigos 94.º da Constituição italiana e 74.º da Constituição austríaca. Resta, assim, decidir do respetivo enquadramento nos sistemas de governo parlamentarista e semipresidencialista.

⁷⁵ Cfr. artigo 47.º da Constituição austríaca.

Começando pelo Presidente italiano, verifica-se que este não é eleito por sufrágio universal, detém poucos poderes próprios (atenta a necessidade de a maioria dos seus atos serem referendados) e a sua função é essencialmente de representação nacional.

Com efeito, mesmo a atribuição ao Presidente italiano de um poder que o Presidente austríaco não detém – o veto político – é configurada de um modo que indicia o maior peso do Parlamento típico do sistema parlamentarista, na medida em que o veto político pode ser ultrapassado se o Parlamento repetir a votação com a mesma maioria.

A que acresce o facto de o Governo, presidido por um primeiro-ministro, ser responsável exclusivamente perante o Parlamento e, não obstante a nomeação pelo Presidente, não poder iniciar funções sem obter a confiança do Parlamento.

Estamos, assim, perante um sistema de governo parlamentarista, mas em que o Presidente tem um papel constitucional de algum relevo traduzido na escolha do Governo, no direito de veto e no poder de dissolução do Parlamento (embora sujeito a referenda). Em virtude deste perfil constitucional, Jorge Miranda entende que o Presidente italiano tem uma posição reforçada, mas sem quebra do sistema parlamentar⁷⁶.

De acordo com Vergotinni, o sistema de governo italiano é do tipo parlamentar racionalizado, uma vez que o processo de decisão política resulta da relação de confiança que liga o Governo e o Parlamento, mas também do equilíbrio das atribuições reconhecidas aos demais órgãos constitucionais, como o Presidente da República⁷⁷.

Diferentemente do que sucede com o Presidente italiano, o Presidente austríaco é eleito por sufrágio universal (e direto) e tem o poder de autonomamente demitir o Governo.

No demais, o acervo dos poderes do Presidente austríaco é muito semelhante ao do Presidente italiano, conforme resulta da grelha comparativa elaborada e, tal como em Itália, não se trata de poderes autónomos pois dependem, nos termos do artigo 67.⁹ da Constituição, de referenda

⁷⁶ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I,1, 10^a ed. rev., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 204.

⁷⁷ GIUSEPPE DE VERGOTINNI, *Diritto Costituzionale Comparato*, 9 ed. rev., Padova, Cedam, 2013, pp. 713-714.

ministerial (e, até, de proposta do Governo), aqui incluído o poder de dissolução do Parlamento.

A dependência da intervenção de outros órgãos para o exercício dos seus poderes é um indicador de um estatuto menos relevante do Chefe de Estado e normalmente associado a sistemas de cariz parlamentar.

Nesse sentido, afirma Maurice Duverger: “A diferença é essencial especialmente na questão das assinaturas e referendas. Um chefe de Estado parlamentar não tomará nenhuma decisão sem a referenda do primeiro-ministro ou de qualquer outro, e não poderá recusar a sua própria assinatura quando esta é necessária para validar um acto, a menos que a Constituição diga o contrário sobre um ponto preciso, o que quase nunca acontece. Inversamente, o chefe de Estado semi-presidencial pode agir sozinho na maior parte dos casos, sem referenda ministerial.”⁷⁸.

Mesmo quanto à nomeação do Governo, não obstante a diferença assinalada *supra* quanto às respetivas condições⁷⁹, o Parlamento austríaco mantém a possibilidade de determinar a permanência do Governo. Com efeito, o Parlamento pode, a todo o tempo, tomar a iniciativa de votar uma moção de censura que leva à demissão do Governo (artigo 74.º, n. 1 da Constituição austríaca). Portanto, em ambos os casos, os Presidentes têm de tomar em consideração a composição do Parlamento, quando nomeiam o primeiro-ministro.

Verifica-se, assim, que o poder que verdadeiramente distingue o Presidente austríaco do seu homólogo italiano é o *poder de demitir o Governo*, que o Presidente austríaco detém autonomamente, sem necessidade de proposta ou referenda de outro órgão e sem que a Constituição restrinja o fundamento dessa iniciativa.

Acima identificaram-se as seguintes três condições como integradoras do critério para a identificação de um sistema semipresidencialista: (1) Presidente eleito por sufrágio universal; (2) Presidente com poderes autónomos que lhe permitem intervir na condução da política do país; (3) Governo responsável perante o Parlamento e presidido por um Primeiro-Ministro distinto do Presidente.

⁷⁸ M. DUVERGER, *Xeque-mate* cit., p. 35.

⁷⁹ Recorde-se que, no caso de Itália, o Governo deverá apresentar-se ao Parlamento no prazo de 10 dias após a sua nomeação para obter a confiança deste órgão, enquanto na Áustria, o Governo entra imediatamente em funções, após a sua nomeação pelo Presidente.

A questão que se coloca, assim, quanto à qualificação do sistema de governo austríaco é a de saber se o poder de demissão do Governo – que é o único que o Presidente pode exercer autonomamente – preenche o critério relativo à existência de poderes autónomos do Presidente que lhe permitem intervir na condução da política do país.

As duas outras condições encontram-se preenchidas, como decorre do estatuto já descrito: o Presidente é eleito por sufrágio universal e existe um Governo, presidido por um primeiro-ministro, que é responsável perante o Parlamento⁸⁰.

Koja entende que o sistema de governo austríaco se mantém essencialmente parlamentarista, reconhecendo embora que os poderes constitucionais do Presidente lhe conferem um papel interventivo que pode ser muito relevante em momentos de crise e que o estatuto que decorre da alteração de 1929 conferiu ao sistema de governo traços presidenciais muito pronunciados. Porém, as características essenciais do sistema consistem, para este autor, na ligação entre Governo e Parlamento e no facto de o Presidente necessitar do acordo do Governo na prática da maioria dos atos que a Constituição lhe comete⁸¹.

Contudo, o poder de demissão do Governo é, sem dúvida, um poder que permite ao Presidente ter uma palavra efetiva e real sobre o modo de condução da política do país. Com efeito, tal poder constitui um traço diferente dos que caracterizam os sistemas de governo parlamentaristas, na medida em que atinge uma característica essencial destes: a ligação de dependência exclusiva do Governo perante o Parlamento.

Num sistema em que o Governo é simultaneamente responsável perante o Presidente que o pode demitir autonomamente, o equilíbrio de poder entre os órgãos é muito diferente daquele que existe nos sistemas parlamentaristas. O Governo, na condução que faz da política do país terá também de ter em consideração as orientações do Presidente, atento o risco de ser por ele demitido.

Muito sintomaticamente, a Constituição austríaca insere o Presidente no capítulo relativo ao poder executivo, reconhecendo-lhe esse papel interventivo nas decisões políticas.

⁸⁰ O que, de acordo com a definição de R. ELGIE (cfr. *supra*, p. 9), conduziria à imediata qualificação do sistema como semipresidencialista.

⁸¹ F. KOJA, *RFDUL*, vol. XXV, 1984, p. 245.

Este poder é, aliás, aquele que Duverger considera para considerar a Áustria como um sistema de prerrogativas presidenciais médias, no âmbito de uma classificação em que distingue os sistemas em regimes com prerrogativas presidenciais fracas, médias e fortes⁸².

Para a qualificação de um sistema como semipresidencialista não parece ser necessário que os poderes atribuídos ao Presidente o transformem no órgão determinante do poder executivo. Sendo esse o caso, a qualificação que estaria em causa seria, não a de semipresidencialismo, mas a de sistema presidencialista.

O facto de, no sistema austríaco o Governo estar dependente e ligado ao Parlamento é, sem dúvida, um traço de parlamentarismo, mas um poder presidencial autónomo de demissão do Governo, sem vinculação a fundamentos constitucionais específicos, ou seja, podendo ser exercido por discordâncias quanto à orientação da política do país altera profundamente a relação entre os órgãos que é característica de um sistema parlamentarista.

Pelo que, perante o equilíbrio de poderes desenhado na Constituição austríaca, o sistema de governo não poderá deixar de ser classificado como semipresidencialista.

2.3. O modo de funcionamento

Conforme se enunciou *supra*, o sistema parlamentarista pode ser distinguido, quanto ao seu modo de funcionamento, entre sistema parlamentar de assembleia e sistema parlamentar de gabinete, consoante a maior ou menor dependência que o Executivo evidencia em relação ao Parlamento em função da sua configuração partidária: uma maioria estável no Parlamento correspondente ao partido que detém o poder Executivo induz uma maior autonomia do Governo (sistema parlamentar de gabinete) e a ausência dessa maioria torna o Governo mais dependente dos acordos parlamentares (sistema parlamentar de assembleia).

Itália foi um exemplo de sistema parlamentar de assembleia⁸³, derivado da vigência de um sistema eleitoral proporcional puro que dava origem a

⁸² M. DUVERGER, *Le système* cit., p. 518. Salientando, no entanto, que a Constituição austríaca não inclui qualquer outra prerrogativa relevante do Presidente.

⁸³ J. NOVAIS, *Semipresidencialismo* cit., p. 75.

um multipartidarismo extremo⁸⁴. Após a reforma eleitoral de 1993 que introduziu um sistema eleitoral maioritário, a constituição de maiorias estáveis tornou-se mais facilitada, assumindo o Governo um predomínio derivado dessa estabilidade das maiorias parlamentares e uma evolução no sentido de um sistema parlamentar de gabinete⁸⁵. Mais recentemente, porém, a ineficiência de relação entre o Parlamento e o Governo deu origem à formação de Governos de iniciativa presidencial⁸⁶ e, conseqüentemente, a uma maior intervenção política por parte do Presidente da República. O que leva Vergotinni a afirmar que o sistema italiano se desenvolveu na direção de um semipresidencialismo de facto⁸⁷.

Por seu turno, o Presidente austríaco, não obstante o seu estatuto constitucional mais reforçado do que o do seu homólogo italiano tem uma intervenção política moderada: o Presidente austríaco nunca demitiu o Governo e desempenha o seu papel de forma muito semelhante à de um chefe de Estado de um sistema parlamentar⁸⁸.

Conforme afirma Koja, para se compreender o papel do Presidente austríaco não é suficiente estudar as normas constitucionais, uma vez que a sua função só pode ser verdadeiramente apreciada, tomando em consideração as condições políticas que constituem o quadro da intervenção do Presidente⁸⁹. Atendendo à estabilidade das maiorias parlamentares, sobretudo a partir de 1966,⁹⁰ os Presidentes austríacos caracterizaram-se por um exercício discreto da sua função.

⁸⁴ ANGELO SCHILLACI, “El Sistema Constitucional de Italia”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 14, 2010, p. 101.

⁸⁵ Nesse sentido, J. BACELAR GOUVEIA, *Manual cit.*, p. 352.

⁸⁶ Referências colhidas em G. VERGOTINNI, *Diritto Costituzionale Comparato cit.*, p. 716.

⁸⁷ G. VERGOTINNI, *Diritto Costituzionale Comparato cit.*, p. 716.

⁸⁸ JORGE MIRANDA salienta que o sistema austríaco tem funcionado, na prática como um sistema parlamentar (J. MIRANDA, *Manual cit.*, p. 198). No mesmo sentido M. DUVERGER, *European Journal of Political Research* 8, 1980, p. 167 e M. DUVERGER, *Le système cit.*, p. 520.

⁸⁹ F. KOJA, *RFDUL*, vol. XXV, 1984, p. 228.

⁹⁰ Até essa data, não detendo nenhum dos partidos a maioria, os Presidentes fizeram algum uso dos seus poderes, conforme relata M. DUVERGER, *European Journal of Political Research* 8, 1980, p. 169. Veja-se também o relato de SANTANA LOPES sobre a influência dos Presidentes Körner e Schärf na formação de uma grande coligação para obter estabilidade governativa. Após esse período, “a intervenção do Chefe de Estado passou a ser a que é própria de um sistema parlamentarista.” (PEDRO SANTANA LOPES, *Pecado Original – o choque constitucional entre Belém e São Bento*, Lisboa, D. Quixote, 2013, pp. 26-27). A intervenção do Presidente austríaco na

Com efeito, o modo de exercício do poder que caracteriza o Presidente austríaco deu, até, origem à construção de uma modalidade de funcionamento do sistema semipresidencialista que, como se referiu *supra*, Novais designa como de matriz austríaca.

Também Duverger classifica o sistema austríaco, quanto ao modo de funcionamento, como um semipresidencialismo aparente, afirmando que o regime austríaco apenas é semipresidencialista na Constituição⁹¹.

Se aplicássemos as condições identificadoras de um sistema semipresidencialista, não ao desenho constitucional, mas ao modo de funcionamento do sistema austríaco, este teria de ser classificado como sistema parlamentarista, na medida em que o poder autónomo mais relevante que a Constituição atribui ao Presidente austríaco – o de demitir o Governo – nunca foi por ele exercido.

É certo que a questão terminológica pode resolver-se qualificando o sistema austríaco como um sistema semipresidencialista que funciona como um sistema parlamentar, mas esta designação incorpora, na verdade, duas classificações diferentes: de acordo, com a definição constitucional dos poderes, o sistema austríaco é um sistema semipresidencial; de acordo com o seu modo de funcionamento, o sistema austríaco é parlamentarista.

Ou seja, a classificação quanto ao modo de funcionamento não tem necessariamente de constituir uma modalidade da definição jurídica do sistema de governo, uma vez que serve funções diferentes.

O modo como o sistema efetivamente funciona é relevante para estudos de politologia, designadamente quando o objetivo dos estudos levados

formação de Governo voltou a fazer-se sentir, após as eleições de 15 de outubro de 2017, em que o partido vencedor – o partido conservador austríaco (ÖVP) – obteve cerca de 31% dos votos e veio a formar Governo, em dezembro de 2017, em coligação com o partido de extrema direita, o Partido da Liberdade. A aceitação deste Governo pelo Presidente austríaco, Alexander Van der Bellen – um independente, apoiado pelos ecologistas – teve como pressuposto a aceitação por parte dos partidos que formaram governo de um conjunto de condições, designadamente quanto à União Europeia, estabelecidas pelo Presidente.

⁹¹ MAURICE DUVERGER, *Os Grandes Sistemas Políticos – Instituições Políticas e Direito Constitucional*, vol. 1, Coimbra, Almedina 1985, p. 151. Num trabalho mais recente, o autor parece, até, excluir completamente a Áustria da lista de sistemas semipresidencialistas, na medida em que afirma que apenas o sistema francês poderá ser como tal qualificado (MAURICE DUVERGER, “Les monarchies républicaines”, in *Pouvoirs*, n.º 78, 1996, p. 116). Todavia, a classificação em causa nesse trabalho parece reportar-se ao modo de funcionamento dos sistemas e não apenas ao desenho dos poderes constitucionais.

a efeito pelos politólogos é o de estabelecer correlações entre o modo de funcionamento ou a evolução da democracia (ou outros indicadores) com o sistema de governo. Nesse caso, não parece existir justificação para incluir no grupo dos sistemas semipresidencialistas, o sistema austríaco que funciona como se fosse parlamentarista, uma vez que tal inclusão sempre enviesaria os resultados⁹².

Assim, quanto ao modo de funcionamento, o sistema austríaco é um sistema parlamentarista.

De onde decorre que, não obstante a qualificação dos sistemas de governo decorrente do desenho constitucional do estatuto dos Presidentes ser distinta, o perfil dos Presidentes austríaco e italiano que decorre do modo como exercem os seus poderes é muito semelhante: ambos agem como Chefes de Estado de um sistema de governo parlamentarista.

Conclusão

Para que o conceito de semipresidencialismo tenha um conteúdo que justifique a sua autonomia, ele deverá contemplar um critério que permita retratar um perfil presidencial diferente do Presidente de um sistema parlamentarista, ou seja, um Presidente com poderes que lhe atribuem um certo nível de intervenção na condução da política do país. Pelo que o critério de identificação de um sistema semipresidencialista deverá integrar três condições:

1. Presidente eleito por sufrágio universal;
2. Presidente com poderes autónomos (não sujeitos a referenda) que lhe permitem intervir na condução da política do país;
3. Governo responsável perante o Parlamento e presidido por um Primeiro-Ministro (ou Chefe de Governo) distinto do Presidente.

Da aplicação destes critérios à configuração constitucional do estatuto dos Presidentes italiano e austríaco resulta a classificação do sistema italiano como parlamentarista e a do sistema austríaco como semipresidencialista.

⁹² Disso é exemplo o já referido estudo de R. ELGIE e a necessidade que sentiu de excluir do âmbito do estudo a Áustria: cfr., *supra*, p. 16.

O estatuto constitucional dos Presidentes italiano e austríaco é distinto, sendo o Presidente austríaco eleito por sufrágio direto e universal e detendo um poder autónomo muito relevante que é o de demissão do Governo.

Porém, o perfil no exercício concreto do cargo de ambos os Presidentes é muito semelhante o que coloca a questão de saber se relevante para a classificação de um sistema de governo é exclusivamente o desenho constitucional dos poderes ou se o efetivo exercício do cargo também concorre para essa classificação.

Não obstante concordar-se com a ideia de que a definição jurídica do sistema semipresidencialista há de decorrer exclusivamente da definição constitucional dos poderes, não é de excluir que, de outros pontos de vista epistemológicos e com finalidades de estudo diferentes das da análise jurídica, se desenhem outras classificações que não têm necessariamente de constituir subtipos daquela classificação, ou seja relativamente a sistemas já pré-definidos como semipresidencialistas à luz das normas constitucionais.

O que significa que os critérios enunciados para a definição de um sistema semipresidencialista podem ser também aplicados, não apenas à definição constitucional dos poderes, mas ao efetivo exercício que deles fazem os titulares do cargo. E dessa aplicação pode resultar uma diferente qualificação do sistema de governo e não apenas uma subdivisão dentro do sistema já definido à luz do estatuto constitucional.

Essa circunstância é muito visível no caso do sistema austríaco. Sendo embora a Áustria e a Itália, à luz das suas normas constitucionais, classificadas em tipos de sistema de governo diferentes, o perfil de exercício do cargo de ambos os Presidentes é idêntico e esse facto é mais relevante para estudos que tenham por objeto relacionar os sistemas de governo em que os Presidentes tenham uma reduzida presença política com indicadores relativos à evolução política do país, os quais, certamente, incluirão no mesmo grupo a Itália e a Áustria.

As duas classificações – a que tem em conta o desenho constitucional dos poderes e a que considera o efetivo funcionamento do sistema – podem, assim, ser aplicadas de forma independente, tendo em conta as finalidades epistemológicas da classificação e dar origem a qualificações distintas de um mesmo sistema de governo, consoante se adote uma ou outra perspetiva.

A definição jurídico-constitucional dos poderes sempre se manterá de enorme relevância, pois, não só é mais estável, como permite fazer o retrato, senão do papel que o Presidente efetivamente tem, pelo menos daquele

que pode ter, uma vez que a qualquer momento poderá lançar mão dos poderes que a Constituição lhe atribui.

Tal não afasta, porém, a utilidade e relevância de um retrato factual, relativo ao exercício concreto do cargo, que pode conduzir a uma qualificação diferente da que resulta do desenho constitucional, como se tentou ilustrar através da comparação entre os Presidentes italiano e austríaco.

Bibliografia citada

- CANOTILHO, J.J. GOMES/MOREIRA, VITAL – *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. II, 4ª ed. rev., Coimbra: Coimbra Ed., 2010.
- *Os Poderes do Presidente da República*. Reimp., Coimbra: Coimbra Editora, 1991.
- *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.
- CRAVEIRO, ANA MARGARIDA – *Primeiros-Ministros europeus: poderes legislativos numa perspetiva comparada*. Ensaio semestral no âmbito da disciplina de Direito Constitucional Comparado do Curso de Doutoramento em Ciência Política, Lisboa: FDUL, 2010.
- DUVERGER, MAURICE – “Les monarchies républicaines”, in *Pouvoirs* (78), 1996, pp. 107-120.
- *Le système politique français*. 19ª ed., Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- *Os Grandes Sistemas Políticos – Instituições Políticas e Direito Constitucional*. Vol. 1, Coimbra: Almedina, 1985.
- “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”. In *European Journal of Political Research* 8, 1980, pp. 165-187.
- *Xeque-mate – Análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais*, Lisboa, Edições Rolim, 1979.
- ELGIE, ROBERT – *Semi-Presidentialism – Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- ELGIE, ROBERT/MOESTRUP, SOPHIE – “Semi-Presidentialism: A Common Regime Type, But One That Should Be Avoided?”. In Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester: Manchester University Press, 2008, pp. 1-13.
- ERMACORA, FÉLIX – “La Constitution Autrichienne”. In *Corpus Constitutionnel*, Tome I, Fasc. 2, Leiden: E. J. Brill, 1970, pp. 431-451.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR – *Manual de Direito Constitucional*. Vol I, 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2013.
- GUEDES, ARMANDO MARQUES – *Ideologias e Sistemas Políticos*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1981.

- KOJA, FRIEDRICH – “Le Statut Juridique et Politique du Président Fédéral Autrichien”, in *RFDUL*, vol. XXV, 1984, pp. 227-246.
- LOPES, PEDRO SANTANA – *Pecado Original – o choque constitucional entre Belém e São Bento*. Lisboa: D. Quixote, 2013.
- “Dos sistemas de governo mistos e dos limites materiais à revisão constitucional”. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. III, Coimbra: FDUL/Coimbra Editora, 2012, pp. 399-408.
- LUCENA, MANUEL DE – “Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas (I)”, in *Análise Social*, Vol. XXXI (138), 1996, pp. 831-892.
- MARCHI, TEODOSIO – «Il Capo dello Stato», in *Commentario Sistematico alla Costituzione Italiana*. Vol. Secondo (Dir. Piero CALAMANDREI e Alessandro LEVI), Firenze: G. Barbèra, Editore, 1950, pp. 105-124.
- MÉNDEZ, CRISTINA ELÍAS – “El Modelo Constitucional Austríaco desde la Perspectiva de su Interacción con el Derecho de la Unión Europea”. In *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 14, 2010, pp. 137-173.
- MIRANDA, JORGE – *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 10ª ed. rev. e at., Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE – “As metamorfoses do semipresidencialismo português”. In *Revista Jurídica*, n.º 22, 1997, pp. 141-159.
- NOVAIS, JORGE REIS – *Semipresidencialismo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2007.
- QUEIROZ, CRISTINA – *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013
- “A classificação das formas de governo, em particular, o sistema de governo “semi-presidencial””. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes* (Coord. Prof. Doutor Jorge Miranda), Coimbra: FDUL/Coimbra Editora, 2004, pp. 321-358.
- SARTORI, GIOVANNI – *Ingeniería Constitucional Comparada – Una investigación de estructuras, incentivos e resultados*. Trad. Roberto Reyes Mazzoni, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SCHILLACI, ANGELO – “El Sistema Constitucional de Italia”. In *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 14, 2010, pp. 75-115.
- SOUSA, MARCELO REBELO DE – *O sistema de governo português antes e depois da revisão constitucional*. Lisboa: Cognition, 1984.
- “Sistema semipresidencial: definição e perspectivas”. In *Nação e Defesa*, II, n.º 3, 1977, pp. 5-15.
- VERGOTTINI, GIUSEPPE DE – *Diritto Costituzionale Comparato*, 9 ed. rev. Padova: Cedam, 2013
- *Diritto Costituzionale*, Padova: Cedam, 1997.

A República Federal da Índia e o Reino Hachemita da Jordânia Poderes dos Chefes de Estado

MARIA VARA BRANCO

Sumário: I. República da Índia, *Bharat*. 1. Macrocomparação. 1.1. Uma Família Jurídica Híbrida. 2. História. 3. Constituição da Índia. 4. Microcomparação. 4.1. Presidente da Índia: Poderes do Chefe de Estado. 4.1.1. Critérios de Elegibilidade, Eleição e Destituição. 4.2. Vice-Presidente da Índia. 4.2.1. Critérios de Elegibilidade. II. Reino Hachemita da Jordânia. 1. Macrocomparação. 1.1. Família de Direito Muçulmana. 2. História. 3. Constituição do Reino Hachemita da Jordânia. 4. Microcomparação. 4.1. Rei da Jordânia: Poderes do Chefe de Estado. III. Século XXI: o século das mudanças. Conclusão. Bibliografia.

Resumo: Este trabalho visa estudar os poderes do Chefe de Estado de países como a Índia e a Jordânia. O estudo dos poderes do Chefe de Estados é sempre um tópico de discussão, mais ainda quando os trazemos para o campo comparatístico. Porém, tal estudo não pode ser prosseguido isoladamente, ainda mais, quando nos propomos estudar ordenamentos jurídicos diferentes daqueles a que estamos habituados no contexto Europeu. De forma a atingir os objetivos propostos teremos que primeiramente conseguir integrar cada um dos ordenamentos jurídicos na respetiva família jurídica e proceder à identificação das particularidades que caracterizam cada família. Estudaremos de forma breve a evolução histórica de cada um dos países com o intuito de identificar elementos estruturais que os influenciaram e que persistem em cada um dos países.

Procederemos à análise dos poderes do Chefe de Estado e de como estes vão implicar o seu relacionamento com os demais órgãos de soberania.

Palavras-Chave: *Índia; Jordânia; Chefe de Estado; Presidente; Rei; poderes.*

Abstract: The present paper intends to study the powers of the Head of State of the following countries: India and Jordan. Such study is always a topic of discussion, even more when we bring it into the comparative field. However, we cannot tackle it through a narrow approach, even more when we undertake such distinct Legal Orders compared to the European context. To achieve our aims, first of all we have to be able to integrate each one of the legal orders in their legal families, in order to identify the particularities that characterize each legal family. Ended this phase, we proceed with a historical study, which will allow us to identify structural elements that have influenced these countries and persist in this century.

After this first approach, we are able to study the powers of the Head State and recognise how the abovementioned frame this sovereign body.

Keywords: *India; Jordan; Head of State; President; King; Powers.*

I – República da Índia, Bharat

1. Macrocomparação

1.1. Uma Família Jurídica Híbrida

Antes mesmo de nos adentrarmos no estudo do ordenamento jurídico em si e de procedermos ao respetivo estreitamento devemos, primeiro que tudo, observar um *todo*. Quando falamos de um *todo* não nos referimos apenas e só ao Direito, mas da interferência de outras ordens para lá da jurídica. Assim, ao tratarmos da família jurídica que impera na Índia, indubitavelmente, teremos que ter em consideração a ordem religiosa e de como esta influencia a estrutura social e, por sua vez, a legal.

A Índia não é uma realidade una e desprovida de simbolismos. A Índia enquanto realidade milenar foi absorvendo várias influências jurídicas dentro de um mesmo espaço geográfico, o que não é estranho, se observarmos o idioma Hindi, o qual ao longo do tempo foi incorporando vocábulos ou expressões de outros idiomas, entre eles: o Sânscrito, o Persa, o Árabe e o Inglês. Então, não é de estranhar, que ao verificarmos o contexto jurídico nos apercebamos de influências absorvidas. Assim, ao tentarmos enquadrar o Ordenamento Jurídico da Índia numa só família jurídica não só estaríamos

a cometer um erro crasso bem como a negar uma riqueza acutilante e fértil, mas que igualmente traz consigo problemas de jurisdição, sendo o primeiro relativo à questão de secularização.

Estamos diante de uma realidade consubstanciada em várias influências: o hinduísmo¹, o direito hindu², o direito indiano, o direito islâmico, o costume, *common law* e a família Romano-Germânica.

2. História

Ao falarmos de Direito Constitucional da República da Índia temos que recuar ao século XVII, dado que se encontra intrinsecamente ligado ao começo e ao desenvolvimento do comércio entre a Coroa Britânica e, em certa medida, ao antigo Império Mongol. Como refere AGARWAL [*et al*], os conceitos e princípios constitucionais foram germinados sob a alçada do Império Britânico, ainda que numa primeira fase por meio da Companhia das Índias e numa segunda e última fase pela Coroa Britânica³.

Foi sob a égide de *Jalaluddin Muhammad Akbar* (1556-1605), *Akbar the Great*, que o Império Mongol teve o seu maior impulso e foi sob a sua governação que o Império Mongol conheceu a sua época áurea. *Akbar the Great* foi o primeiro imperador Mongol a nascer em solo Indiano⁴. Toda a estrutura governativa, política, económica, social e cultural desenhou-se à luz

¹ O Supremo Tribunal da Índia veio dizer que “Hinduísmo é uma forma de vida” in <http://www.hinduismtoday.com/modules/smartsection/item.php?itemid=5047>, visto em Abril de 2015.

² “Classical Hindu law was a variegated grouping of local legal systems that had different rules and procedures of law but that were united by a common jurisprudence or legal theory represented by Dharmaśāstra. In premodern India, the practical legal systems of any two given Hindu communities may have operated quite differently, but they were both likely to respect the “spirit” of Dharmaśāstra and incorporate it into their legal rules, processes, and institutions. The degree of correspondence between Dharmaśāstra and practical law made a system more or less Hindu.” in DONALD R DAVIS JR. *The Spirit of Hindu Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 13.

³ D.K. AGARWAL, UDAYAN SINGLA e MAYANKA DHAWAN. *India*. Vol. 3, in *Constitutional Law*, coll. International Encyclopaedia of Laws, ed. by Dr. David Haljan and Prof. Dr. André Alen. The Hague: Wolters Kluwer, 2005, pp. 31 e 43.

⁴ Frisamos tal facto derivado as questões religiosas, uma vez que a situação na altura era de governantes muçulmanos estrangeiros a governar solo e população hindu. Com Akbar temos

deste imperador. Contudo, com o Imperador Shah Jahan (1627-1658), neto de Akbar, o Império Mongol volta a conhecer outro período de esplendor.

Em 1803, a Companhia Inglesa das Índias Orientais está instalada em território do Hindustão. E, foi a partir desta Companhia que a história constitucional se começou a desenvolver. Se, no início, tínhamos uma instituição comercial, esta rapidamente se transformou num organismo governamental a partir da Província de Bengala que projetou o período colonial Britânico⁵. Esta transição fomentou uma reestruturação da organização geográfica, sendo introduzido o conceito de federação com concentração de poderes. Esta concentração de poderes derivou, mais tarde, no princípio de um Executivo responsável perante a Legislatura.

Em 1858, a Índia entra numa nova era constitucional, pois dá-se a transferência de poderes da Companhia Inglesa das Índias Orientais para a Coroa Britânica, o *Government of India Act 1858*. Por outro lado, o *Government of India Act 1919* veio propor como sistema de governo uma diarquia, incluindo as províncias no governo da Índia, bem como a partir daqui a Legislatura Central tornou-se bicameral. E, por fim o *Government of India Act 1935*, o qual entrou em vigor passados dois anos, veio estabelecer uma estrutura federal, a qual eliminou o paradigma indiano da forma de governo, e procedeu à demarcação dos poderes entre o Centro de governação e as províncias. Nele, ainda que se atribuisse maior autonomia às províncias, o Executivo Central concentrou em si elevados poderes, destacando-se face à autonomia das províncias.

3. Constituição da Índia

A Constituição da República da Índia levou três anos a ser preparada, entrando em vigor a 26 de Janeiro de 1950, até então vigorou *the Government of India Act 1935*.

o romper dessa realidade e em pleno século XVI o Império do Hindustão, e senão o Mundo, conhece a tolerância religiosa graças a este imperador, o que já não acontece com o seu sucessor.

⁵ BARBARA D. METCALF, e THOMAS R. METCALF. *A Concise History of Modern India*. 2nd. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 1-3; e D.K. AGARWAL, UDAYAN SINGLA e MAYANKA DHAWAN. *India*. Vol. 3, in *Constitutional Law*, coll. International Encyclopaedia of Laws, ed. by Dr. David Haljan and Prof. Dr. André Alen. The Hague: Wolters Kluwer, 2005, pp. 31 e 43.

A Constituição encontra-se dividida em vinte-três partes e apresenta um total de 465 artigos. Desde 1950 até 2014 a Constituição sofreu noventa e nove emendas. A Constituição da República da Índia é considerada uma das mais extensas e exaustivas constituições do Mundo, dado que desde o início houve a preocupação de tentar cobrir a maior parte das matérias. Mesmo tendo em consideração a grande influência da Coroa Britânica, a Constituição Indiana é uma Constituição escrita e bastante rígida. De modo a flexibilizar e minorar esta rigidez os seus fundadores anteviram um mecanismo de revisão constitucional.

Atualmente, a Índia, na terminologia hindi *Bharat*, é uma República Federal com um sistema de governo Parlamentar, como consagra no seu art.º 1 (*Name and territory of the Union*) da Constituição da Índia (CI), “(1) India, that is Bharat, shall be a Union of States. (2) The States and the territories thereof shall be as specified in the First Schedule. (3) The territory of India shall comprise — (a) the territories of the States; (b) the Union territories specified in the First Schedule; and (c) such other territories as may be acquired”⁶.

A República da Índia é composta por 28 Estados e 7 territórios, cada Estado detém autonomia, tem governo próprio, usufrui de poder administrativo e poder legislativo, nos termos da Parte IV da CI. O mesmo não acontece nos Territórios (*Union Territories*) são governados pelo poder central, encontram-se diretamente sujeitos à Legislatura Central, o Presidente nomeia um Administrador que atua pelo primeiro. Contudo, o Estado de Jammu e o Estado de Kashmir possuem um estatuto especial estabelecido na CI.

A *Union*, igualmente denominada de Governo Central ou Governo Federal, é a entidade central da estrutura federal representativa da concentração de poderes, art.º 53 e seguintes até ao art.º 151. A *Union* compreende o poder legislativo, o poder executivo e o poder judiciário. O poder legislativo reside no Parlamento, o qual é bicameral, sendo deste órgão que emanam leis aplicáveis em todo o território Indiano, art.º 79 a 122 e 148 a 151. A Assembleia Parlamentar tem lugar em Nova Deli, a capital do país. Diante do poder executivo temos o Presidente e o Conselho de Ministros,

⁶ Consultado a 30/03/15 in [http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/Const.Pock%202Pg.Rom8Fsss\(4\).pdf](http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/Const.Pock%202Pg.Rom8Fsss(4).pdf).

art.º 78 a 123. E, por último, o poder judicial reside no Supremo Tribunal da Índia, art.º 124 a 147.

4. Microcomparação

4.1. Presidente da Índia: Poderes do Chefe de Estado

A República da Índia designa o Chefe de Estado por Presidente, art.º 52 da Constituição Indiana (CI).

O Presidente conjuntamente com o Conselho de Ministros detém o poder executivo da Índia, que é denominado por *Central Executive*, art.º 52 a 78 da Constituição da Índia (CI). Assim, o poder executivo do Presidente é-lhe conferido formalmente pela *Union*, mas é exercido, de facto, pelo Conselho de Ministros presidido pelo Primeiro-Ministro. Por outro lado, o Presidente, igualmente, é parte do Parlamento, ainda que não seja membro do Parlamento, não tem assento em nenhuma das câmaras. O Presidente desempenha funções indispensáveis para a prossecução dos trabalhos parlamentares e, neste domínio, os seus poderes legislativos estão descritos ao longo dos capítulos II e III da CI. O Presidente detém ainda poder judicial, financeiro e de emergência.

Como nos adianta AGARWAL [*et al*] “[l]ike the English Crown, the President is only a constitutional head”⁷, ou seja, é o chefe cerimonial do estado, o poder executivo do Presidente tem um carácter formal. Contudo, a CI não deixa de salientar na segunda parte do art.º 53 (1) que o poder executivo poderá ser exercido pelo Presidente ou por seus subordinados. Por subordinados entenda-se os Ministros e os Governadores de Estado, já que o Governador de Estado é nomeado pelo Presidente seguindo a recomendação do Conselho de Ministros. Quando o poder executivo é exercido em nome do Presidente, está subordinado a um código, *Rules of Business*, assim o Executivo Indiano delega e faz valer a repartição de poderes entre os Ministros [art.º 77 (3) da CI], de forma a que estes administrem e decidam no âmbito do seu ministério.

⁷ D.K. AGARWAL, UDAYAN SINGLA e MAYANKA DHAWAN. *India*. Vol. 3, in *Constitutional Law*, coll. International Encyclopaedia of Laws, ed. by Dr. David Haljan and Prof. Dr. André Alen. The Hague: Wolters Kluwer, 2005, p. 43.

O Conselho de Ministros é o detentor, de facto, do poder executivo, art.º 53 (1), 74 e 77 da CI.

O Presidente age em conformidade com o Conselho de Ministros, isto quer dizer que a sua atuação se encontra sempre dependente do aconselhamento proveniente do Conselho de Ministros, tal como expressa o art.º 74 da CI. O Presidente encontra-se constitucionalmente subordinado a ter um Conselho de Ministros e a atuar na sua dependência, e, ainda que a *Lok Sabha* seja dissolvida o Conselho de Ministros permanece em funções.

Se o Presidente nunca atua isoladamente, este jamais poderá ser pessoalmente responsabilizado pelos atos realizados em seu nome [art.º 361 da CI], porém tal responsabilidade recai sobre os Ministros. Mesmo no caso de nomeações, por exemplo, para o Conselho dos Estados o Presidente nomeia sob aconselhamento do Conselho de Ministros. O Presidente está sempre dependente do Conselho de Ministros, e só sobrevive no cargo se gozar da confiança da câmara baixa. No caso de o Presidente atuar de modo contrário ao que o Conselho de Ministros determinar, estará a violar a Constituição e haverá lugar a proferir acusação, por parte da *Lok Sabha* e dar-se-á abertura ao procedimento de *impeachment*. A figura do *impeachment* acaba por ser uma hipótese tão remota, que até hoje, nunca houve caso de *impeachment* de um presidente, o que determina que neste contexto não é mais que uma arma política que limita os passos do Presidente.

O poder executivo inclui o poder de nomear e destituir altas autoridades constitucionais, art.º 53 (1) da CI. Neste domínio é ao Presidente que cabe nomear o líder do partido maioritário ou grupo da *Lok Sabha* como Primeiro-Ministro e é sob indicação do Primeiro-Ministro que o Presidente nomeia o restante corpo ministerial, art.º 75 (1) da CI. A nomeação do Primeiro-Ministro é um dos poucos atos em que o Presidente atua sem estar sob aconselhamento do Conselho de Ministros⁸. Entre outras nomeações temos as dos Governadores e Vice-Governadores de cada Estado ou território [art.º 155 da CI], dos Embaixadores, dos Altos Comissários, dos Cônsules, do Procurador-Geral da Índia [art.º 76 (1) da CI], do Auditor Geral (*Comptroller & Auditor General*) [art.º 148 (1) da CI], da Comissão

⁸ À primeira vista pode parecer que nesta matéria a Constituição confere ao Presidente um poder ilimitado, mas por razões práticas o Presidente encontra-se condicionado aos resultados da eleição, para que o Conselho de Ministros e a figura do Primeiro-Ministro consigam levar a cabo o seu mandato terão que ter o apoio da *Lok Sabha*.

Financeira, do Chefe da Comissão Eleitoral, do Presidente e Membros da Comissão da Administração Pública da União [art.º 316 (1) da CI] como ainda nomeia Oficiais para as Castas, Tribos e Minorias Linguísticas.

O Presidente integra o Parlamento lado a lado com as duas câmaras, a câmara alta denominada Conselho dos Estados, *Rajya Sabha*, e a câmara baixa Câmara do Povo, *Lok Sabha*⁹, art.º 79 da CI. Aqui conseguimos identificar quão grande foi a influência da coroa britânica neste órgão de soberania, uma vez que a Coroa é parte integrante do Parlamento a par da Câmara dos Lordes e da Câmara dos Comuns.

Ainda que o Presidente Indiano não tenha assento em nenhuma das câmaras é ele quem convoca o Parlamento [art.º 85 (1) da CI], dissolve a Câmara do Povo (*Lok Sabha/House of the People*), mas neste último caso, sempre sob o aconselhamento do Primeiro-Ministro, art.º 85 (2) (b) da CI.

O Presidente pode dirigir uma sessão conjunta de ambas as câmaras quando: um projeto lei tendo passado numa câmara é rejeitado pela outra câmara; como resultado de discordância face a alterações introduzidas no projeto lei; se decorrido o prazo de 6 meses a câmara não tiver votado um projeto lei, art.º 108 da CI. O Presidente tem uma função moderadora.

Por outro lado, o Parlamento encontra-se igualmente habilitado por lei a conceder funções a autoridades que não sejam o Presidente [art.º 53 (2) (b) da CI], e neste último caso a respetiva autoridade age em nome próprio e não do Presidente.

Quando o Parlamento não está em sessão, o Presidente tem o poder de legislar sob recomendação do Governo da União, sendo essa legislação designada por *Ordinance*, art.º 123 da CI.

⁹ Um sistema bicameral não implica que as câmaras tenham o mesmo *status* e poderes e tal se passa no sistema Indiano. Para além do mais, regem-se por princípios diferentes bem como se constituem de forma diversa. Doze dos 250 membros do Conselho dos Estados (*Rajya Sabha*) são nomeados pelo Presidente, tendo em consideração o seu percurso e conhecimento nas áreas da literatura, ciências, artes e serviço social – art.º 80 (1) e (3) da CI. Já a Câmara do Povo (*Lok Sabha*) é de eleição direta pelo povo, sendo ela a representante da vontade do povo. O que quer dizer é que em matérias sensíveis, ou seja, aquelas que afetem os interesses e bem o estar do povo indiano, esta câmara detém a última palavra. Nestes termos o Conselho de Ministros (*Council of Ministers*) é responsável apenas perante a *Lok Sabha*. Enquanto esta última câmara se baseia no princípio democrático, a primeira personifica o princípio federal. Para mais desenvolvimento sobre o Parlamento Indiano ver capítulo 2 da Constituição Indiana.

No âmbito dos seus poderes judiciais, o Presidente procede à nomeação dos juizes do Supremo Tribunal da Índia (federal) e dos Supremos Tribunais Estaduais [art.º 124 (2) da CI], como ainda pode demitir um dos juizes, a pedido, por *receive address* das duas câmaras, Conselho dos Estados, *Rajya Sabha*, e Câmara do Povo, *Lok Sabha* e art.º 124 (4) da CI.

O Presidente, na posse dos seus poderes judiciais, tem o poder de conceder perdão, reduzir, indultar, comutar e suspender penas, art.º 72 da CI. O Presidente pode sempre consultar o Supremo Tribunal Indiano de forma a obter um parecer sobre dada matéria de direito ou de interesse público, art.º 143 da CI.

O Presidente é o Comandante Supremo das Forças Armadas, todavia o exercício das suas funções encontra-se regulamentado no art.º 53 (2) da CI. Na qualidade de Comandante Supremo das Forças Armadas, o Presidente, igualmente, concede perdão, reduz, indulta, comuta e suspende penas no âmbito da jurisdição militar.

O Presidente pode declarar o Estado de Exceção em todo ou em parte do território, sempre sob aconselhamento do Primeiro-Ministro e pendente da aprovação do Parlamento, art.º 352 a 360 da CI. Quando a máquina Constitucional de um Estado da União falhar o Presidente pode declarar o Estado de Emergência, procedendo à suspensão ou à dissolução da respetiva legislatura, art.º 356 da CI. Perante o caso de ameaça ou de agressão externa o Presidente pode declarar a guerra bem como concluir tratados de paz, art.º 352 da CI. No caso de crise financeira o Presidente pode declarar Emergência Financeira, art.º 360 da CI.

De entre as competências financeiras do Presidente destaca-se: a promulgação do Orçamento da *Union*; o dever de apresentar ao Parlamento a *Annual Financial Statement* [art.º 112 da CI], declaração anual que contenha as receitas e despesas do governo para o ano em curso; aprovar projeto lei de matéria financeira fiscal, *Money Bill*¹⁰, para ser apresentada na *Lok Sabha*.

¹⁰ 110. *Definition of "Money Bills"* — (1) For the purposes of this Chapter, a Bill shall be deemed to be a Money Bill if it contains only provisions dealing with all or any of the following matters, namely: (a) the imposition, abolition, remission, alteration or regulation of any tax; (b) the regulation of the borrowing of money or the giving of any guarantee by the Government of India, or the amendment of the law with respect to any financial obligations undertaken or to be undertaken by the Government of India; (c) the custody of the Consolidated Fund or the Contingency Fund of India, the payment of moneys into or the withdrawal of moneys

O Presidente poderá recorrer ao Fundo de Contingência da Índia para fazer face a despesas extraordinárias de forma a proceder ao pagamento antecipado das mesmas, sempre dependente de autorização do Parlamento, art.º 267 (1) em conjugação com os artigosº 115 e 116 da CI.

O Presidente pode constituir uma Comissão Financeira, a qual fica incumbida de fazer recomendações sobre as seguintes matérias: distribuição de impostos entre a *Union* e os Estados; estabelecer os princípios que devem reger as subvenções de cada Estado a partir do respetivo Fundo Consolidado da Índia; apresentar matérias de cunho financeiro à Comissão Financeira, art.º 280 da CI.

O poder de veto do Presidente é o poder que o Presidente possui de votar contra uma *Bill* que tenha sido aprovada por ambas as Câmaras do Parlamento. Uma vez uma *Bill* ter sido rejeitada não poderá entrar em vigor sob a forma de *Act*. Este poder não pode ser ultrapassado pelo poder legislativo. Contudo, este poder de votar contra não pode ser exercido contra *Money Bills*, art.º 111 da CI.

O Presidente possui o voto de qualidade. Tal como o nome indica *qualidade* não confere nenhum poder decisório e, portanto, o voto pode ser ultrapassado, por maioria, do poder legislativo, contudo na CI não está estabelecido qual o tipo de maioria.

Se uma *Bill* anteriormente rejeitada pelo Presidente for reapresentada de novo para apreciação o Presidente não pode recusar o seu consentimento. Por conseguinte, não há lugar ao voto de qualidade.

O Presidente pode fazer uso do veto suspensivo quando devolve uma *Bill* para reapreciação. Este veto pode ser ultrapassado por uma maioria simples.

O Presidente pode fazer uso do veto de bolso ou veto de secretária, quando uma *Bill* for apresentada ao Presidente esta pode ser aprovada ou rejeitada. Contudo a CI não prevê qualquer prazo para a aprovação ou rejeição. Assim, o Presidente pode, deliberadamente, deixar o documento

from any such Fund; (d) the appropriation of moneys out of the Consolidated Fund of India; (e) the declaring of any expenditure to be expenditure charged on the Consolidated Fund of India or the increasing of the amount of any such expenditure; (f) the receipt of money on account of the Consolidated Fund of India or the public account of India or the custody or issue of such money or the audit of the accounts of the Union or of a State; or (g) any matter incidental to any of the matters specified in sub-clauses (a) to (f).

por tempo indefinido sobre a secretária. Este ato configura uma decisão que nem é a favor nem é contra, art.º 111 da CI.

O Presidente enquanto Chefe de Estado e representante máximo da Índia, no âmbito das relações internacionais, e decorrente do poder executivo de que se encontra investido [art.º 53 (1) da CI] tem poderes para celebrar e ratificar tratados internacionais.

4.1.1. Critérios de Elegibilidade, Eleição e Destituição

Todo e qualquer candidato a Presidente da República da Índia tem de preencher vários critérios de elegibilidade. O candidato tem que ser cidadão indiano¹¹, ter completado 35 anos de idade e tem que preencher, em simultâneo, os critérios de elegibilidade à *Lok Sabha* – Câmara do Povo, art.º 58 em articulação com o art.º 84 CI.

Autores como RAM consideram que a par dos critérios vertidos na CI outros do foro do “bom senso” e da moral deveriam ser levados em conta. Tendo em consideração algumas experiências do passado que seriam de evitar repetir, seria aconselhável, e de forma a garantir a neutralidade do candidato à presidência que o mesmo, nos cinco anos que precedem a candidatura, não deveria ter sido membro de nenhum partido político. Se por um lado o candidato não poderá ter uma idade inferior a 35 anos, também seria estimável, que aquando das eleições o candidato não deveria ter mais de 65 anos. E, também seria desejável a exigência ao candidato de um grau Académico Superior. E, por último, que possua um registo criminal limpo¹².

O mandato do presidente é por cinco anos [art.º 56 CI], havendo lugar a reeleição [art.º 57 CI], porém não há qualquer limite ao número de reeleições quer no art.º 56 quer no art.º 57 da CI. Contudo, a prática tem revelado o exercício de um máximo de 2 mandatos¹³.

¹¹ Art.º 5 (*Citizenship at the commencement of the Constitution*) da Constituição indiana (CI).

¹² M. RAJA RAM. *Indian Constitution*. New Delhi: New Age International Publishers, 2009, p. 36.

¹³ Neste sentido, ver <http://presidentofindia.nic.in/former-presidents.htm>, visto em Abril de 2015.

Ainda que a CI seja uma constituição extensa e exaustiva, apercebemo-nos que apresenta lapsos, assim o consideramos, pois no que se refere à reeleição não está explícito se existe um número limite de reeleições possíveis, como igualmente é omissa quanto ao número de mandatos consecutivos.

O candidato a Presidente se, ao tempo das eleições, for Membro de uma das duas Câmaras, quando eleito deverá resignar para assumir as novas funções presidenciais, art.º 59 (2) da CI. Ao Presidente não é permitido exercer outra função remunerada, art.º 59 (3) da CI.

A eleição do Presidente não é uma eleição direta, pois é realizada por um colégio eleitoral composto pelas duas câmaras parlamentares Conselho dos Estados (*Council of States*) *Rajya Sabha* e Câmara do Povo (*House of People*) *Lok Sabha* e, ainda pelas Assembleias Legislativas dos Estados, art.º 54 da CI.

A opção por eleições indiretas em vez de sufrágio direto universal, tal como JAIN identifica, advém da circunstância dos fundadores da CI almejarem e recearem, ao mesmo tempo, que:

- a) A escolha por uma eleição direta afirma e, engrandece, o pendor ministerial do executivo e assim sendo quem detém o poder de facto é o gabinete ministerial e não o Presidente. Como a própria CI refere “[t]he executive power of the Union shall be vested in the President and shall be exercised by him either directly or through officers subordinate to him in accordance with this Constitution.” [art.º 53 (1) da CI], ou seja, ainda que o poder executivo esteja consignado na figura do Presidente ao procedermos a uma leitura da CI apercebemo-nos que se trata de uma investidura formal e não substancial;
- b) Não se tratando de um Presidente investido nos seus poderes de facto, os fundadores da CI consideraram incongruente que o Presidente fosse eleito por sufrágio direto e universal quando, na ação, não pudesse corresponder à vontade do povo, dado o real vazio de poderes;
- c) Por outro, atendendo à elevada densidade populacional e à dimensão geográfica da Índia, as eleições diretas representariam um elevado custo económico para a finanças públicas e, ainda, suscitariam questões de elevada complexidade e morosidade dada a logística a implementar;

- d) A opção por eleições diretas também levantaria a problemática da apetência por uma caminhada para o presidencialismo;
- e) Ainda que a opção final se ficasse pelas eleições indiretas havia o receio de nem todos os indianos estarem equitativamente representados na eleição do presidente caso fosse só o Parlamento a votar. Assim, ficou estabelecido um colégio eleitoral que integra o Parlamento e os membros eleitos das Assembleias Legislativas de cada Estado, art.º 54 da CI.

O procedimento eleitoral encontra-se assente num sistema de representação proporcional através de voto único transferível e secreto, art.º 55º (3) da CI. De forma a alcançar a uniformidade do voto entre os membros do colégio eleitoral [art.º 54 da CI] dever-nos-emos pautar pelos princípios enunciados do art.º 55 (2) da CI. Primeiro há que alcançar a uniformidade entre os Estados, sendo que o poder de voto de um membro eleito da Assembleia Legislativa consegue-se determinar a partir da fórmula estabelecida pelo art.º 55 (2) (a) da CI, sendo ela:

$$\frac{\text{População do Estado}}{\text{Total do nº de membros eleitos da Assembleia Legislativa do Estado}} \times \frac{1}{1,000}$$

E por outro, deverá ser conseguida a uniformidade do voto entre os membros do Parlamento e dos membros eleitos das Assembleias legislativas, o voto uniforme entre estes é conseguido a partir da fórmula estabelecida pelo art.º 55 (2) (c), a qual passamos a transcrever:

$$\frac{\text{Número total de votos atribuídos aos membros das Assembleias Legislativas de cada Estado no Colégio Eleitoral}}{\text{Número total dos membros eleitos de ambas as câmaras do Parlamento}}$$

No caso de litígios ou dúvidas emergentes das eleições presidenciais cabe ao Supremo Tribunal da Índia dirimir o conflito, tendo esta instituição a decisão final, art.º 71 (1) da CI.

O ato eleitoral tem lugar antes do termo do mandato do Presidente em funções, art.º 62 (1) da CI. Todavia, em caso de vacatura por causa de morte, resignação ou destituição, entre outras, as eleições terão lugar num prazo inferior a seis meses, art.º 62 (2) da CI.

Uma vez eleito o Presidente da Índia, no ato de assumir as suas funções presta juramento perante o Juiz-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça da Índia proferindo a seguinte fórmula: “I, A.B., do swear in the name of God/ solemnly affirm that I will faithfully execute the office of President (or discharge the functions of the President) of India and will to the best of my ability preserve, protect and defend the Constitution and the law and that I will devote myself to the service and well-being of the people of India.”, art.º 60 da CI.

O Presidente pode renunciar ao mandato, sendo a renúncia endereçada por escrito ao Vice-Presidente, art.º 56 (1) (a) da CI.

O Presidente da Índia pode ser destituído no caso de violação da Constituição o que levará à abertura do procedimento de *impeachment* nos termos do art.º 61 da CI. Para a abertura do procedimento de *impeachment* qualquer uma das câmaras, *Lok Sabha* ou *Rajya Sabha*, tem que proferir a acusação sob a forma de resolução. A acusação terá que ser assinada por não menos de $\frac{1}{4}$ da câmara [art.º 61 (1) e (2) (a) da CI] como igualmente, está sujeita a um aviso prévio de pelo menos 14 dias antes da sua votação, aquando da votação a resolução terá que passar na câmara por uma maioria igual ou superior a $\frac{2}{3}$ do total dos membros da câmara. Uma vez proferida a acusação cabe à outra câmara investigar por conta própria ou incumbir essa investigação a outra entidade.

Durante o período em que decorre o *impeachment* o Presidente tem o direito não só a comparecer como também a estar representado ao longo da investigação, art.º 61 (3) da CI. No caso de a resolução passar na votação da segunda câmara, igualmente por uma maioria de $\frac{2}{3}$ do total dos membros o Presidente será destituído a contar da data da segunda votação, art.º 61 (4) da CI. O Presidente só pode ser acusado e sofrer *impeachment* por violação da Constituição e por nenhuma outra razão, nem mesmo por ofensas do foro criminal.

No âmbito dos privilégios, imunidade e emolumentos é de destacar: o Presidente tem o direito a: usufruir gratuitamente da residência oficial, *Rashtrapati Bhavan*; auferir subsídios bem como emolumentos que o Parlamento estabelecer por lei, na falta desta aplica-se a parte A da 2º

Schedule da CI¹⁴, Art.º 59 (3) da CI. A Lei 25 de 1998 fixou os emolumentos em cinquenta mil rupias mensais e durante a sua reforma terá direito a 300.000 mil rupias anuais, *3 lack rupees*¹⁵.

O Presidente goza de ampla imunidade, pois no exercício das suas funções jamais poderá ser responsabilizado perante um tribunal, art.º 361 (1) da CI conjugando com o art.º 77 (1) da CI, ainda que os atos executivos sejam em nome do Presidente este não atuou isoladamente, mas sempre sob aconselhamento do Primeiro-Ministro. Durante o seu mandato o Presidente jamais enfrentará qualquer processo criminal, dado que a instauração ou continuação de processo criminal encontra-se proibido [art.º 361 (2) da CI] como ainda nenhum mandato de detenção ou prisão poderá ser emitido, art.º 361 (3) da CI.

Da possibilidade de o Presidente estar sujeito à instauração de um processo civil devemos diferenciar entre os atos oficiais e os atos pessoais. Os atos oficiais encontram-se impedidos de serem escrutinados pelos tribunais, salvo uma conduta contrária à Constituição o que poderá levar à abertura de um processo de *impeachment*. Os atos pessoais podem ser passíveis de uma ação cível, a acusação pode ter lugar dois meses após a notificação por escrito, art.º 361 (4) da CI. A notificação deverá conter a natureza do

¹⁴ “PART A – PROVISIONS AS TO THE PRESIDENT AND THE GOVERNORS OF STATES
1. There shall be paid to the President and to the Governors of the States the following emoluments per mensem, that is to say: –The President 10,000 rupees*. The Governor of a State.....5,500 rupees**. 2. There shall also be paid to the President and to the Governors of the States such allowances as were payable respectively to the Governor-General of the Dominion of India and to the Governors of the corresponding Provinces immediately before the commencement of this Constitution. 3. The President and the Governors of the States throughout their respective terms of office shall be entitled to the same privileges to which the Governor General and the Governors of the corresponding Provinces were respectively entitled immediately before the commencement of this Constitution. 4. While the Vice-President or any other person is discharging the functions of, or is acting as, President, or any person is discharging the functions of the Governor, he shall be entitled to the same emoluments, allowances and privileges as the President or the Governor whose functions he discharges or for whom he acts, as the case may be.”

¹⁵ D.K. AGARWAL, UDAYAN SINGLA, e MAYANKA DHAWAN. *India*. Vol. 3, in *Constitutional Law*, coll. International Encyclopaedia of Laws, ed. by Dr. David Haljan and Prof. Dr. André Alen. The Hague: Wolters Kluwer, 2005, p. 83; e M. RAJA RAM. *Indian Constitution*. New Delhi: New Age International Publishers, 2009, p. 36.

processo, o motivo da ação, o nome, descrição e residência da parte que move o processo bem como da compensação reivindicada.

4.2. *Vice-Presidente da Índia*

A figura do Vice-Presidente [art.º 63 da CI] surge-nos como subsidiária, pois só no caso de vacatura do cargo do Presidente, quer seja por causa de morte, renúncia ou destituição, é o Vice-Presidente que assume as funções Presidenciais até à eleição de um novo Presidente, art.º 65 (1) da CI. No caso, de o Presidente se encontrar temporariamente doente, ausente ou por outra causa relevante de cariz temporal é o Vice-Presidente que assume o cargo até que o Presidente o consiga retomar, art.º 65 (2) da CI. Assumindo o cargo presidencial o Vice-Presidente gozará dos mesmos privilégios, emolumentos e imunidade do Presidente, art.º 65 (3) da CI.

Não assumindo o cargo presidencial, o Vice-Presidente detém o cargo de Presidente *ex-officio Chairman* do *Rajya Sabha*, o qual cessa quando o Vice-Presidente assume as funções Presidenciais, bem como cessam os respetivos emolumentos, art.º 64 da CI.

4.2.1. *Critérios de Elegibilidade*

No que respeita aos critérios de elegibilidade [art.º 66 da CI] o candidato a Vice-Presidente deverá preencher, quase na íntegra, os mesmos critérios de elegibilidade do Presidente só diferindo na especificação dos critérios de elegibilidade para membro do *Rajya Sabha*, art.º 66 (3) (c) da CI.

O art.º 66 (1) da CI diz-nos que o Vice-Presidente é eleito por um Colégio Eleitoral composto pelos membros de ambas as câmaras parlamentares. Neste ato eleitoral igualmente se exige um sistema de representação proporcional por meio do voto único transferível e secreto.

O Vice-Presidente ao assumir as suas funções presta juramento perante o Presidente, art.º 69 da CI. O mandato é de 5 anos. No caso de renúncia o Vice-Presidente deverá endereçá-la por escrito ao Presidente, art.º 67 da CI.

No caso de vacatura em simultâneo do cargo de Presidente e do cargo de Vice-Presidente, o Presidente do Supremo Tribunal da Índia assume as funções presidenciais até novas eleições, e na ausência deste o Juiz sénior do Supremo Tribunal, *President (Discharge of Functions) Act, 1969*.

II – Reino Hachemita da Jordânia

1. Macrocomparação

1.1. Família de Direito Muçulmano

Na Família Muçulmana é impossível desprendermo-nos da influência da cultura religiosa, dado que o direito muçulmano rege a vida dos muçulmanos independentemente do território em que estes se encontrem, sendo esta uma das características que a demarca, face à família de *common law* e à românico-germânica. Ainda que a cultura religiosa seja a característica mais evidente, na verdade não podemos falar de uma realidade una. A *Sharia* ou Lei Islâmica é a fonte de direito, mas se pensamos que a sua interpretação é unívoca estamos enganados. Esta grande família, após o falecimento do profeta *Mahomet*, conheceu uma cisão, dado não ter chegado ao consenso de quem seria o real sucessor do profeta. Desta cisão a Família Muçulmana divide-se na linha sunita e na linha xiita. De um modo geral é assim que o mundo muçulmano se encontra dividido, contudo ainda é possível encontrar fações no interior das linhas, mas que para o assunto em causa não releva.

Atualmente, nem todos os Estados da Nação árabe têm como Lei Fundamental a *Sharia*, merece-nos destaque o Reino Hachemita da Jordânia por possuir uma Constituição escrita, como garante do Estado de Direito.

2. História

O Reino Hachemita da Jordânia é comumente designado na sua forma abreviada de Jordânia, tendo a sua capital em Amã, art.º 3 da Constituição do Reino Hachemita da Jordânia (CRHJ). A Jordânia, tal como hoje a conhecemos é muito recente, tem origem a 25 de Maio de 1946, porém aquando da sua independência designava-se por Emirato da Transjordânia e, posteriormente, veio a tomar a designação, na sua forma mais completa, Reino Hachemita da Transjordânia.

Ao longo da sua história a região da Transjordânia foi dominada por numerosos poderes. Na Era Contemporânea a região fazia parte das províncias Sírio-Otomanas do Império Turco mas durante a Primeira Grande Guerra foi ocupada pela Grã-Bretanha, sob mandato da Sociedade das Nações.

De fato, o governo britânico nunca governou toda a região, ainda que alguns distritos estivessem sob a sua alçada outros houve que permaneceram sob o governo Hachemita do Emir *Abd Allah ibn Hussein* que, em pouco tempo, passou a ter o poder nominal sobre todos os distritos. Em 1921 foi estabelecido um governo central e em 1922 a região tomou a designação de Emirato da Transjordânia. O domínio britânico cessou a 22 de Maio de 1946, a 25 de Maio do mesmo ano o Emirato da Transjordânia tornou-se independente e em 1952 passou a designar-se Reino Hachemita da Jordânia. O Tratado Especial de Defesa estabelecido com a Grã-Bretanha terminou em 1957.

Ainda que o Reino Hachemita da Jordânia seja uma realidade temporal recente, na verdade, o Clã Hachemita muito cedo encontra as suas raízes na História. O Clã Hachemita remonta aos tempos da tribo *Quraysh*, a qual governou a cidade de Meca por várias gerações, e é nesta linhagem que o profeta Mohammed encontra as suas raízes. A dinastia do Rei *Abdullah Ibn Al-Hussein* é descendente direta de Fátima, filha do profeta *Mohammed*.

A Monarquia Hachemita fundamenta a sua legitimidade quer por razões histórico políticas, uma vez que o clã Hachemita governou ininterruptamente a parte ocidental da atual Arábia durante um longo espaço de tempo, quer por laços consanguíneos posicionou-se, desde muito cedo, como guardião da fé Islâmica e de Jerusalém.

Assim, em Maio de 1948, a Jordânia como um dos Estados da Nação Árabe, ajudou os nacionalistas Palestínianos contrários à criação de Israel, e tomou parte na guerra entre os Estados Árabes e o Estado de Israel. O Armistício, em 3 de Abril de 1949, deixou à Jordânia o controle da Cisjordânia com a garantia que as linhas de demarcação do Armistício não prejudicariam futuras colonizações do território ou as fronteiras. Em Maio de 1967, a Jordânia assinou um Pacto de Defesa Mútuo com o Egipto e em Junho de 1967 participou na guerra contra Israel. Durante a guerra, Israel anexou a Cisjordânia e Jerusalém. Em 1988, a Jordânia renunciou a toda e qualquer reivindicação sobre a Cisjordânia, mas não abdicou do seu papel de defensor dos lugares sagrados dos muçulmanos em Jerusalém. O que reforçou o papel do Clã Hachemita enquanto guardião da Fé Islâmica e da recuperação do património histórico muçulmano de Jerusalém.

Neste contexto de guerra a Jordânia acolheu elevado número de refugiados palestínianos o que resultou numa ameaça à soberania e segurança do

estado Hachemita. No seio desta população de refugiados havia elementos da resistência Palestina, o grupo *feddayin*, que facilmente demonstrou a sua importância e aumento de poder, a tensão foi em crescendo e, em 1970, eclodiu uma luta aberta. A Jordânia dominou a rebelião e expulsou os elementos do grupo *feddayin*, em Julho de 1971.

3. Constituição do Reino Hachemita da Jordânia

A Constituição da Jordânia data de 1 de Janeiro de 1952, encontra-se dividida em nove capítulos e um total de 131 artigos.

O Reino Hachemita da Jordânia é um Estado Árabe soberano e independente, e o povo Jordano é parte integrante da Nação Árabe, conforme o art.º 1º da Constituição do Reino Hachemita da Jordânia (CRHJ), “The Hashemite Kingdom of Jordan is an independent sovereign Arab State. It is indivisible and inalienable and no part of it may be ceded. The people of Jordan form a part of the Arab Nation, and its system of government is parliamentary with a hereditary monarchy.” A Jordânia é uma Monarquia Constitucional com um sistema de governo parlamentar. A forma de governo não é senão a forma como o poder público se configura, “na sua simultânea relação com o exercício dos cargos públicos, máxime da Chefia do Estado, bem como com o fenómeno religioso”¹⁶. E, sendo de uma Monarquia “[a] essência da monarquia radica no tipo de critério para a escolha do titular do cargo de Chefe de Estado, assentando no facto de por força da aplicação daquele princípio monárquico, a respetiva sucessão ser de cunho hereditário, segundo os laços familiares, com ou sem lei sálica, de acordo com as preferências de linha e grau”¹⁷.

Ainda que a Jordânia faça parte da Nação Árabe, ao contrário dos países seus irmãos, a Jordânia caminhou a passos largos para a secularização. Mesmo que a Constituição da Jordânia estabeleça que a religião oficial é o Islamismo, o Reino da Jordânia não deixa de consagrar o princípio da Liberdade Religiosa e da Tolerância Religiosa. A partir da conjugação

¹⁶ JORGE BACELAR GOUVEIA. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2007, p. 829.

¹⁷ JORGE BACELAR GOUVEIA. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2007, p. 833.

dos artigos: art.º 6 (a) da CRHJ, os Jordanos são iguais perante a lei e não há lugar a discriminação seja em razão da raça, língua ou religião; o art.º 7 da CRHJ consagra a liberdade pessoal; no art.º 14 da CRHJ é aceite e garantida a prática de culto diferente da religião oficial desde que não viole a ordem pública ou a moral. Todavia, toda a religião e ou prática religiosa que contrarie a interpretação da *Sharia* é proibida.

As diferenças étnicas e religiosas acabaram por marcar a realidade constitucional da Jordânia promovendo a separação entre a Religião e o Estado. Em 2015, a composição étnica e religiosa da Jordânia era composta por 98% árabes enquanto os 2% restantes se encontravam equitativamente divididos entre Circassianos e Arménios; a composição religiosa referia que a maioria dos Jordanos eram Muçulmanos Sunitas, isto é, na ordem dos 98% e abaixo de 1% encontrávamos Muçulmanos Xiitas, Cristãos (Ortodoxos Orientais, Ortodoxos Gregos, Católicos Gregos, Católicos Romanos e Protestantes) Budistas, Hindus, Judeus, Drusos e Bahais¹⁸.

A Jordânia desde a sua constituição pautou-se pelo princípio da Soberania da Nação, no art.º 24 da CRHJ. A Nação é a fonte de todos os poderes, o que ilustra desde logo a sua preponderância para um sistema democrático. A nível da separação de poderes o poder legislativo encontra-se atribuído à Assembleia Nacional ou *Al Majlis Alhwatani* composta pela câmara alta/Senado/*Majlis Alaian* mais a câmara baixa/Câmara dos Deputados/*Majlis Alnawab* e ao Rei, art.º 25 da CRHO. O poder executivo encontra-se investido no Rei, o qual exerce os seus poderes por meio dos seus Ministros, art.º 26 da CRHJ. O poder judicial é exercido de forma independente pelos tribunais, sendo que as decisões judiciais são proferidas em nome do Rei, art.º 27 da CRHJ.

¹⁸ *Jordan 2013 International Religious Freedom Report*, por parte do *Department of State* dos Estados Unidos da América, visto a 19 de Abril de 2015 in <http://www.state.gov/documents/organization/222509.pdf>; e adicional cruzamento de dados com <https://www.cia.gov/Library/publications/the-world-factbook/geos/jo.html>, visto em Abril de 2015; <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-25434060>; e [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+jo0005\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+jo0005)), visto em Abril de 2015.

4. Microcomparação

4.1. Rei da Jordânia: Poderes do Chefe de Estado

Tratando-se de uma Monarquia Constitucional o Chefe de Estado é denominado de Rei, art.º 30 da CRHJ. Anteriormente tivemos a oportunidade de salientar que o princípio monárquico assenta no critério da sucessão hereditária. A Constituição da Jordânia determina que a chefia do Estado caberá sempre aos herdeiros do sexo masculino de linhagem direta da dinastia do Rei *Abdullah Ibn Al-Hussein*, art.º 28 da CRHJ. Na Monarquia da Jordânia impera a lei sálica excluindo as mulheres da via sucessória impedindo-as de ascenderem a herdeiras do Reino e, por consequência, à chefia do Estado.

A sucessão encontra-se definida pelo princípio da primogenitura, o herdeiro do trono é sempre o primogénito do sexo masculino, art.º 28 da CRHJ. O art.º 28 (a) determina que a sucessão passa do reinante para o seu filho mais velho e assim sucessivamente. Contudo, caso o filho mais velho (herdeiro) venha a falecer antes de ser coroado, o filho mais velho do herdeiro sucede-lhe. Os outros irmãos, do sexo masculino, do primeiro herdeiro estão afastados da linha de sucessão. Atualmente, o herdeiro ao trono da Jordânia é o Príncipe-Herdeiro *Hussein bin Abdullah*. Contudo, o Chefe de Estado em funções pode escolher um dos irmãos como *heir apparent*, o herdeiro aparente é um presumível herdeiro ao trono. Esta figura não é senão um título atribuído ao presumível herdeiro da linha da sucessão, sendo o herdeiro sempre designado pelo título de Príncipe Herdeiro.

Se o Rei vier a falecer sem deixar herdeiros legítimos, fruto de um casamento legítimo, seguindo a letra da constituição há que buscar a primogenitura do sexo masculino, e assim sendo, o Trono passa ao irmão seguinte que o sucederá. Se, entretanto, já não tiver irmãos vivos a sucessão passará para o filho mais velho do irmão mais velho, isto é um seu sobrinho. Caso este último não tenha filhos do sexo masculino, o trono passará para os seus irmãos, prevalecendo sempre a senioridade, art.º 28 (b) da CRHJ. Na ausência de herdeiros irmãos ou sobrinhos, o Trono passa para seus tios e respetivos descendentes, atendendo sempre à lógica da alínea (b), art.º 28 (c) da CRHJ. O título de Rei é herdado seguindo sempre a linha direta, na sua ausência passa à linha colateral, e, em caso extremo percorre

a linha ascendente procurando, em primeiro, a senioridade para regressar de novo ao princípio da primogenitura no sexo masculino.

Na ausência de herdeiros, nos termos anteriores, caberá à Assembleia Nacional escolher de entre os descendentes do Rei Hussein Ibn Ali, sobre quem recairá a sucessão, art.º 28 (d) da CRHJ.

Se a herança histórica está presente na linha de sucessão ao trono também a preservação da religião oficial igualmente se encontra explícita na alínea (e) do art.º 28 da CRHJ quando refere que aquele que subir ao Trono tem que ser Muçulmano, de esposa legítima e cujos pais também devem ser Muçulmanos. Relativamente ao condicionamento de esposa legítima entende-se que os “filhos ilegítimos”, filhos tidos fora do casamento, não são considerados para efeitos sucessórios. A par deste último, existem outros critérios de exclusão que podem ser invocados por Decreto Real, um dado indivíduo pode ser excluído na sucessão por motivos de inadequação. Todavia, ainda que tal decisão decorra do Monarca este Decreto Real de exclusão é levado ao Conselho de Ministros para ser ratificado. Para que este Decreto tenha prossecução terá que contar com o apoio do Primeiro-Ministro e de quatro Ministros, dos quais dois terão que ser o Ministro do Interior e o Ministro da Justiça, art.º 28 (f) da CRHJ. No caso de o Decreto passar no Conselho de Ministros esta exclusão não terá efeitos nos seus descendentes, os quais se mantêm na linha sucessória.

Para efeitos de sucessão, há a considerar que o sucessor deverá ter atingido a maioridade, ser maior de 18 anos, art.º 28 (g) da CRHJ. Se o herdeiro aquando da sucessão não tiver atingido a maioridade será estabelecido um Conselho de Regência ou um Regente escolhido por Decreto Real pelo à data Reinante. Porém, se o rei falecer sem proceder formalmente à nomeação, tal função recairá sobre o Conselho de Ministros, art.º 28 (g) da CRHJ.

O Rei antes de assumir as suas funções terá que prestar juramento perante a Assembleia Nacional, que será convocada pelo Presidente do Senado. No juramento o Rei não só jura velar pela observância e respeito da Constituição bem como jura lealdade à Nação, art.º 29 da CRHJ. O Regente ou o Conselho de Regência, igualmente, se encontra obrigado a prestar juramento, art.º 29 da CRHJ. Todavia, para o exercício destas funções de Regência, e como veremos a seguir em Vice-Regência, é estabelecida a idade mínima de 35 anos. Todavia, uma exceção é aberta para elementos da família Real, uma vez atingida a maioridade e sendo do sexo masculino,

estes podem ser nomeados para o cargo, seja a título individual, seja para integrar o Conselho de Regência, art.º 28 (l) da CRHJ.

Em caso de incapacidade do Rei, por motivo de doença, quem assume os poderes será o Vice Regente ou Conselho de Regência, devendo ser nomeados por Decreto Real. Estando o Rei incapaz de exarar tal ato, a nomeação ficará a cargo do Conselho de Ministros, art.º 28 (h) da CRHJ. No caso de confirmação que o Rei sofra de doença do foro mental, o Conselho de Ministros convocará a Assembleia Nacional. Confirmando-se, em definitivo, na Assembleia Nacional a doença mental do Rei, este será deposto por Resolução e a escolha do novo Rei seguirá os trâmites da sucessão normais. Caso a Câmara dos Deputados não se encontrar à data em funções, seja em razão de dissolução, seja pelo mandato ter expirado, e nenhuma outra ter sido eleita, terá que ser convocada a ex-Câmara de forma a proceder à confirmação definitiva da doença mental do Rei e consequente deposição, art.º 28 (m) da CRHJ.

Quando o Rei se ausente temporariamente do país, antes de partir deverá proceder à escolha de um Vice-Regente ou Conselho de Regência ficando os seus poderes reduzidos ao que for prescrito no Decreto Real. Caso o Rei não tenha efetuado a nomeação, tal função caberá ao Conselho de Ministros, art.º 28 (i) da CRHJ. Em caso de morte ou incapacidade do Regente ou do Vice-Regente, ou respetivos Conselhos, é ao Conselho de Ministros que cabe a nomeação de um substituto, art.º 28 (k) da CRHJ. Se, porventura, a ausência do Rei se estender por um período de tempo superior a quatro meses dever-se-á convocar a Assembleia Nacional de modo a apreciar a situação, art.º 28 (i) da CRHJ.

O princípio da imunidade do Rei está configurado no art.º 30 da CRHJ, ao referir de modo perentório que o Rei goza de ampla imunidade.

De forma muito linear já tivemos oportunidade de observar que o Rei se encontra investido tanto no poder legislativo como no executivo, art.º 25 e 26 da CRHJ. Os seus poderes encontram-se limitados pela própria constituição, daí a Jordânia na sua forma institucional monárquica de governo concretizar-se numa Monarquia Constitucional. Este modelo possibilita um encontro entre o modelo monárquico do *Ancient Regime* e o novo período estabelecido, ou seja, de um poder de cima para baixo passamos para um poder que é investido no rei pelo povo, de baixo para cima. Tal como a Constituição Hachemita do Reino da Jordânia concretiza no art.º 24 (i) a Nação é a fonte de todos os poderes.

O Rei é o chefe executivo. No exercício do seu poder executivo o Rei nomeia o Primeiro-Ministro, demite-o ou aceita a sua demissão. Aquando da formação do gabinete de Ministros, o Rei igualmente, nomeia os ministros, bem como os demite ou aceita a sua demissão, todavia já não se trata de um ato isolado, é feito por recomendação do Primeiro-Ministro, art.º 35 da CRHJ.

O rei nomeia os Governadores Regionais¹⁹ por intermédio do Ministro dos Assuntos Internos, e nomeia o Prefeito da cidade de Amã²⁰.

O Rei nomeia e demite tanto os Juizes dos tribunais Civis como da *Sharia*, por meio de Decreto-Real, art.º 98 CRHJ.

O Rei ratifica e promulga as leis. É ao Rei que incumbe criar os regulamentos necessários de forma a dar exequibilidade às leis, art.º 31 da CRHJ. A Constituição estabelece que o monarca reinante tem o dever de aprovar ou não as leis antes de estas entrarem em vigor, contudo o seu poder de veto pode ser ultrapassado por uma maioria de dois terços, 2/3, em ambas as Câmaras.

O Rei cria, confere e retira títulos honoríficos, medalhas e graduações militares e civis. Todavia, pode delegar esse poder em outrem por meio de lei especial, art.º 37 (i) da CRHJ.

A moeda é cunhada em nome do Rei em conformidade com a lei, art.º 37 (ii) da CRHJ.

O Rei é o Comandante Supremo das Forças Armadas, art.º 32 da CRHJ. O Rei nesta qualidade é quem declara a Guerra e conclui tratados de Paz. O Rei ratifica os Tratados e Acordos Internacionais. Todavia, tratados ou acordos relativos: a matéria financeira e que comprometam o Tesouro, alterações a nível de fronteiras, ou afetem os direitos, públicos ou privados dos Jordanos, só serão válidos se previamente aprovados na Assembleia Nacional, art.º 33 da CRHJ.

A Constituição possibilita ao Rei a redução de qualquer sentença, art.º 38 da CRHJ. Por meio de lei especial o Rei pode conceder o perdão. Toda a sentença de morte é presente ao Rei pelo Conselho de Ministros e acompanhada por um parecer deste órgão, art.º 39 da CRHJ, e só poderá ser executada depois de confirmada a sentença pelo Rei.

¹⁹ A Jordânia encontra-se administrativamente dividida em 12 Províncias ou *muhafathat*. À frente de cada Província encontra-se um Governador.

²⁰ É de salientar que é o único caso a nível da Jordânia, pois os restantes Prefeitos são eleitos.

Finalmente, o Rei exerce sempre os seus poderes por meio de Decreto Real. Tais Decretos têm que ser assinados pelo Primeiro-Ministro e Ministros com competência na matéria em causa. O Rei manifesta a sua concordância assinando por baixo das referidas assinaturas, art.º 40 da CRHJ.

No domínio das suas relações com outros órgãos, o Rei ratifica os regulamentos que definem os deveres dos Primeiro-Ministro, Ministros e Conselho de Ministros, art.º 45 (ii) da CRHJ.

As decisões ministeriais provenientes do Conselho de Ministros devem ser assinadas pelo Primeiro-Ministro e Ministros, sendo posteriormente submetidas ao Rei para ratificação nos casos requeridos pela Constituição ou qualquer lei ou regulamento promulgada em sua execução. Logo que ratificada pelo Rei a decisão será implementada pelo Primeiro-Ministro dentro das suas competências, art.º 48 da CRHJ.

Na sua relação com a Assembleia Nacional, a qual é bicameral, o Rei convoca, inaugura, suspende e prorroga a Assembleia Nacional nos termos da Constituição, art.º 34 (ii) da CRHJ. Na sua relação com o Senado, o Rei nomeia os membros do Senado e, de entre estes, nomeia o seu Presidente, bem como aceita demissão dos mesmos, art.º 36 da CRHJ. O número de Senadores não pode exceder a metade do número de membros eleitos da Câmara dos Deputados, art.º 63 da CRHJ.

O Rei é quem marca as eleições da Câmara dos Deputados de acordo com as provisões da lei eleitoral, art.º 34 (i) da CRHJ. Os deputados ou representantes são eleitos por escrutínio secreto e em eleição geral direta, art.º 67 da CRHJ. O exercício de funções da Câmara dos Deputados é por um mandato de quatro anos civis, ainda assim o Rei pode prolongar por Decreto Real o mandato da Câmara dos Deputados por um período superior a um ano e inferior a dois anos, art.º 68 (i) da CRHJ.

Não pode ser senador ou deputado o indivíduo que detenha algum dos impedimentos previstos no art.º 75 da CRHJ. Para além dos impedimentos considerados normais o art.º 75 (h) da CRHJ impede o acesso a familiares do Rei com grau de consanguinidade, prevista em lei especial. De acordo com o art.º 75 (ii) da CRHJ, se um senador ou um deputado, eleito ou já em funções, não preencher os requisitos o seu lugar será extinto ou declarado vago mediante uma resolução de dois terços da câmara a que pertence. Contudo essa resolução terá de passar no Senado e ser submetida à ratificação do Rei.

O Rei tem poderes para dissolver a Câmara dos Deputados, bem como o Senado e exonerar qualquer senador, art.º 34 (iii) e (iv) da CRHJ, respetivamente. Ao dissolver a Câmara dos Deputados o Rei deve marcar eleições gerais. Contudo, o Rei pode adiar as eleições, por razão de força maior, por um período nunca superior a um ano e o Conselho de Ministros considerar impossível realizar as eleições no tempo previsto, art.º 73 (iv) da CRHJ. No caso de tal circunstância persistir no tempo, o Rei pode, após decisão tomada pelo Conselho de Ministros, reestabelecer e convocar a Câmara dissolvida, art.º 73 (v) da CRHJ. É de frisar que a CRHJ não impõe limites a este poder de dissolução, estando só limitado pelo *bom senso* do Chefe de Estado.

Por Decreto Real publicado no Jornal Oficial cabe ao Rei convocar a Assembleia Nacional, em sessão ordinária, no primeiro dia de Outubro de cada ano, em caso de este ser feriado, logo a seguir a este. Contudo, a data pode ser adiada por um período não superior a 2 meses, art.º 78 (i) da CRHJ. A abertura do ano legislativo é marcada com o discurso do Rei, a partir de seu Trono, dirigido ao Senado e à Câmara dos Deputados. Contudo, tal função pode ser delegada ao Primeiro-Ministro ou Ministros, art.º 79 da CRHJ.

O Rei pode, por Decreto Real, adiar a sessão da Assembleia Nacional por não mais de três vezes, ou não mais de duas vezes no caso de ter adiado a reunião da Assembleia Nacional, nos termos do parágrafo (i) do art.º 78, art.º 81 (i) da CRHJ. De igual forma, o Rei pode, sempre que necessário convocar por Decreto Real a Assembleia Nacional, em sessão extraordinária, por tempo indeterminado com a finalidade de decidir sobre assuntos específicos constantes da convocatória, art.º 82 (iii) da CRHJ. Uma sessão extraordinária a ser prorrogada, só o pode ser por Decreto Real, art.º 82 (i) da CRHJ. Uma sessão extraordinária pode ser convocada a pedido dos deputados, por maioria absoluta, devendo a petição conter os tópicos de discussão para a realização de tal sessão extraordinária, art.º 82 (ii) da CRHJ.

Todo e qualquer Projeto Lei uma vez aprovado, após passar no Senado e na Câmara dos Deputados, deverá ser submetido ao Rei para ratificação, art.º 93 (i) da CRHJ. Em caso de não ratificação, o Rei dispõe de um prazo de seis meses, para ponderação e deverá devolvê-lo à Assembleia Nacional com a devida fundamentação, art.º 93 (iii) da CRHJ. Contudo, se o Projeto Lei é aprovado à segunda vez, por doisterços dos membros em cada câmara, o veto do Rei é ultrapassado e passa à fase de promulgação. Se não forem

obtidos os dois terços, o Projeto Lei só poderá ser examinado de novo em sessão subsequente. Caso o Projeto Lei não tenha sido devolvido pelo Rei no prazo de seis meses o mesmo será considerado promulgado e eficaz, art.º 93 (iv). A lei entra em vigor, após ter sido promulgada pelo Rei, ao trigésimo dia da sua publicação no Boletim Oficial ou então caso uma data seja estipulada, art.º 93 (ii).

O Rei também possui poderes de emergência. Anteriormente, referimos que o Rei se encontra incumbido de declarar a guerra aquando de ameaças externas, art.º 33 (i) da CRHJ. Encontrando-se a defesa do Reino sob ameaça será emanada uma Lei, denominada Lei de Defesa, a qual dará poderes específicos a um determinado indivíduo de forma a atuar e ou tomar as decisões necessárias. Esta Lei de Defesa entra em vigor na data da sua proclamação, por Decreto Real a ser emitido com base em decisão do Conselho de Ministros, art.º 124 da CRHJ.

O Rei pode declarar o Estado de Emergência, no caso de perturbações internas, em todo o reino ou em parte, igualmente tendo por base uma decisão do Conselho de Ministros, art.º 125 (i) da CRHJ.

Finalmente, em termos de revisão, para que toda a emenda Constitucional entre em vigor terá que ser ratificada pelo Rei, art.º 126 (i) da CRHJ. Os direitos do Rei e de sucessão podem ser revistos a todo o tempo, menos em tempo de Regência, art.126 (ii) da CRHJ.

III. Século XXI: o século das mudanças

Eventos decorridos no século XXI catapultaram mudanças a nível constitucional como também intensificaram realidades já de há muito conhecidas.

A Primavera Árabe começou em 2010 e foi um dos eventos que percorreu toda a Nação Árabe, trazendo alterações para o Médio Oriente. Nem mesmo os Estados mais democratizados da Família Jurídica Muçulmana ficaram incólumes. A Primavera Árabe não foi mais que uma sublevação popular face aos regimes autoritários de certos Estados Árabes. Todavia, ainda que se tratasse de uma onda de protesto e de reivindicações, esta adquiriu contornos diferentes de país para país. Na Líbia, no Iémen e na Síria assistimos a guerras civis; na Tunísia e no Egipto observamos a queda tanto dos Presidentes como dos respetivos governos; e em países como a

Jordânia e Marrocos observaram-se protestos que catapultaram reformas a nível constitucional.

A Jordânia conheceu protestos a partir de 2011, mas cessaram logo no ano seguinte. A Jordânia viveu momentos de alguma instabilidade política, registaram-se demissões, renúncias e dissoluções. Logo em 2011, o Rei *Abdullah II bin al-Hussein* demitiu dois Primeiros-Ministros e respetivos gabinetes. Outros dois Primeiros-Ministros renunciaram ao mandato.

Em 2012, o Rei dissolveu a Assembleia Nacional, o que obrigou a eleições antecipadas e nomeou um novo Primeiro-Ministro, o qual se mantém até hoje em funções.

Em termos constitucionais, o Rei criou um Comité Constitucional (*Jordanian Royal Committee of Constitutional Review*), nomeou os seus membros e incumbiu estes de reverem a Constituição e de procederem a recomendações²¹. As recomendações propostas só introduziram limitações ao Governo, sendo que os poderes dos Rei permaneceram intactos²².

A nível da consolidação do Estado de Direito o Rei criou por Decreto Real, em 2012, um Tribunal Constitucional com o fim de velar pela Constituição²³. Foi, igualmente, criado um órgão independente para supervisionar as eleições, todavia os seus membros são nomeados pelo Rei. Ainda que existam vozes a considerar as emendas constitucionais, as alterações orgânicas são bastante superficiais, e por isso, somos de acreditar que tudo vem a seu tempo. Uma imposição da perspetiva ocidental em países que não têm bases para sustentar as realidades ocidentais só gera situações de caos, por incompatibilidade de realidades. As intervenções militares em nome da democracia levaram à queda de muitos regimes, mas não foi encontrada a solução para o *aftermath* dessas intervenções, ficando o caos e a destruição, obrigando populações a saírem dos seus países em busca de condições de vida e sobretudo da paz. Então chegamos à conclusão, se queremos alterações nos países da Nação Árabe, as alterações primeiras que tudo deverão partir dos próprios e nunca impostas pelo uso da força.

²¹ Consultar <http://www.jordantimes.com/news/local/recommendations-made-royal-committee-constitutional-review>, visto em Abril de 2015.

²² Neste sentido ver http://kingabdullah.jo/index.php/en_US/speeches/view/id/482/videoDisplay/0.html, visto em Abril de 2015.

²³ Consultar http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=1&lang=2&NewsID=86702&CatID=13&Type=Home, visto em Abril de 2015.

As alterações deverão ser tomadas paulatinamente de forma a serem incorporadas, pois caso contrário serão sempre sentidas como um “corpo estranho” no contexto em que estão a ser implementadas. A sólida legitimidade da Monarquia Hachemita, consolidada nas suas raízes ancestrais que entroncam no Profeta *Mahommed*, e, ainda que, o Clã Hachemita tenha caminhado para a secularização, a sua ligação com a religião continua a ser muito fortemente sentida, refletindo-se na estrutura social e no apoio que tem desta. Além do mais, a própria liderança política continua, igualmente, a ser sentida e respeitada.

A Índia, por seu turno, não se afasta muito deste contexto, no qual a religião continua a ter um papel predominante, afetando toda uma estrutura social. A Índia enquanto realidade milenar, desde muito cedo conviveu com a versatilidade e, dentro das mudanças ocorridas no princípio deste século, merece salientar que essa evolução teve sempre por base uma tônica de incorporação. Porém, esta mesma versatilidade é e foi fonte de cisões, problemas sociais e legais, o que nos transporta para uma crise de há muito sentida, mas “adormecida”. Todavia, com o advento do humanitarismo o discurso dos direitos humanos foi ganhando visibilidade, sendo que atualmente este se encontra sedimentado ainda que, na maioria das vezes, instrumentalizado por interesses políticos. A crise com a qual a Índia tem convivido é com uma crise de legitimidade, a qual nos reporta à questão da secularização.

A Índia desde 1947 identificou-se como uma soberania secular, todavia tal premissa ainda não encontra assento no contexto indiano. Atendendo aos fatores enunciados no subcapítulo 1.1. chegamos a uma primeira conclusão: há uma crise no sistema legal Indiano, que advém da circunstância de coexistirem dois sistemas, em paralelo, um para aqueles que têm meios, sejam eles, económicos ou políticos e um outro sistema que funciona para aqueles sem meios. Ainda que a Constituição Indiana declare no art.⁹ 14, *Right to Equality*, “[t]he State shall not deny to any person equality before the law or the equal protection of the laws within the territory of India.”; e no subsequente art.⁹ 15, *Prohibition of discrimination on grounds of religion, race, caste, sex or place of birth*, “(1) [t]he State shall not discriminate against any citizen on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them. (...)”, constatamos que o que se passa na realidade no dia a dia ou o que se perspectiva no *law in books* não corresponde na mesma medida no *law in action*.

A divisão social não é mais que um resultado de uma realidade milenar, que as instituições não conseguem superar e muitas das vezes nem demonstram interesse em ultrapassar. Se a Índia convive com esta dualidade, constatamos que aquilo que fora perspectivado em 1947 não foi absorvido pela sociedade indiana e, hoje, em pleno século XXI esta é uma das realidades que desafia o que fora institucionalizado. Ao refletirmos sobre esta problemática apercebemo-nos, como refere BAXI²⁴, que não se trata de uma questão de incompatibilidade com o advento do liberalismo na realidade indiana, mas do não reconhecimento e consequentemente ausência de respeito pelo Estado de Direito.

Conclusão

A Índia e a Jordânia demonstraram ser campos férteis para o estudo dos poderes do Chefe de Estado. A partir de uma brevíssima incursão histórica tivemos a oportunidade de observar como é que esta em alguns casos levou à deterioração e limitação dos poderes da figura primacial de um Estado, no caso indiano. E, por outro, no caso da Jordânia, permitiu que a figura se enaltescesse e em si concentrasse um crescente e real poder sob a Nação.

Igualmente, revelou-se interessante como as circunstâncias históricas ditaram a estrutura organizativa de cada Estado até aos dias de hoje.

O estudo isolado e, posteriormente, comparativo permitiu-nos verificar que a figura do Presidente da Índia acaba por ser uma figura decorativa, ainda que seja considerado o primeiro dos cidadãos indianos, os poderes de que se encontra investido nunca são realmente exercidos pelo próprio e, se por ventura, houver uma tentativa de o Presidente atuar isoladamente este poderá ser alvo de *impeachment*. A limitação dos poderes do Presidente não é só sentida quando este se encontra em funções, mas o método eleitoral escolhido traduz o completo afastamento de uma tentativa de caminhar para o Presidencialismo.

Já o Rei da Jordânia não é uma figura decorativa, é o detentor dos poderes, não só está deles investido como os exerce de facto. O Rei não tem limitações constitucionais quer quanto à dissolução do Parlamento quer quanto à demissão do Primeiro-Ministro e respetivo gabinete.

²⁴ UPENDRA BAXI. *The Crisis of the Indian Legal System*. New Delhi: Vikas Publishing House PVT LLTD, 1982.p.5.

Bibliografia

Obras:

- AGARWAL, D.K.; SINGLA, UDAYAN e DHAWAN MAYANKA. *India*. Vol. 3, in *Constitutional Law*, coll. International Encyclopaedia of Laws, ed. by Dr. David Haljan and Prof. Dr. André Alen. The Hague: Wolters Kluwer, 2005, pp. 31-284.
- BAXI, UPENDRA. *The Crisis of the Indian Legal System*. New Delhi: Vikas Publishing House PVT LLTD, 1982.
- DAVIS JR., DONALD R. *The Spirit of Hindu Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2007.
- JACOBSON, GARY JEFFREY. *The Wheel of Law: India's Secularism in Comparative Constitutional Context*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- JAIN, M.P. *Indian Constitutional Law*. 6th. New Delhi: LexisNexis, 2011.
- METCALF, BARBARA D., and METCALF, THOMAS R. *A Concise History of Modern India*. 2nd. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- NOWAR, MAAN ABU. *The Development of Trans-Jordan 1929-1938: A History of the Hashemita Kingdom of Jordan*. UK: Ithacas Press, 2006.
- RAM, M. RAJA. *Indian Constitution*. New Delhi: New Age International Publishers, 2009.
- VICENTE, DÁRIO MOURA. *Direito Comparado*. 3ª ed., revista e atualizada. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2014.

Constituições:

Constituição da Índia, promulgada em 26 de Novembro de 1949.

Constituição do Reino Hachemita da Jordânia, promulgada em 01 de Janeiro de 1952

Os Poderes do Chefe de Estado em Moçambique e Angola¹

SOFIA DAVID

Sumário: I. Os sistemas político-constitucionais de Moçambique e Angola – breves considerações históricas e caracterização geral. II. As características, o estatuto e os poderes do Presidente da República em Moçambique. 1. O estatuto. 2. Os poderes. 2.1. De Comandante-Chefe das Forças de Defesa e de Segurança. 2.2. Na política e nas relações externas. 2.3. No relacionamento com a Assembleia da República. 2.4. Referendo. 2.5. Legislativos. 2.6. Como órgão executivo e no âmbito do Conselho de Ministros. 2.7. Outras competências próprias. 2.8. No relacionamento com o judiciário. 3. Os órgãos consultivos. III. As características, o estatuto e os poderes do Presidente da República em Angola. 1. O estatuto. 2. Os poderes. 2.1. De Comandante-Chefe das Forças de Defesa e de Segurança. 2.2. Na política e nas relações externas. 3. No relacionamento com a Assembleia Nacional. 3.1. Referendo. 3.2. Legislativos. 3.3. Como órgão executivo e no âmbito do Conselho de Ministros. 3.4. Outras competências próprias. 3.5. No relacionamento com o judiciário. 4. Os órgãos consultivos. IV. Conclusão. Bibliografia.

Resumo: O presente trabalho constitui uma análise descritiva das características, do estatuto e dos poderes do Presidente da República em Moçambique e em Angola.

Palavras-Chave: *Chefe de Estado de Moçambique e Angola; Presidente da República; Sistema constitucional; Direito comparado.*

¹ Por opção da Autora, não se segue a nova ortografia. O presente texto tem por base uma parte do trabalho que se desenvolveu no âmbito do 3.º Ciclo de Estudos da FDUNL, na disciplina de Direito Público Comparado. Está pendente de publicação pelo Centro de Estudos Judiciários uma versão mais completa deste texto, que inclui uma comparação e uma reflexão sobre os poderes dos Chefe de Estado de Moçambique e Angola à luz de algumas situações práticas e jurisprudenciais.

Abstract: This work is a descriptive analysis of the powers of the heads of state of Mozambique and Angola.

Keywords: *Heads of state of Mozambique and Angola; President; Constitutional system; Comparative law.*

I. Os sistemas político-constitucionais de Moçambique e Angola – breves considerações históricas e caracterização geral

Os actuais sistemas político-constitucionais de Moçambique e Angola nascem após os acontecimentos em Portugal de 25-04-1974 e com a independência dos dois Estados, o Moçambicano em 25-06-1975 e o Angolano em 11-11-1975.

Em ambos os casos com a independência ocorreu uma guerra civil intensa, que marcou os respectivos sistemas político-constitucionais, que se mantêm o reflexo desse passado recente.

Moçambique partindo de um sistema semipresidencial com relativa rapidez adoptou um modelo em que a dimensão presidencial se tornou a preponderante. O pendor presidencialista moçambicano aparece associado à hegemonia partidária, fundindo-se o partido do Presidente da República (PR) com o partido da maioria parlamentar. Não obstante não ser eleito nas mesmas eleições em que se escolhem os representantes para o Parlamento, o PR moçambicano tem sido um presidente filiado e não um presidente que se pretenda independente ou imparcial, um árbitro isento na cena político-governativa. O PR moçambicano é também quem forma o Governo, sendo o Chefe do Executivo, apesar da existência de um Primeiro-Ministro (PM), a quem compete assistir, aconselhar o PR e que é nomeado, exonerado e demitido por este último. Consequentemente, em Moçambique, a preponderância da figura do Presidente tem sido o mote para o perpetuar do poder pelo partido político maioritário, a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), que vai dominando as estruturas de governo.

Sem embargo desta “*deriva presidencialista*”², ainda assim, o sistema político-constitucional moçambicano tem permitido que a oposição continue

² Cf. a expressão em ARMANDO MARQUES GUEDES, *Os Processos de Constitucionalização dos Estados Africanos Lusófonos entre Factos e Normas* [em linha] RNE, 11, 4 (09-2007), pp. 18-19 e 25 (consultado em 20-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2DdGNqq>.

a conquistar lugares no Parlamento e que a Assembleia da República (AR), mantenha o exercício efectivo das suas atribuições e competências, nomeadamente legislativas. Conforme decorre da análise dos números de lugares no parlamento, por grupo parlamentar, em Moçambique, os partidos da oposição foram oscilando nesses números, mas hoje ainda representam 42,4% do total dos parlamentares.³

Porque o sistema constitucional moçambicano apresenta elementos mitigados, a doutrina divide-se na sua caracterização, ora apelidando-o como semipresidencial, ora já como presidencial.⁴

Tal como já dissemos, Moçambique, após a independência, entrou numa guerra civil, na qual se confrontavam as forças da FRELIMO e da RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana). Assim, a primeira Constituição Moçambicana, que data de 20-07-1975, é aprovada no âmbito dessa guerra. Esta Constituição é substituída em 02-11-1990 por uma outra, que é o reflexo de uma situação de compromisso, que visava o termo da indicada guerra civil. No entanto, a guerra só veio a terminar em 1992, após os Acordos de Paz de Lusaca e a assinatura pelo PR Joaquim Chissano e pelo Presidente da RENAMO, Afonso Dhlakama, do Acordo

³ Repartindo-se os lugares parlamentares da seguinte forma: 144 para a FRELIMO; 89 para a RENAMO; e 17 para o MDM – cf. dados em AR [em linha] (consultado em 25-05-2016). Disponível em: <http://bit.ly/2D4Mt2I>.

⁴ Cf. caracterizando o sistema moçambicano como semipresidencial, JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4.^a ed., Coimbra, Almedina, 2000, p. 596. JORGE BACELAR GOUVEIA, VERÓNICA NATANIEL MACAMO DLOVO, *Direito Constitucional de Moçambique: parte geral, parte especial*, Lisboa, IDILP, 2015. JORGE BACELAR GOUVEIA, “A próxima revisão da Constituição Moçambicana de 1990 – Um Comentário”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XXXIX, 2 (1998), pp. 734-735. JOSÉ JAIME MACUANE, *O semipresidencialismo (?) em Moçambique (1989 a 2008)* [em linha] (consultado em 27-03-2016), pp. 195-197. Disponível em <http://bit.ly/2muGGfJ>. Caracterizando o sistema de governo moçambicano como presidencialista, vide, JORGE MIRANDA, *Sobre o anteprojecto de revisão da Constituição de Moçambique*, Lisboa, Lex, 1981. CARLOS BLANCO DE MORAIS, “Tópicos para a formação de uma comunidade constitucional lusófona”, in *Ab Uno Ad Omnes – 75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, pp. 61-66. VITALINO CANAS, “Reler Duverger: O Sistema de Governo Semi-Presidencial ou o Triunfo da Intuição “Científica” [em linha] RNE, 11, 4 (09-2007), p.106 (consultado em 20-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2DuZxPN>. GAUDÊNCIO MATERIAL ALVES, *Trajectória democrática de Moçambique (1994 a 2014): Presidencialismo e Descentralização- problema ou solução para democratização?* [em linha] (consultado em 20-03-2016). Disponível em <URL <http://bit.ly/2mCMSTz>.

Geral de Paz (assinado em Roma em 04-10-1992).⁵ Na nova Constituição introduz-se o multipartidarismo e ocorrem, então, em 1994, as primeiras eleições multipartidárias. A FRELIMO é o partido mais votado, tem a maioria da AR e forma governo. Em 16-11-2004 é aprovado um novo texto constitucional, que revê a anterior Constituição de 1990. É este o texto que está actualmente em vigor.

Entretanto, a FRELIMO permanece no poder, ganhando as eleições legislativas e presidenciais realizadas em 1994, 1999, 2004, 2009 e 2014. A RENAMO mantém-se o principal partido da oposição.

O anterior presidente de Moçambique, Armando Guebuza preenche o número máximo de mandatos e nas últimas eleições, realizadas em 15-10-2014, vence Filipe Nyusi, que era já apontado como o sucessor do antigo presidente.

Por seu turno, Angola, depois de adoptar o modelo semipresidencial, prosseguiu também num incremento presidencialista, consagrando hoje um sistema de tipo presidencial, usualmente reconhecido como um presidencialismo reforçado ou um “hiperpresidencialismo”.⁶ Em Angola foi-se

⁵ Sobre a evolução do constitucionalismo em Moçambique, vide, entre outros, JORGE BACELAR GOUVEIA *et alii*, *Direito* cit., pp. 104-122 e 189-195. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2014, pp. 321-333. Do mesmo Autor, “Sistemas constitucionais africanos de língua Portuguesa: a caminho de um paradigma”, in *Themis*, FDUNL (2006), pp. 126-134. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, T. 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 239-243. RAÚL CARLOS VASQUES ARAÚJO, *Os sistemas de governo de transição democrática nos PALOP* [em linha] 2000, pp. 173-176 (consultado em 29-05-2016). Disponível em <http://bit.ly/2D0wClr>. FILOMENO RODRIGUES, *A próxima revisão da Constituição de Moçambique: ampliação das liberdades como factor de desenvolvimento* [em linha], pp. 23-29 (consultado em 20-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2mvguS0>. JOSÉ JAIME MACUANE, *O semipresidencialismo* cit., pp. 195-197.

⁶ Cf. neste sentido, entre outros, JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA, ESTEVES CARLOS HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 3.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 39, 44, 276, 278 e 295. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Angola*, Lisboa, IDILP, 2014, pp. 400-401. JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *Ordem constitucional, organização do poder e sistema jurisdicional. O novo constitucionalismo Angolano* [em linha] ICJP, Lisboa, 2003 (consultado em 19-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2DIFyXO>. ANDRÉ THOMASHAUSEN, “O desenvolvimento, contexto e apreço da Constituição de Angola de 2010”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. I, Direito Constitucional e Justiça Constitucional, Lisboa, 2012, pp. 341-342. VITAL MOREIRA, *Presidencialismo superlativo* [em linha], Público, 09-02-2019 (consultado em 20-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2r2Y13z>.

assistindo ao longo dos anos a um aumento dos poderes do PR, que se assume como o líder do partido político maioritário, o MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola). Desta forma, à medida que aumentaram os poderes presidenciais aumentaram também os poderes do MPLA, que hoje domina as estruturas do governo e legislativas. Por contraponto, com o passar do tempo, a função da oposição foi decaindo cada vez mais, não obstante, nestas últimas eleições, ocorridas em 23-08-2017, se ter verificado uma significativa subida de votos em alguns partidos da oposição, designadamente na UNITA (União Nacional pela Independência Total de Angola), na FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e na CASA-CE – (Convergência Ampla de Salvação de Angola – Coligação Eleitoral). Repare-se, contudo, que antes destas últimas eleições o número dos parlamentares da oposição na AN reduzia-se a um total de 20,4% dos lugares da AN⁷ e ainda agora, apesar do forte incremento dos votos, o total dos parlamentares da oposição bastou-se com 38,92% dos lugares, continuando o MPLA a alcançar uma maioria qualificada.⁸

Angola após a independência viu o poder disputado pelo MPLA, a FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e a UNITA.⁹ A disputa do poder

NELSON PESTANA, *Sistema “parlamentar-presidencial” ou presidencialismo extremo?* [em linha] (consultado em 20-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2D2d2Wd>.

⁷ Repartindo-se, antes das últimas eleições, os lugares parlamentares do seguinte modo: 175 para o MPLA; 32 para a UNITA; 8 para o CASA-CE; 3 para o PRS; e 2 para o FNLA – cf. dados em AR [em linha] (consultado em 25-05-2016). Disponível em <URL: <http://bit.ly/2D9WwYh>.

⁸ Após as últimas eleições os lugares da AN ficarão repartidos da seguinte forma: 150 para o MPLA, 51 para a UNITA. 16 para o CASA, 2 para o PRS e 1 para o FNLA – cf. dados em CNE [em linha] (consultado em 08-09-2017) disponíveis em: <http://bit.ly/2EG4c0G>.

⁹ Sobre a evolução do constitucionalismo em Angola, vide, ADÉRITO CORREIA, BORNITO DE SOUSA, *Angola: História Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1996, pp. 21-30. JÓNATAS MACHADO *et alii*, cit., pp. 36-44. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito* cit., pp. 105-127. Do mesmo autor, *Manual* cit., pp. 321- 330, “Sistemas”, cit., pp. 126-134. JORGE MIRANDA, *Manual* cit., pp. 239-243. *A Constituição de Angola de 2010* [em linha] ICJP (consultado em 19-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2D0IB2v>. ANDRÉ THOMASHAUSEN, “O desenvolvimento” cit., pp. 325-334. Do mesmo autor, *A Constituição de Angola de 2010 no contexto do Constitucionalismo em África* [em linha] Lusíada Política Internacional e Segurança, 5 (2011) (consultado em 19-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2DanS0n>. PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS, “Entre factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana”, in *Scientia Iuridica*, T. LVI, 311 (2007), pp. 401-412. CARLOS MARIA FEIJÓ, *O Semi-Presidencialismo em Angola. Dos Casos à Teorização da Law in Books e da Law in Action* [em linha] RNE, 11, 4 (09-2007), pp. 31-36

faz o país mergulhar numa guerra civil, que só termina em 04-04-2002, com a assinatura dos Acordos de Luena.

No entanto, havia-se aprovado uma primeira Lei Constitucional (LC) em 10-11-1975, que foi ratificada em 1976 pelo Comité Central do MPLA. Esta LC sofreu várias alterações, ao abrigo das quais se foi reforçando o papel do PR e do próprio MPLA (cf. Leis de Revisão n.º 71/76, de 11-11, n.º 13/77, de 07-08, LC revista de 07-02-1978, Lei (L) n.º 1/79, de 16-01-1979, LC de 23-09-1980, L. n.º 1/86 de 01-02, L. n.º 2/87, de 31-01 e L. n.º 12/91 de 06-05).¹⁰

Após a celebração dos acordos de Bicesse, em 31-05-1991, aprova-se a LC n.º 23/92, de 16-09, que se pretendia uma alteração ao texto constitucional resultante da anterior L. n.º 12/91, de 06-05, mas que resultou num texto largamente inovatório.¹¹

Em 29 e 30-09-1992 foram realizadas as primeiras eleições após a independência, das quais resultou a maioria para o MPLA e a eleição de José Eduardo dos Santos à primeira volta (com 49,57% dos votos, contra 40,07% de Jonas Savimbi). Exigia-se uma segunda volta de acordo com

(consultado em 20-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2DuZxPN>. CARLOS FEIJÓ, “O Poder Executivo na Constituição da República de Angola: Uma perspectiva jurídico-administrativa”, in CARLOS MARIA FEIJÓ, (coord), *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático – A nossa visão*, III, Coimbra, Edições Almedina, 2015, pp. 201-206. ANTÓNIO RODRIGUES PAULO, “Sistema de Governo na Constituição de 2010: Contextos, transições, Preconceitos”, in *Constituição cit.*, pp. 149-175. RAÚL CARLOS VASQUES ARAÚJO, *Os sistemas cit.*, [em linha] 2000, pp. 210- 223 (consultado em 29-05-2016). Disponível em <http://bit.ly/2D0wClr>. CATARINA ANTUNES GOMES, *De como o poder se produz: Angola e as suas transições* [em linha] (consultado em 20-03-2016). Disponível em <URL <http://bit.ly/2D0wClr>. PEDRO FERNANDES CHIMANDA, *Do monopartidarismo à transição democrática em angola* [em linha], pp. 26-56 (consultado em 20-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2D9C35M>. ZEFERINO CAPOCO, *O Nacionalismo e o Estado: um estudo sobre a história política de Angola (1961-1991)* [em linha] Universidade Católica Portuguesa, pp. 179-220 e 242-248 (consultado em 20-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2FydrkK>. Para verificação dos trabalhos preparatórios e respectivos textos, vide CARLOS MARIA FEIJÓ, (coord), *Constituição da República de Angola: Enquadramento Histórico e Trabalhos Preparatórios*, Vol. I e II, Coimbra, Edições Almedina, 2015.

¹⁰ Para mais desenvolvimentos sobre estas alterações constitucionais, vide, JÓNATAS MACHADO *et alii*, *Direito cit.*, pp. 36-42.

¹¹ Cf. o texto da LC n.º 23/92 [em linha] (consultado em 17-04-2016). Disponível em <http://bit.ly/2r6OXf9>.

aquela LC, porém, a UNITA não reconheceu os resultados eleitorais e retomou a guerra civil. José Eduardo dos Santos ficou no poder.

Em 22-02-2002 morre Jonas Savimbi e são assinados os já indicados Acordos de Luena. Realizam-se novas eleições em 05-09-2008, que voltam a dar vitória ao MPLA, agora com ampla maioria.

Em 21-01-2010 é aprovada a actual Constituição que “representa o culminar do processo de transição constitucional iniciado em 1991, com a aprovação, pela Assembleia do Povo, da L. n.º 12/91, que consagrou a democracia multipartidária, as garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o sistema económico de mercado, mudanças aprofundadas, mais tarde, pela Lei de Revisão Constitucional n.º 23/92” (cf. preâmbulo da indicada Constituição).¹²

Em 23-08-2017 ocorreram novas eleições livres em Angola, que voltam a dar a maioria qualificada dos votos ao MPLA, apesar de também reforçarem o papel da oposição, com um especial incremento da posição da UNITA, que passa a deter 26,67% dos votos e 51 deputados na AN, contra os 61,07% dos votos no MPLA, que passará a deter 150 dos deputados da AN.¹³

Como dissemos, Moçambique apresenta hoje um sistema político-constitucional que não é caracterizado de forma unânime pela doutrina, não obstante todos lhe indicarem o forte pendor presidencial. Já relativamente a Angola, a doutrina é dominante no sentido de qualificar o respectivo sistema como presidencial.

Na apreciação da “deriva presidencialista” que se assiste em vários países africanos, é usual lembrar os modelos pré-constitucionais da África colonial e o anterior exemplo do exercício de poder pelos Estados dominadores. Igualmente, tem-se ligado a presidencialização a factores “endógenos, próprios da cultura africana – por exemplo, as tradições de autoridade centradas no chefe”¹⁴.

¹² Cf. o texto Constituição da Republica de Angola de 2010 [em linha] (consultado em 17-04-2016). Disponível em <http://bit.ly/2EFTG9A>.

¹³ Cf. dados em CNE [em linha] (consultado em 09-09-2017). Disponível em <http://bit.ly/2EG4c0G>.

¹⁴ Cf. ARMANDO MARQUES GUEDES, *Os Processos* cit., pp. 18-19 e 25. Cf. também, entre outros, FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, ARMANDO MARQUES GUEDES, *Sobre o Sistema de Governo em Angola – Do Centralismo “Soviético” ao Semi-Presidencialismo Transicional até à Adopção de um Sistema de Governo Sui Generis* [em linha] RNE, 11, 4 (09-2007), pp. 64-80. (consultado em 20-03-2016). Disponível em <http://bit.ly/2DxdVqy>. RUI MEDEIROS, *Constitucionalismo*

Quer a Constituição Angolana quer a Moçambicana proclamam a independência e a soberania do Estado, que se quer Democrático de Direito e afirmam os valores da justiça social, do primado da Constituição e da Lei, a primazia dos direitos e liberdades fundamentais, a separação e interdependência de poderes. A Constituição da República de Angola (CRA) invoca expressamente no seu art.º 1.º o princípio da dignidade da pessoa humana como o fundamento da Constituição. Esta Constituição proclama, também, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa – cf. art.ºs. 1.º, 2.º, 8.º, 134.º da Constituição da República de Moçambique (CRM), 1.º, 2.º, 3.º, 6.º, 8.º, 21.º, al. a), b) e 105.º, n.º 3, da CRA.

O catálogo de direitos, deveres e liberdades fundamentais é igualmente extenso nas duas Constituições – cf. especialmente os art.ºs. 1.º, 3.º, 11.º, als. c), e), 35.º a 38.º, 40.º a 47.º, 48.º, n.ºs. 1 e 2, 51.º, 52.º, n.º 1, 53.º a 73.º da CRM e 22.º, 23.º e 25.º a 88.º da CRA.

Nos termos da LC moçambicana são órgãos de soberania o PR, a Assembleia da República (AR), o Governo, os tribunais e o Conselho Constitucional (CC) (art.º 133.º). No art.º 73.º da CRM é proclamado o sufrágio universal como modo de escolha dos órgãos que exercerão o poder político. Existindo conflitos de competências entre órgão de soberania, segundo esta Constituição, compete ao CC dirimi-los – cf. art.º 244.º, n.º 1, al. b), da CRM.

Por seu turno, nos termos da LC angolana são órgãos de soberania o PR, a Assembleia Nacional (AN) e os tribunais (cf. art.º 105.º). Nos art.ºs. 3.º, 4.º e 17.º, n.º 1, parte final, da CRA, é proclamado o sufrágio universal – livre, igual, directo, secreto e periódico – como a forma de escolha dos representantes dos órgãos que exercem o poder político (cf. também os art.ºs. 54.º e 106.º da CRA).

Porém, em Angola, após a revisão constitucional ocorrida em 2010, a escolha do Chefe de Estado deixou de ser por eleição directa, pois é eleito PR “o cabeça de lista pelo círculo nacional, do partido ou da coligação de partidos políticos mais votado no quadro das eleições gerais” – cf. art.

de Matriz Lusófona: Realidade e Projecto (versão de preliminar não revista para debate) [em linha] 1ª Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 20-05-2010, pp.9, 21- 22. (consultado em 20-03-2016). Disponível em <URL <http://bit.ly/2FBNssE>.

ºs. 109.º, n.º 1, da actual CRA e 57.º da referida Constituição no texto que resultou da L. n.º 23/92, de 16 de Setembro, que previa essa eleição directa.

Refira-se, no entanto, que esta indicação da eleição presidencial como não directa não foi corroborada pela jurisprudência do TC angolano. Diferentemente, o TC no Ac. de 30-01, n.º 111/2010,¹⁵ pronunciando-se em sede de fiscalização preventiva (e obrigatória) da constitucionalidade sobre a indicada Lei de Revisão Constitucional, julgou que a nova forma de eleição do PR configurava uma eleição “directa”. Nesse sentido, o TC afirmou que “a votação, tal como exige claramente o artigo 106.º é *directa*, tanto para o Presidente da República como para os Deputados na medida em que são os cidadãos eleitores que os escolhem, não havendo qualquer intermediação da Assembleia Nacional ratificando, proclamando ou elegendo o Presidente da República”.

Faça-se nota, ainda, que o TC nesse mesmo Ac. de 30-01, n.º 111/2010, entendeu que o texto constitucional, no seu art.º 109.º, na redacção que lhe fora submetida, não respeitava a Constituição, por ali não se indicar que no boletim de voto deveria figurar a identificação do candidato a PR para além da identificação do partido sob cuja lista aquele candidato concorria. Para o TC, a salvaguarda dos princípios da imediaticidade da eleição do PR e da certeza jurídica do eleitor apenas ficava assegurada com a identificação explícita no boletim de voto da identificação do candidato a PR. Nessa conformidade, o então art.º 109.º foi alterado, passando a ter a redacção que hoje resulta do art.º 109.º, n.º 2, da CRA.

Como acima referimos, quer a Constituição Moçambicana quer a Angolana proclamam o princípio da separação e da interdependência dos poderes. Como veremos a seguir, este princípio, em ambos os casos, pretende-se alcançado através de um sistema de governo que confere ao PR amplíssimos poderes, dando-lhe uma clara preponderância política face aos restantes órgãos constitucionais.

¹⁵ O referido acórdão do TC é consultável em <http://www.tribunalconstitucional.ao/> (consultado em 17-04-2016).

II. As características, o estatuto e os poderes do Presidente da República em Moçambique

1. O estatuto

O PR em Moçambique é eleito por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico, conforme art.º 147.º, n.º 1, da CRM (cf. também o art.º 135.º, n.º 1).

Conforme art.º 147.º, n.º 2, da CRM, só podem ser candidatos ao cargo de PR os cidadãos moçambicanos que cumulativamente: (i) tenham a nacionalidade originária e não possuam outra nacionalidade; (ii) possuam a idade mínima de 35 anos; (iii) estejam no pleno gozo dos direitos civis e políticos; (iv) tenham sido propostos por um mínimo de 10000 eleitores.

Estes requisitos de candidatura a PR são verificados pelo CC – cf. art.º 224.º, n.º 2, al. a), da CRM. É também o CC quem valida e proclama os resultados eleitorais – cf. art.º 224.º, n.º 2, al. d), da CRM.

É eleito PR o candidato que reúna mais de 1/2 dos votos expressos (cf. art.º 148.º, n.º 1). Em caso de nenhum dos candidatos obter a maioria absoluta há uma segunda volta, na qual participam os dois candidatos mais votados (cf. art.º 148.º, n.º 1).

A investidura no cargo faz-se com prestação de juramento, em acto público e perante os deputados da AR e demais representantes dos órgãos de soberania – cf. art.º 150.º. O indicado mandato é de 5 anos e o PR só pode ser reeleito uma vez. O PR que tenha sido reeleito só pode candidatar-se a eleições presidenciais 5 anos após o último mandato – cf. art.º 147.º, n.ºs. 3 a 5, da CRM. Em caso de renúncia ao cargo, o PR não pode candidatar-se para um novo mandato nos 10 anos seguintes – cf. art.º 152.º, n.º 3. Igualmente, em caso de condenação penal o PR não pode voltar a candidatar-se ao cargo ou ser titular de órgão de soberania ou de autarquia local – cf. art.º 153.º, n.º 6, da CRM.

O exercício do cargo de PR é incompatível com o exercício de qualquer outra função pública, salvo nos casos expressamente previstos e é absolutamente incompatível com o desempenho de quaisquer funções privadas – cf. art.º 149.º da CRM. O julgamento das acções que tenham por objecto esta incompatibilidade é da competência do CC – cf. art.º 224.º, n.º 2, al. h), da CRM.

O PR é responsável penalmente, respondendo perante o Tribunal Supremo (TS) por crimes praticados no exercício das suas funções e perante os tribunais comuns, no termo do mandato, pelos crimes praticados fora do exercício das suas funções – cf. art.º 153.º, n.ºs. 1 e 2 da CRM. Para o exercício da acção penal contra o PR exige-se que a AR o requeira ao Procurador-Geral da República (PGR), após proposta de pelo menos 1/3 dos deputados, proposta que terá de ser aprovada por maioria de 2/3 dos deputados da AR – cf. art.º 153.º, n.º 3, da CRM. O PR, quando em exercício efectivo de funções, não pode ser sujeito à prisão preventiva – cf. art.º 154.º da CRM.

O TS, em plenário, profere acórdão no prazo máximo de 60 dias – cf. art.º 153.º, n.º 5, da CRM. O PR fica suspenso das suas funções a partir da data do trânsito em julgado do despacho de pronúncia ou equivalente e a sua condenação implica a destituição do cargo – cf. art.º 153.º, n.º 4, da CRM.

Por seu turno, é competência do PR autorizar a detenção de qualquer membro do Governo, salvo em caso de flagrante delito e por crime doloso a que corresponda pena de prisão maior – cf. art.º 211.º, n.º 1, da CRM. Movido procedimento criminal contra um membro do Governo e acusado definitivamente, o PR decide se o membro do Governo deve ou não ser suspenso para efeitos de prosseguimento do processo, sendo obrigatória a decisão de suspensão quando se trate de crime do tipo antes referido – cf. art.º 211.º, n.º 2, da CRM.

Em caso de impedimento ou ausência do país, o PR é substituído pelo Presidente da AR ou, no impedimento deste, pelo seu substituto, estando vedada a ausência simultânea do país do PR e do seu substituto constitucional. Os impedimentos ou ausências do PR são de imediato notificados à AR, ao CC e ao Governo – cf. art.º 151.º da CRM.

Como se disse acima, o PR pode renunciar ao mandato – cf. art.º 152, n.º 1, al. b) e 3, da CRM.

Em caso de (i) morte ou incapacidade permanente; (ii) de renúncia, comunicada à AR; (iii) ou de suspensão ou destituição em consequência de pronúncia ou condenação pelo TS, as funções de PR são assumidas inteiramente pelo Presidente da AR – cf. art.º 152.º, n.º 1, da CRM (cf. ainda o n.º 4 do preceito). A incapacidade permanente do PR é comprovada por junta médica e declarada pelo CC. Cabe também a este Conselho verificar a morte e a perda do cargo de PR – cf. art.ºs. 152.º, n.º 1, al. a), *in fine*, 156.º e 224.º, n.º 2, als. b) e c), da CRM.

Estes últimos casos implicam a realização de eleições Presidenciais – cf. art.º 152.º, n.º 2, da CRM.

Nos termos do art.º 155.º da CRM, em casos de morte, incapacidade permanente e renúncia ou destituição, a eleição do novo PR deve ter lugar dentro dos 90 dias subsequentes (sendo vedado ao PR interino candidatar-se ao cargo). Porém, não há eleição para PR se a vacatura ocorrer nos 365 dias antes do fim do mandato, devendo permanecer o PR interino até à realização das eleições. Durante o período da vacatura do cargo de PR a Constituição não pode ser alterada – cf. art.º 157.º, n.º 1, da CRM. Conforme art.º 157.º, n.º 2, o PR interino não pode exercer as competências referidas no art.º 159.º, als. c), e), f), g), h), i), j), 160.º, n.º 1, als. b) e c), n.º 2, 161.º, al. e) e 162.º, al. c).

Face ao estipulado nos art.ºs. 152.º, n.º 1, al. c), 153.º, n.º 4, 155.º, n.º 1 e 164.º, n.º 2, al. e), da CRM, a destituição do PR só poderá ocorrer em caso de condenação penal.

2. Os poderes

2.1. De Comandante-Chefe das Forças de Defesa e de Segurança

No sistema constitucional moçambicano o PR é o Chefe de Estado, o Chefe de Governo e o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e de Segurança (CCFDS). É também o PR quem “simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado”. Igualmente, o PR é proclamado como o “garante da Constituição” – cf. art.º 146.º da CRM.

São concedidas ao PR competências próprias extensíssimas.

O PR enquanto CCFDS exerce poderes de direcção relativamente às forças de defesa e aos serviços de segurança de Estado, que lhe devem obediência – cf. art.ºs. 146.º, n.º 4 e 266.º, n.º 2, da CRM.

O PR preside ao Conselho Nacional de Defesa e Segurança (CNDS) – cf. art.ºs. 161.º, al. d) e 268.º da CRM. É também o PR quem designa 2 dos 7 membros obrigatórios deste Conselho – cf. art.º 268.º, n.º 2, da CRM.

Compete ao PR declarar a guerra e a sua cessação, o estado de sítio ou de emergência e decretar a mobilização geral ou parcial – cf. art.º 161.º, als. a) e c), da CRM. A decisão do PR de declarar a guerra é sujeita a pronúncia

prévia do Conselho de Estado (CE), da Comissão Permanente (CP) da AR e do CNDS – cf. art.ºs. 166.º, al. b), 195.º, al. c) e 269.º, al. a), da CRM

A declaração do estado de sítio ou de emergência é igualmente sujeita a pronúncia prévia do CE, do CNDS e é ratificada pela AR – cf. art.ºs. 166.º, al. b), 179.º, n.º 2, al. g), 269.º, al. b) e 285.º da CRM.

Quando a AR não esteja reunida, esta declaração é ainda autorizada ou confirmada pela CP da AR, ficando sujeita a ratificação posterior pela AR – cf. art.º 195.º, al. d), da CRM.

Para efeitos da ratificação pela AR da declaração do estado de sítio ou de emergência, o PR submete à AR, no prazo de 24 horas, a declaração com a respectiva fundamentação. Se a AR não estiver em sessão, é convocada em reunião. Depois, a AR extraordinária deve reunir no prazo máximo de 5 dias e deliberar sobre a declaração no prazo máximo de 48 horas, podendo continuar em sessão enquanto vigorar o estado de sítio ou de emergência – cf. art.º 285.º da CRM.

No termo do estado de sítio ou de emergência, o PR faz uma comunicação à AR com uma informação detalhada sobre as medidas tomadas ao seu abrigo e apresenta a relação nominal dos cidadãos atingidos – cf. art.º 290.º, n.º 1, da CRM.

O PR tem poderes para nomear, exonerar e demitir o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General, o Comandante-Geral e Vice-Comandante-Geral da Polícia, os Comandantes de Ramo das Forças Armadas (FA) de Defesa de Moçambique e outros oficiais das FDS – cf. art.º 161.º, al. e), da CRM.

2.2. Na política e nas relações externas

O PR orienta a política externa e pode celebrar tratados internacionais, mas apenas em matérias que não caibam na competência exclusiva da AR – cf. art.ºs. 146.º, n.º 1, 161.º, al. b) e 162.º, als. a) e b), da CRM. No uso desta competência o PR concorre com o CM, a quem incumbe preparar a celebração de tratados internacionais, celebrar, ratificar, aderir e denunciar acordos internacionais, em matérias da sua competência governativa – cf. art.º 204.º, n.º 1, al. g), da CRM.

São competências exclusivas da AR em matérias de política externa, o ratificar e o denunciar de tratados internacionais e o ratificar de tratados de participação de Moçambique nas organizações internacionais de defesa – cf.

art.º 179.º, n.º 2, als. t) e u), da CRM. É também da competência exclusiva da AR aprovar e denunciar os restantes tratados que versem sobre matérias da competência – cf. art.º 179.º, n.º 2, al. e), da CRM. É ainda da competência da AR legislar sobre questões básicas da política externa – cf. art.º 179.º, n.º 1, da CRM.

O PR tem competências para receber as cartas credenciais dos Embaixadores e enviados diplomáticos de outros países – cf. – art.º 162.º, al. d), da CRM. O PR é quem nomeia, exonera e demite os Embaixadores e outros representantes diplomáticos – cf. art.º 162.º, al. c), da CRM.

2.3. No relacionamento com a Assembleia da República

A AR é proclamada na CRM como “a assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos” e “o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique” (cf. art.ºs. 168.º, n.º 1 e 169.º, n.ºs. 1 e 2, da CRM). A AR é eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico e é constituída por 250 deputados, eleitos com base nas listas apresentadas pelos partidos ou coligações de partidos que concorreram às eleições (cf. art.ºs. 170.º e 196.º, n.º 1, da CRM).

Por conseguinte, na Constituição moçambicana constata-se algumas regras de controlo entre a AR e o PR e vice-versa. No que concerne aos poderes do PR relativamente à AR encontramos os que se seguem.

O PR pode dissolver a AR em caso de rejeição, após debate, do Programa de Governo – cf. art.ºs. 159.º, al. e) e 188.º do CRM. Essa dissolução não pode ocorrer em caso de estado de sítio ou de emergência, durante a vigência deste e até ao 60.º dia posterior à sua cessação – cf. art.ºs. 189.º, n.ºs. 1 e 2, da CRM.

Compete ao PR promulgar as leis, no prazo de 30 dias após a sua recepção e mandar publicar as leis no Boletim da República (BR) – cf. art.º 163.º, n.º 1, da CRM (cf. também o n.º 2).

O PR pode solicitar ao CC a fiscalização preventiva e sucessiva da constitucionalidade das leis ou de ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado – cf. art.º 245.º, n.º 2, al. a), da CRM. Nestes termos, o PR pode requerer ao CC a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer diploma que lhe tenha sido enviado para promulgação. Este requerimento deve ser feito até 30 dias após a recepção da lei. Depois, interrompe-se o

prazo para a promulgação até à notificação do acórdão do CC. Notificado do acórdão do CC, o PR tem novamente 30 dias para a promulgação dessa lei, caso o sentido da pronúncia do CC tenha sido o da inexistência de inconstitucionalidade – cf. art.ºs. 163.º, n.º 2 e 246.º, n.ºs. 2 a 4 da CRM. Se o CC se pronunciar pela inconstitucionalidade do diploma, o PR veta o mesmo e devolve-o à AR – cf. art.º 246.º, n.º 5, da CRM.

O PR tem poderes para vetar a lei, devendo fazê-lo por mensagem fundamentada, devolvendo-a depois para reexame pela AR. Se a lei reexaminada for aprovada por maioria de 2/3, o PR República deve promulgá-la e mandá-la publicar – cf. art.º 163.º, n.ºs. 3 e 4, da CRM.

O PR tem também na sua relação com a AR que a informar anualmente sobre a situação geral da nação – cf. art.º 159.º, al. b), da CRM.

O PR pode convocar reuniões extraordinárias da AR – cf. art.º 186.º da CRM. É o PR quem convoca e preside a sessão que procede à eleição do Presidente da AR – cf. art.º 190.º, n.º 2, da CRM.

As deslocações do PR em visita de Estado são autorizadas pela CP da AR – cf. art.º, 195.º, al. f), da CRM.

2.4. Referendo

O PR decide, após pronúncia do CE, acerca da proposta de referendo, feita pela AR – cf. art.ºs. 73.º, 136.º, n.º 2 e 159.º, al. c) e 166.º, al. c), da CRM. Nesta matéria, o CE tem pronúncia obrigatória, assim aconselhando o PR – cf. art.º 166.º, al. c), da CRM.

Quanto à proposta de realização de referendo é da competência exclusiva da AR, depende da iniciativa de pelo menos 1/3 dos deputados e necessita de aprovação pela maioria absoluta dos seus membros – cf. art.ºs. 136.º, n.º 2 e 179.º, n.º 2, al. f), da CRM.

A realização do referendo fica sujeita às limitações previstas no art.º 136.º, n.ºs. 3 e 5, nomeadamente a limitações quanto às matérias e respectivo momento para a sua convocação. Nas matérias elencadas no art.º 292.º, n.º 1, relativas aos limites materiais de revisão constitucional, o referendo é, porém, obrigatório, sempre que se pretenda uma alteração constitucional – cf. n.º 2 do citado preceito. Por seu turno, a constitucionalidade dos referendos é previamente verificada pelo CC – cf. art.º 244.º, n.º 1, al. c), da CRM.

A validade e vinculatividade do referendo fica condicionada à correspondente votação de mais de 1/2 dos eleitores inscritos no recenseamento e a

sua eficácia jurídica depende da publicação no BR – cf. art.ºs. 136.º, n.ºs. 1, 6 e 144.º, n.º, al. e), parte final, da CRM. A demais regulamentação relativa ao referendo é por determinação constitucional expressa remetida para a lei ordinária, a ser produzida no âmbito da competência exclusiva da AR e nomeadamente para a lei eleitoral – cf. art.ºs. 136.º, n.º 7, 179.º, n.º 2, al. d) e 184.º, n.º 1, da CRM.

2.5. *Legislativos*

O PR pode propor alterações da Constituição, concorrendo nos poderes de iniciativa de alteração constitucional com a AR, que o pode fazer com um mínimo de 1/3 dos deputados – cf. art.º 291.º, n.º 1, da CRM.

Aprovadas as alterações da Constituição na AR – exigindo-se uma maioria de 2/3 dos deputados – o PR não pode recusar a promulgação da lei de revisão – cf. art.º 295.º, n.ºs. 1 e 3, da CRM.

O PR tem poderes legislativos, podendo emitir decretos presidenciais (DP) e despachos – cf. art.º 158.º da CRM.

Os actos normativos do PR são publicados no BR – art.º 144.º, n.º 1, al. b) e 158.º, parte final, da CRM.

O PR tem igualmente iniciativa legislativa na AR – art.º 183.º, n.º 1, al. d), da CRM.

Como veremos a seguir, enquanto Chefe de Governo e Presidente do Conselho de Ministros (CM), o PR também legisla emitindo decretos-lei (DL), aprovados pelo CM, ao abrigo de autorizações legislativas emitidas pela AR – art.ºs. 179.º, n.º 3 e 180.º, da CRM.

2.6. *Como órgão executivo e no âmbito do Conselho de Ministros*

O PR é o Chefe do Governo, convocando, integrando e presidindo o CM, o órgão executivo por excelência – cf. art.ºs. 146.º, n.º 3, 160.º, n.º 1, al. a) e 201.º, n.º 1, da CRM; cf. também os art.ºs. 200.º, 203.º e 204.º da CRM. A presidência do CM está constitucionalmente delegada ao PM – cf. art.º 202.º, n.º 2, da CRM. Porém, nas sessões em que se formulam as políticas governamentais, a direcção das mesmas compete ao PR – cf. art.º 202.º, n.º 3, da CRM.

Integram, ainda, o CM, o PM e os Ministros, podendo os Vice-Ministros e os SE serem convocados para participarem nas reuniões deste órgão – cf. art.º 201.º da CRM.

O CM é o órgão que “assegura a administração do país, garante a integridade territorial, vela pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promove o desenvolvimento económico, implementa a acção social do Estado, desenvolve e consolida a legalidade e realiza a política externa do país.” – cf. art.ºs. 203.º e 204.º da CRM.

O PR é quem nomeia, exonera e demite o PM – cf. art.º 160.º, n.º 1, al. b), da CRM.

Igualmente, o PR pode nomear, exonerar e demitir os restantes membros do governo – cf. art.ºs. 159.º, al. f), 169.º, n.º 2, als. a) e c), da CRM. A nomeação, exoneração e demissão dos Governadores Provinciais, dos Reitores e Vice-Reitores das Universidades Estatais e do Governador e o Vice-Governador do Banco de Moçambique também é da competência do PR – cf. art.º 160.º, n.º 2, als. b) a d), da CRM.

O PR pode igualmente criar ministérios e comissões de natureza interministerial – cf. art.º 160.º, n.º 1, al. c), da CRM.

O CM responde perante o PR e a AR e os membros do CM respondem perante o PR e o PM pela aplicação das decisões do CM na área da sua competência – cf. art.ºs. 207.º e 208.º da CRM. As decisões do PR devem ser cumpridas pelo CM – cf. art.º 202.º, n.º 2, da CRM.

No exercício das suas competências executivas no âmbito do CM, de direcção do Governo, o PR é assistido e aconselhado pelo PM, estando expressamente previsto no art.º 205.º, n.º 2, als. a), b) e c), da CRM, que compete ao PM assistir o PR na elaboração do Programa do Governo, aconselhá-lo na criação de ministérios e comissões de natureza ministerial e na nomeação de membros do Governo e outros dirigentes governamentais, assim como, elaborar e propor-lhe o plano de trabalho do Governo. Para além destas competências de assistência e aconselhamento do PM ao PR, este último, pode atribuir-lhe outras – cf. art.º 205.º, n.º 1, da CRM

O PR assina e manda publicar os DL emanados do CM – cf. art.º 210.º, n.ºs. 1 e 3, da CRM.

As competências do CM vêm previstas no art.º 204.º da CRM. Assim, compete a este órgão: (i) garantir o gozo dos direitos e liberdades dos cidadãos; (ii) assegurar a ordem pública e a disciplina social; (iii) preparar propostas de lei a submeter à AR; (iv) aprovar DL mediante autorização

legislativa da AR; (v) preparar o Plano Económico e Social e o OGE e executá-los após aprovação pela AR; (vi) promover e regulamentar a actividade económica e dos sectores sociais; (vii) preparar a celebração de tratados internacionais e celebrar, ratificar, aderir e denunciar acordos internacionais, em matérias da sua competência governativa; (viii) dirigir a política laboral e de segurança social; (ix) dirigir os sectores do Estado, em especial a educação e saúde; (x) dirigir e promover a política de habitação; (xi) garantir a defesa e consolidação do domínio público do Estado e do património do Estado; (xii) dirigir e coordenar as actividades dos ministérios e outros órgãos subordinados ao CM; (xiii) analisar a experiência dos órgãos executivos locais e regulamentar a sua organização e funcionamento e tutelar, nos termos da lei, os órgãos das autarquias locais; (xiv) estimular e apoiar o exercício da actividade empresarial e da iniciativa privada e proteger os interesses do consumidor e do público em geral; e (xv) promover o desenvolvimento cooperativo e o apoio à produção familiar.

No exercício das suas competências legislativas o CM emana DL, decretos e resoluções. Como acima se indicou, os DL são assinados e mandados publicar pelo PR. Os demais decretos do Governo são assinados e mandados publicar pelo PM – cf. art.º 210.º da CRM.

Salvo com relação ao elenco de competências indicado no art.º 179.º, n.º 2, da CRM, a AR pode autorizar o Governo a legislar sobre outras matérias, sob a forma de DL – cf. art.ºs. 179.º, n.º 3 e 180.º, da CRM. Assim, a competência legislativa do Governo é ampla e concorre com a da AR, a quem compete legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país – cf. art.ºs. 179.º, n.º 1 e 183.º, n.º 1, al. e), da CRM. São da competência exclusiva da AR apenas as matérias elencadas naquele art.º 179.º, n.º 2, entre as quais destacamos a de aprovar as leis constitucionais, aprovar a legislação eleitoral e o regime do referendo, definir as bases da política de impostos e do sistema fiscal e definir o estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, das províncias e dos órgãos autárquicos – cf. als. a), d), o) e q) do n.º 2 do art.º 179.º, da CRM.

Os DL do CM, aprovados no uso de autorização legislativa, são depois ratificados pela AR, sob pena de a recusa implicar a revogação da autorização, ou são considerados ratificados se, na sessão da AR imediata, a sua ratificação não for requerida por um mínimo de 15 deputados – cf. art.ºs. 179.º, n.º 2, al. s) e 181.º n.ºs. 1 e 4, da CRM.

Bacelar Gouveia, apreciando o projecto de revisão à Constituição Moçambicana de 1990, que deu lugar ao texto que ora se estuda, aprovado em 16-11-2004, faz nota expressa ao reforço dos poderes parlamentares por via da consagração destes dois novos institutos: das autorizações legislativas e da ratificação de decretos.¹⁶

2.7. Outras competências próprias

Compete também ao PR convocar eleições gerais – cf. art.ºs. 159.º, al. d) e 188.º, n.º 2, da CRM.

O PR no âmbito das suas competências próprias e genéricas pode dirigir-se à nação através de mensagens e comunicações e atribuir títulos honoríficos, condecorações e distinções – cf. art.º 159.º, als. a) e j), da CRM.

2.8. No relacionamento com o judiciário

O PR é quem nomeia o Presidente do TS, o Presidente do CC, o Presidente do Tribunal Administrativo (TA), o Vice-Presidente do TS e os Juizes Conselheiros, ouvido o Conselho Superior da Magistratura (CSM) Judicial ou o CSM Administrativa – cf. art.ºs. 159.º, al. g), 226.º, n.ºs. 2 e 3, 229.º, n.ºs. 2 e 3, da CRM.

A nomeação do Presidente do TS, do Presidente do CC Constitucional, do Presidente do TA e do Vice-Presidente do TS ficam sujeitas a ratificação pela AR – cf. art.º 179.º, n.º 2, al. h), da CRM.

O PR também nomeia o juiz conselheiro presidente do CC – cf. art.º 242.º, n.º 1, al. a), da CRM. É identicamente o PR quem nomeia, exonera e demite o PGR e o Vice-PGR – cf. art.ºs. 159.º, al. h) e 239.º da CRM. Os Procuradores-Gerais Adjuntos são nomeados pelo PR sob proposta do CSM – cf. art.º 240.º, n.º 2, da CRM. O PGR responde perante o PR – cf. art.º 239.º, n.º 2, da CRM. O PR designa, ainda, 2 dos membros que compõem o CSM – cf. art.º 221.º, n.º 1, al. c), da CRM.

O PR tem igualmente competências para indultar e comutar penas – cf. art.º 159.º, al. i), da CRM.

¹⁶ Cf. JORGE BACELAR GOUVEIA, “A próxima” cit., p. 732.

3. Os órgãos consultivos

O PR tem como órgão consultivo o CE, a quem compete “em geral, aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções sempre que este o solicite e ainda, pronunciar-se obrigatoriamente” sobre (i) a dissolução da AR; (ii) a declaração de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência; (iii) a realização de referendo e a (iv) a convocação de eleições gerais – cf. art.ºs. 164.º e 166.º da CRM.

O PR é quem convoca e preside ao CE, que no demais é composto pelos seguintes membros: Presidente da AR, PR, Presidente do CC, Provedor de Justiça, antigos PR não destituídos da função, antigos Presidentes da AR, 7 personalidades de reconhecido mérito eleitas pela AR, 4 personalidades de reconhecido mérito designadas pelo PR e o 2.º candidato mais votado ao cargo de PR – cf. art.ºs. 164.º, n.º 2 e 167.º, n.º 1, da CRM.

Os membros do CE tomam posse perante o PR – cf. art.º 165.º, n.º 1, da CRM.

As reuniões do CE não são públicas, assim como o não são os pareceres aí emitidos, que, no entanto, podem ser tornados públicos aquando da prática do acto a que se referem – cf. art.º 167.º, n.ºs. 1 e 2, da CRM.

Como acima referimos, o PR preside ao CNDS, que é o órgão do Estado de consulta específica para os assuntos relativos à soberania nacional, integridade territorial, defesa do poder democraticamente instituído e à segurança – cf. art.ºs. 161.º, al. d) e 268.º da CRM. O CSM pode também funcionar como órgão consultivo do PR, porquanto no art.º 222.º, al. d), da CRM, se prevê que este órgão possa dar pareceres e fazer recomendações sobre a política judiciária, por sua iniciativa, ou a pedido do PR (e da AR ou do Governo).

III. As características, o estatuto e os poderes do Presidente da República em Angola

1. O estatuto

O PR em Angola é eleito por sufrágio universal, livre, igual, secreto e periódico, conforme art.ºs. 3.º, n.º 1 e 106.º (cf. também o art.º 109.º, da CRA). A candidatura a PR é proposta pelos partidos políticos ou pelas coligações de partidos políticos – cf. art.º 111.º, n.º 1, da CRA.

Não obstante os art.ºs. 3.º, n.º 1 e 106.º da CRA proclamarem a eleição directa dos representantes do povo angolano, na realidade, a eleição do PR após a revisão de 2010 deixou de ser directa. Tal eleição passou a fazer-se em eleições gerais, em simultâneo com a eleição para a AN. No âmbito destas eleições gerais é, então, eleito PR o cabeça de lista pelo círculo nacional, do partido político ou coligação de partidos políticos mais votado. Este cabeça de lista é identificado, junto dos eleitores, no boletim de voto – cf. art.ºs. 109.º e 143.º da CRA.

As eleições gerais devem ser convocadas até 90 dias antes do termo do mandato do PR e dos Deputados à AN em funções e realizam-se até 30 dias antes do fim dos mandatos – cf. art.º 112.º da CRA.

Podem ser candidatos ao cargo os cidadãos angolanos de origem, com idade mínima de 35 anos, que residam habitualmente no País há pelo menos 10 anos e se encontrem em pleno gozo dos seus direitos civis, políticos e capacidade física e mental – cf. art.º 110.º, n.º 1, da CRA. O candidato ao cargo de PR tanto pode ser um cidadão filiado num partido político ou coligação de partidos políticos como um cidadão não filiado – cf. art.º 111.º, n.º 2, da CRM.

São inelegíveis ao cargo de PR: (i) os cidadãos que sejam titulares de alguma nacionalidade adquirida; (ii) os Magistrados Judiciais e do Ministério Público (MP) no exercício das suas funções; (iii) os Juízes do Tribunal Constitucional (TC) no activo; (iv) os Juízes do Tribunal de Contas no activo; (v) o Provedor de Justiça e o Provedor de Justiça-Adjunto; (vi) Os membros dos órgãos de administração eleitoral; (vii) os militares e membros das forças militarizadas no activo e (viii) os antigos PR que tenham exercido dois mandatos, que tenham sido destituídos ou que tenham renunciado ou abandonado funções – cf. art.º 110.º, n.º 2, da CRA.

A investidura no cargo faz-se com prestação de juramento, sendo o PR empossado pelo Presidente do TC. A posse do PR realiza-se até 15 dias após a publicação oficial dos resultados eleitorais definitivos. A eleição para o cargo de PR é causa justificativa do adiamento da tomada do assento parlamentar. – cf. art.ºs. 114.º e 115.º da CRA. O indicado mandato é de 5 anos e o PR só pode ser reeleito uma vez – cf. art.º 113.º da CRA.

O exercício do cargo de PR é incompatível com o exercício do mandato de Deputado – cf. art.º 149.º, n.º 1, al. a), da CRA.

Na mesma eleição em que se escolhe o PR, é escolhido o Vice-Presidente, que será o candidato número 2 da lista, pelo círculo nacional, do partido

político ou da coligação de partidos políticos mais votado no quadro das eleições gerais – cf. art.º 131.º, n.º 2, da CRA. A este Vice-Presidente aplica-se o mesmo regime que ao PR no que concerne às inelegibilidades, à candidatura, ao mandato e sua renúncia, à posse ou à responsabilidade, auto-demissão e vacatura do cargo – cf. art.ºs. 132.º, n.º 4, 110.º, 111.º, 113.º, 114.º, 115.º, 116.º, 127.º, 129.º, 130.º e 137.º da CRA.

De assinalar, que a obrigação de eleição do Vice-Presidente, tal como hoje resulta dos citados preceitos constitucionais, decorre da apreciação que foi feita pelo TC no Ac. de 30-01, n.º 111/2010. Como já se referiu, este TC pronunciou-se em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade da Lei de Revisão de 2010. No texto inicial da Lei de Revisão, o Vice-Presidente era nomeado para o cargo pelo PR. Porém, o TC entendeu, que se assim fosse, nos casos em que o Vice-Presidente assumisse as funções de PR por vacatura do lugar, acabaria por assumir as correspondentes funções presidenciais, sem que estivesse legitimado por acto eleitoral. Entendeu, por isso, o TC que o texto da revisão constitucional ofendia o limite material de revisão contido no art.º 159.º, al. d), da CRA. Em consequência, o TC determinou a reformulação do texto da Lei de Revisão, dando origem ao texto do actual art.º 131.º, n.º 2, da CRA.

O Vice-Presidente é um órgão auxiliar do PR no exercício da função executiva e é também quem o substitui nas suas ausências e impossibilidades ou impedimentos temporários, substituindo-o na gestão corrente da função executiva – cf. art.º 131.º, n.º 3, da CRA.

O PR pode renunciar ao mandato em mensagem dirigida à AN, com conhecimento ao TC – cf. art.ºs. 116.º e 130.º, n.º 1, al. a), da CRA. Como acima se assinalou, a renúncia ao cargo de PR implica a impossibilidade de posteriores candidaturas ao mesmo cargo, por inelegibilidade – cf. art. 110.º, n.º 2, al. h), da CRA.

Na CRA prevê-se a figura da auto-demissão política do PR no art.º 128.º. Conforme o n.º 1 do citado preceito, verificando-se perturbação grave ou crise insanável na relação institucional com a AR, o PR pode autodemitir-se, mediante mensagem dirigida à AN, com conhecimento ao TC. A auto-demissão do PR implica a dissolução da AN e a convocação de eleições gerais antecipadas, as quais devem ter lugar no prazo de 90 dias – cf. art.º 128.º, n.º 2, da CRA. O PR que tenha apresentado auto-demissão, mantém-se em funções, para a prática de actos de mera gestão corrente, até à tomada de posse do PR eleito nas eleições subseqüentes – cf. art.º

128.º, n.º 3, da CRA. Prevê-se, ainda, no n.º 4 do art.º 128.º da CRA, que a auto-demissão não produz os efeitos da renúncia e dela não se pode fazer recurso para afastamento de processo de destituição do PR.

A CRA não é totalmente clara a indicar os casos da responsabilidade penal do PR. No entanto, da aplicação conjugada dos art.ºs. 61.º, al. a), 127.º, n.ºs. 1 e 2 e 129.º, n.º 1, als. a) e l,) da CRA, diríamos que o PR não é responsável pelos actos praticados no exercício das suas funções, salvo em caso de suborno, traição à Pátria, de crimes de genocídio e contra a humanidade, de outros crimes previstos na lei que sejam imprescritíveis e insusceptíveis de amnistia. Nesta ressalva estarão ainda incluídos os crimes de espionagem, peculato e corrupção.

Igualmente, da conjugação dos art.ºs. 129.º, n.ºs. 1, als. c) e d) e 3 da CRA, deriva que o PR será responsável penalmente por actos praticados no exercício das suas funções e que sejam reconduzíveis aos crimes de violação da Constituição e de atentado grave contra o Estado democrático e o direito, a segurança do Estado e o regular funcionamento das instituições.

O conhecimento e decisão destes processos criminais contra o PR competirá ao TS – cf. art.º 129.º, n.º 3, da CRA. A abertura dos processos de responsabilização criminal e os processos de destituição do PR depende de uma prévia proposta apresentada por 1/3 dos Deputados da AN em efectividade de funções. Tal iniciativa deve ser fundamentada, tendo, depois, de ser aprovada por maioria de 2/3 dos Deputados em efectividade de funções. Só após esta aprovação é enviada comunicação ou petição de procedimento ao TS ou ao TC, conforme o caso. Os processos que correm no TS e no TC têm prioridade absoluta sobre todos os demais e devem ser conhecidos e decididos no prazo máximo de 120 dias contados da recepção da devida petição – cf. art.ºs. 129.º, n.ºs. 5 e 6 e 161.º, al. m), da CRA.

A condenação penal do PR por actos praticados no exercício das suas funções e reconduzíveis aos indicados crimes, implica a destituição do cargo e a impossibilidade de candidatura para outro mandato – cf. art.ºs. 61.º, al. a), 127.º, n.ºs. 1 e 2 e 129.º, n.º 1, als. a) e l), da CRA. A destituição do PR pode também ocorrer em caso de condenação por crime de espionagem, peculato, corrupção, de violação da Constituição e que atente gravemente contra o Estado democrático e o direito, a segurança do Estado e o regular funcionamento das instituições – cf. art.º 129.º, n.ºs. 1, als. c) e d), da CRA.

Por crimes estranhos ao exercício das suas funções o PR responde perante o TS 5 anos depois de terminado o seu mandato – cf. art.º 127.º, n.º 3, da CRA.

Poderá ainda ocorrer a destituição do PR em casos de incapacidade física e mental definitiva, por aquisição derivada de nacionalidade diferente da angolana – cf. art.º 129.º, n.ºs.1, als. a) a d) e 2 da CRA. O conhecimento e decisão dos processos de destituição do PR por incapacidade física e mental definitiva, por aquisição derivada de nacionalidade diferente da angolana e por crimes de violação da Constituição e que atente gravemente contra o Estado democrático e o direito, a segurança do Estado e o regular funcionamento das instituições é da competência do TC – cf. art.º 129.º, n.º 3, da CRA.

Em caso de (i) renúncia ao mandato; (ii) morte; (iii) destituição; (iv) incapacidade física ou mental permanente; (v) ou de abandono de funções, há vacatura no cargo de PR e as funções são assumidas pelo Vice-Presidente, que cumpre o mandato até ao fim, com plenitude de poderes – cf. art.ºs. 130.º, n.º 1 e 132.º, n.º 1 da CRM.

A vacatura do cargo de PR tem de ser verificada e declarada pelo TC – cf. art.º 130.º, n.º 2, da CRA.

Por seu turno, verificando-se a vacatura do cargo de Vice-Presidente, compete ao PR designar, após audição do partido político ou a coligação de partidos políticos que apresentou a candidatura do PR, uma entidade eleita para o parlamento pela lista do partido político ou coligação de partidos políticos mais votado, para passar a exercer as funções de Vice-Presidente – cf. art.º 132.º, n.º 2, da CRA.

Em caso de impedimento definitivo simultâneo do PR e do Vice-Presidente, o Presidente da AN é quem tem de assumir as funções de PR até à realização de novas eleições gerais, que devem ter lugar no prazo de 120 dias contados a partir da verificação do impedimento – cf. art.º 132.º, n.º 2, da CRA. Em caso de impedimento definitivo do PR eleito, antes da tomada de posse, é substituído pelo Vice-Presidente eleito, devendo um Vice-Presidente substituto ser designado nos termos do n.º 2 do art.º 132.º da CRA – cf. art.º 132.º, n.º 4, da CRA.

Em caso de impedimento definitivo simultâneo do PR e do Vice-Presidente eleitos, antes da tomada de posse, compete ao partido político ou à coligação de partidos políticos por cuja lista foram eleitos o Presidente e o Vice-Presidente impedidos, designar os seus substitutos, de entre

membros eleitos, pela mesma lista, para a tomada de posse – cf. art.º 132.º, n.º 5, da CRA.

Compete ao TC verificar os casos de impedimento definitivo previstos na Constituição – cf. art.º 132.º, n.º 6, da CRA.

No art.º 133.º da CRA prevê-se ainda o estatuto dos antigos PR concedendo-lhes diversas imunidades e direitos.

2. Os poderes

2.1. De Comandante-Chefe das Forças de Defesa e de Segurança

No actual sistema constitucional angolano o PR “é Chefe de Estado, o titular do Poder Executivo e o Comandante-Chefe das Forças Armadas Angolanas” (CCFAA) – cf. art.ºs. 108.º, n.º 1, 122.º, al. a), da CRA.

Também aqui as competências próprias do PR são extensíssimas.

Estas competências estão constitucionalmente sujeitas a reserva de lei constitucional – cf. art.º 117.º da CRA.

Ao PR incumbe promover e assegurar a unidade nacional, a independência, a integridade territorial, representar a Nação no plano interno e internacional, respeitar e defender a Constituição, assegurar o cumprimento das leis e dos acordos e tratados internacionais, promover e garantir o regular funcionamento dos órgãos do Estado – cf. art.º 108.º, n.ºs. 4 e 5, da CRA.

Caracterizadas na CRA como se tratando de competências em matéria de segurança nacional, incumbe-se ao PR competências para (i) definir a política de segurança nacional e dirigir a sua execução; (ii) determinar, orientar e decidir sobre a estratégia de actuação da segurança nacional; (iii) aprovar o planeamento operacional do sistema de segurança nacional e decidir sobre a estratégia de emprego e de utilização das FA Angolanas, da Polícia Nacional (PN) e demais organismos de protecção interior e dos órgãos de inteligência e de segurança de Estado; (iv) promover a fidelidade das FA Angolanas, da PN e dos órgãos de inteligência e de segurança de Estado à Constituição e às instituições democráticas – cf. art.º 123.º da CRA.

Compete ainda ao PR convocar e presidir ao CSN – cf. art.ºs. 123.º, al. d) e 136.º, n.º 2, da CRA. É também o PR que designa os membros do CSN – cf. art.º 119.º, al. u), da CRA.

Como CCFAA compete ao PR assumir a direcção superior das FA Angolanas em caso de guerra – cf. art.º 122.º, al. a) e 207.º, n.º 1, da CRA. Em caso de paz, as FA angolanas estão sob a autoridade suprema do PR enquanto Chefe de Estado – cf. art.º 207.º, n.º 1, da CRA. Compete ao PR declarar o estado de guerra e fazer a paz, após audição da AN – cf. art.ºs. 119.º, al. m), 161.º, al. i), 162.º, al. c) e 204.º da CRA.

Compete igualmente ao PR declarar o estado de sítio ou de emergência após audição da AN – cf. art.ºs. 119.º, als. o) e p), 161.º, al. h), 162.º, al. c) e 204.º da CRA.

Como CCFAA compete ao PR, após audição do Conselho Nacional de Segurança (i) nomear e exonerar o Chefe do Estado-Maior General das FA Angolanas, o Chefe do Estado-Maior General Adjunto das FA e os demais cargos de comando e chefia das Forças; (ii) promover e graduar, bem como despromover e desgraduar os oficiais gerais das FA Angolanas; (iii) nomear e exonerar o Comandante Geral da PN, os 2.ºs Comandantes da PN e os demais cargos de comando e chefia da PN; (iv) promover e graduar, bem como despromover e desgraduar os oficiais comissários da PN; (v) nomear e exonerar os titulares, adjuntos e chefes de direcção dos órgãos de inteligência e de segurança do Estado – cf. art.º 122.º, als. a) e c) a l), da CRA.

Como Comandante-Chefe das FA o PR pode emitir directivas, indicações, ordens e despachos – cf. art.º 125.º, n.º 4, da CRA.

Compete ainda ao PR conferir condecorações e títulos honoríficos militares e policiais – cf. art.º 122.º, al. j), da CRA.

2.2. Na política e nas relações externas

O PR define e dirige a execução da política externa e representa externamente o Estado Angolano – cf. art.º 121.º, als. a) e b), da CRA.

O PR pode também assinar e ratificar, consoante os casos, depois de aprovados, os tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais – cf. art.º 121.º, al. c), da CRA. Nesta competência, o PR concorre com a AN, a quem incumbe aprovar para ratificação e adesão os tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais que versem matéria da sua competência legislativa absoluta, bem como os tratados de participação de Angola em organizações internacionais, de rectificação de fronteiras, de amizade, de cooperação, de defesa e respeitantes a assuntos

militares – cf. art.º 161.º, al. k), da CRA. Incumbe também à AN aprovar a desvinculação de tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais – cf. art.º 161.º, al. l), da CRA.

Incumbe ao PR nomear e exonerar os embaixadores, designar os enviados extraordinários e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros – cf. art.º 121.º, als. d) e e), da CRA.

O PR preside ao Conselho da República (CR) e é quem designa 10 dos seus membros – cf. art.ºs. 119.º, al. s) e 135.º, n.º 2, al. g), da CRA.

3. No relacionamento com a Assembleia Nacional

A AN é proclamada na CRA como “o parlamento da República de Angola”, “um órgão unicameral, representativo de todos os angolanos, que exprime a vontade soberana do povo e exerce o poder legislativo do Estado” (cf. art.ºs. 141.º e 147.º, da CRA). A AN é eleita por sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico e é constituída por 220 deputados, eleitos segundo um sistema de representação proporcional com base nas listas apresentadas pelos partidos ou coligações de partidos que concorreram às eleições (cf. art.ºs. 143.º, 144.º e 146.º, da CRA).

No que concerne aos poderes do PR relativamente à AN encontramos os que se seguem.

Compete ao PR promulgar e mandar publicar a Constituição, as leis de revisão constitucional e as leis da AN – cf. art.º 119.º, al. r), da CRA.

A promulgação das leis da AR deve ocorrer no prazo de 30 dias após a sua recepção pelo PR – cf. art.º 124.º, n.º 1. Antes do decurso daquele prazo de 30 dias, o PR pode solicitar, de forma fundamentada, à AN uma nova apreciação do diploma ou de algumas das suas normas. Este poder do PR configurará um veto político, pois é uma recusa de promulgação alicerçada em razões pessoais, de mérito ou conveniência política. Mas, uma vez reapreciado o diploma ou as suas normas, se uma maioria de 2/3 dos Deputados se pronunciar no sentido da aprovação do mesmo, o PR deve proceder à correspondente promulgação no prazo de 15 dias a contar da recepção do diploma – cf. art.º 124.º, n.ºs. 2 e 3, da CRA.

No que concerne a leis de revisão constitucional, o PR não pode recusar a sua promulgação, sem prejuízo de poder requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade pelo TC – cf. art.º 234.º, n.º 2, da CRA.

O PR pode requerer ao TC a fiscalização preventiva e sucessiva da constitucionalidade de actos normativos, de tratados internacionais e de omissões inconstitucionais – cf. art.ºs. 119.º, al. c), 128.º, n.ºs. 1, 2, 4, 228.º, n.ºs. 1 e 2 e 230.º, n.º 2, al. a), da CRA. O PR pode requerer ao TC a declaração de inconstitucionalidade por omissão – cf. art.º 232.º, n.º 1, da CRA.

Conforme art.º 228.º, n.ºs. 3 e 4, da CRA, a apreciação preventiva da constitucionalidade deve ser requerida no prazo de 20 dias a contar da data da recepção do diploma legal e o TC deve pronunciar-se no prazo de 45 dias, o qual pode ser encurtado por motivo de urgência, mediante solicitação do PR ou de 1/10 dos Deputados em efectividade de funções. Por seu turno, não podem ser promulgados, assinados ou ratificados diplomas cuja apreciação preventiva da constitucionalidade tenha sido requerida ao TC, enquanto este não se pronunciar sobre tal pedido – cf. art.º 229.º, n.º 1, da CRA.

Se o TC declarar a inconstitucionalidade de norma constante de qualquer diploma legal, tratado, convenção ou acordo internacional, deve o mesmo ser vetado pelo PR e devolvido ao órgão que o tiver aprovado. Depois, o diploma, tratado, convenção ou acordo internacional não pode ser promulgado, ratificado ou assinado, conforme os casos, sem que o órgão que o tiver aprovado expurgue a norma julgada inconstitucional – cf. art.º 229.º, n.ºs. 2 e 3, da CRA. Se o diploma legal, tratado, convenção ou acordo internacional vier a ser reformulado, podem o PR ou os deputados que tiverem impugnado a constitucionalidade do mesmo voltar a requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer das suas normas – cf. art.º 229.º, n.º 4, da CRA.

No ordenamento jurídico-constitucional angolano o PR não pode dissolver a AN, porquanto essa possibilidade não está prevista constitucionalmente. Existe, contudo, a já referida regra do art.º 128.º da CRA, que prevê a figura da auto-demissão política do PR, a qual acarreta a dissolução da AN.

3.1. Referendo

O PR e a AN, esta através de 1/5 dos Deputados em efectividade de funções e dos grupos parlamentares, têm iniciativa de referendo – cf. art.º 161.º, al. j) e 168.º, n.ºs. 1 e 2 da CRA. Quando a iniciativa de referendo é

da AN, exige-se a aprovação por maioria qualificada de 2/3 dos Deputados em efectividade de funções – cf. art.ºs. 168.º, n.º 2 e 169.º, n.º 1, da CRA. Depois, a competência para a convocação do referendo é do PR – cf. art.º 119.º, al. l), da CRA.

Conforme a CRA, só pode haver referendo relativamente a matérias de “relevante interesse nacional” – cf. art.º 161.º, al. j). Porém, é proibida a realização de referendos sobre alterações constitucionais – cf. art.º 168.º, n.º 3, da CRA.

O referendo pode ser sujeito a prévia fiscalização da constitucionalidade – cf. art.º 227.º, al. d), da CRA.

3.2. Legislativos

O PR pode propor alterações da Constituição, concorrendo nos poderes de iniciativa de alteração constitucional com a AN, que o pode fazer com um mínimo de 1/3 dos deputados em efectividade de funções – cf. art.º 233.º da CRA.

Aprovadas as alterações da constituição na AN – exigindo-se uma maioria de 2/3 dos deputados em efectividade de funções – tal como já dissemos, o PR não pode recusar a promulgação da lei de revisão – cf. art.º 234.º, n.º 2, da CRA.

O PR tem poderes legislativos, podendo emitir DLP, DLP provisórios, DP e despachos presidenciais – cf. art.º 125.º da CRA.

Tomam forma de decreto presidencial (DP) os actos normativos emitidos pelo PR que constituam regulamentos de execução – cf. art.ºs. 120.º, al. l) e 125.º, n.º 1 e 3, da CRA.

Os actos normativos do PR são publicados no Diário da República (DR) – cf. art.º 125.º, da CRA.

O PR pode solicitar à AN autorizações legislativas para a emissão de DLP nas matérias da sua reserva relativa, previstas no art.º 165.º da CRA – cf. art.ºs. 120.º, al. h) e 161.º, al. c), da CRA. As autorizações legislativas concedidas pela AN ao PR caducam com o termo da legislatura e do mandato do PR – cf. art.º 170.º, n.º 3, al. b), da CRA.

A AN pode, depois, mediante requerimento subscrito por pelo menos 10 deputados em efectividade de funções, nos 30 dias subsequentes à sua publicação no DR, apreciar, para efeitos de cessação de vigência ou

modificação, esses DLP autorizados – cf. art.ºs. 161.º, al. c) e 171.º, n.ºs. 1 e 2, da CRA.

Igualmente, a AN pode analisar, para efeitos de recusa de ratificação ou de alteração, os DLP aprovados no exercício de competência legislativa autorizada – cf. art.º 162.º, al. e), da CRA.

Requerida a apreciação de decreto legislativo presidencial (DLP) autorizado, no caso de serem apresentadas propostas de alteração, a AN pode suspender, no todo ou em parte, a sua vigência até à publicação da lei que o vier alterar ou até à rejeição de todas as propostas. Tal suspensão caduca decorridos 45 dias sem que haja pronunciamento final da AN – cf. art.º 171.º, n.ºs. 3 e 4, da CRA.

Se a AN aprovar a cessação de vigência do DLP autorizado, o diploma deixa de vigorar desde a publicação da resolução em DR, não podendo voltar a ser publicado na mesma sessão legislativa – cf. art.º 171.º, n.º 5, da CRA.

O processo de apreciação parlamentar dos decretos legislativos presidenciais (DLP) autorizados goza de prioridade e caduca se, requerida a apreciação, a AN não se tiver sobre ela pronunciado ou, tendo deliberado introduzir emendas, não tiver votado a respectiva lei até ao termo da sessão legislativa em curso, desde que decorridas 5 sessões plenárias – cf. art.º 171.º, n.º 6, da CRA.

No art.º 126.º da CRA prevê-se a existência de DLP provisórios, com força de lei, justificados quando “por razões de urgência e relevância, tal medida se mostrar necessária à defesa do interesse público”. O PR deve depois submeter à AN, no prazo de 10 dias contados a partir da publicação em DR, os indicados DLP provisórios, podendo a AN convertê-los em lei, com ou sem alterações, ou rejeitá-los – cf. art.º 126.º, n.ºs. 1, 2, 161.º, al. d) e 172.º, n.ºs. 1 e 3, da CRA.

Caso o PR não submeta o DLP provisório à AN, a apreciação parlamentar do mesmo pode fazer-se por requerimento de pelo menos 10 deputados – cf. art.º 172.º, n.º 2, da CRA. Se a AN rejeitar o DLP provisório, o diploma deixa de vigorar desde a publicação da resolução em DR, não podendo voltar a ser publicado na mesma sessão legislativa – cf. art.º 172.º, n.º 4, da CRA.

O processo de apreciação parlamentar dos DLP provisórios goza de prioridade e caduca se, requerida a apreciação, a AN não se tiver sobre ela pronunciado ou, tendo deliberado introduzir emendas, não tiver votado

a respectiva lei até ao termo da sessão legislativa em curso, desde que decorridas 5 sessões plenárias – cf. art.ºs. 171.º, n.º 6 e 172.º, n.º 5, da CRA.

Não é constitucionalmente permitida a aprovação de DLP sobre as matérias de reserva legislativa absoluta da AN e sobre o OGE. Não podem igualmente ser aprovados DLP provisórios sobre matérias em relação às quais incidem leis aprovadas pela AN que aguardam promulgação – cf. art.º 126.º, ns. 3 e 4 da CRA.

Ainda nos termos dos n.ºs. 5 a 8 do art.º 126.º da CRA, os DLP provisórios são editados por períodos de 60 dias, findos os quais perdem a sua eficácia, salvo se forem convertidas em lei pela AN. O prazo de 60 dias conta-se desde a publicação do DLP provisório em DR. Os DLP provisórios podem ser prorrogados por igual período de tempo, caso a AN não tenha concluído a sua apreciação durante os primeiros 60 dias. Não podem ser reeditados, na mesma sessão legislativa, DLP provisórios que tenham sido rejeitados pela AN ou que tenham perdido a sua eficácia por decurso de tempo.

O PR tem igualmente iniciativa legislativa na AR, podendo apresentar propostas de lei – cf. art.ºs. 120.º, al. i) e 167.º, n.º 4, da CRA. As competências legislativas do PR concorrem, assim, na maioria das matérias, com as da AR (cf. art.ºs. 161.º, al. a), b), c) e 165.º da CRA). Apenas as matérias elencadas no art.º 164.º da CRA – relativas, sobretudo, a direitos, liberdades e garantias e à organização político-administrativa – ficam sob reserva absoluta de competência legislativa. De notar, ainda, que o PR pode emitir DP de desenvolvimento para regular as matérias que sejam alvo de leis de bases da competência absoluta da AN – cf. als. f), i) ou j) do art. 164.º da CRA. Quanto às restantes matérias elencadas no art.º 164.º da CRA e relativas aos vários “regimes”, também não parece que a CRA impute à competência legislativa absoluta da AN a sua regulação pormenorizada e completa. Nessa medida, conforme a nossa leitura, ainda aqui pode haver lugar a uma competência legislativa concorrential do PR para a regulamentação das leis da AN – cf. art.ºs. 161.º, al. b), da CRA.

Em sentido diverso, refira-se Adão de Almeida que refere que a CRA de 2010 concede primazia legislativa parlamentar, sem domínios concorrentiais autónomos entre a AR e o PR. Para o Autor, o “âmbito da competência legislativa presidencial circunscreve-se a quatro domínios: a) a competência exclusiva em matéria de auto-organização; b) a competência legislativa autorizada, em relação às matérias de competência relativa da

AN; c) a competência legislativa complementar; d) a competência legislativa provisória”.¹⁷

3.3. *Como órgão executivo e no âmbito do Conselho de Ministros*

O PR exerce o poder executivo auxiliado por um Vice-Presidente, pelos Ministros de Estado (ME) e pelos Ministros. Por seu turno, esses últimos são auxiliados por SE e Vice-Ministros, se os houver – cf. art.º 108.º da CRA.

É o PR quem define a orgânica e estabelece a composição do poder executivo – cf. art.º 120.º, al. e), da CRA. Assim, é o PR quem estabelece o número e a designação dos ME, dos Ministros, dos SE e Vice-Ministros e a orgânica dos Ministérios – cf. art.º 120.º, als. f) e g) da CRA. O PR é quem nomeia e exonera os ME, os Ministros, os SE e os Vice-Ministros – cf. art.º 119.º, al. d), da CRA.

A nomeação e exoneração do Governador e dos Vice-Governadores do Banco Nacional de Angola, dos Governadores e Vice-Governadores Provinciais é também da sua competência – cf. art.º 119.º, als. j) e k) e 201.º n.º 3, da CRA.

No âmbito das suas competências executivas, compete ao PR (i) definir a orientação política do país, nos termos da Constituição; (ii) dirigir a política geral de governação do País e da Administração Pública; (iii) submeter à AN a proposta de Orçamento Geral do Estado (OGE); (iv) e dirigir os serviços e a actividade da Administração directa do Estado, civil e militar, superintender a Administração indirecta e exercer a tutela sobre a Administração autónoma.

Como órgão auxiliar no exercício das funções executivas do PM encontramos o CM. Conforme art.º 134.º, n.º 1, o CM, é “o órgão auxiliar do PR na formulação e execução da política geral do País e da Administração Pública”. Compete a este órgão pronunciar-se sobre: (i) a política de governação, bem como a sua execução; (ii) as propostas de lei a submeter à aprovação da AN; (iii) os actos legislativos do PR; (iv) os instrumentos de planeamento nacional; (v) os regulamentos do PR necessários à boa execução das leis; (vi) os acordos internacionais cuja aprovação seja da competência do PR;

¹⁷ Cf. ADÃO ALMEIDA, “O poder legislativo: a função legislativa da CRA”, In FEIJÓ, CARLOS MARIA (Coord) – *Constituição da República...*, cit., pp. 457-468.

(vii) e a adopção de medidas gerais de execução do programa de governação do PR – cf. art.º 134.º, n.º 4, da CRA.

O CM é presidido pelo PR e tem como restantes membros o Vice-Presidente, ME e Ministros – cf. art.º 134.º, n.º 2, da CRA. Os Secretários de Estado (SE) e os Vice-Ministros podem ser convidados a participar das reuniões do Conselho de Ministros – cf. art.º 134.º, n.º 3, da CRA. É o PR quem convoca as reuniões do CM e quem fixa a sua agenda de trabalhos – cf. art.º 120.º, al. j), da CRA.

É o PR quem dirige e orienta a acção do Vice-Presidente, dos ME e Ministros e dos Governadores de Província – cf. art.º 120.º, al. k), da CRA. Como corolário, o Vice-Presidente, os ME e os Ministros são responsáveis política e institucionalmente perante o PR – cf. art.ºs. 139.º e 201.º n.º 3, da CRA. O PR pode delegar poderes aos ME e Ministros para exararem decretos executivos e despachos, que são publicados no DR – cf. art.º 137.º da CRA.

3.4. Outras competências próprias

Compete também ao PR convocar eleições gerais e eleições autárquicas – cf. art.ºs. 119.º, al. a), da CRA.

Como competências próprias e genéricas do PR prevê-se que este órgão dirija ao País, na abertura do Ano Parlamentar, na AN, “uma mensagem sobre o Estado da Nação e as políticas preconizadas para a resolução dos principais assuntos, promoção do bem-estar dos angolanos e desenvolvimento do País” – cf. art.º 118.º da CRA. Igualmente, o PR pode dirigir mensagem à AN – cf. art.º 119.º, al. b), da CRA.

O PR pode atribuir condecorações e títulos honoríficos – cf. art.º 119.º, al. q), da CRA. O PR tem igualmente competências para indultar e comutar penas – cf. art.º 119.º, al. m), da CRA.

3.5. No relacionamento com o judiciário

O PR é quem indica 4 dos juízes do TC, incluindo o presidente do Tribunal e é quem nomeia o Juiz Presidente do TC, demais juízes do TC, o Juiz Presidente, o Juiz Vice-Presidente e os demais juízes do Tribunal de

Contas e do Supremo Tribunal Militar – cf. art.ºs. 119.º, als. e), g) e h), 180.º, n.º 3, al. a), 182.º, n.º 2 e 183.º, n.º 2, da CRA. Sob proposta do CSM Judicial, o PR é também quem nomeia o Presidente do TS, o Juiz Vice-Presidente e os demais juízes do TS – cf. art.º 119.º, al. f), 181.º, n.ºs. 2 e 3, da CRA.

Sob proposta do CSM do MP, é o PR quem nomeia e exonera o PGR e os Vice-PGR, os Adjuntos do PGR e os Procuradores Militares junto do Supremo Tribunal Militar – cf. art.º 119.º, al. i), 189.º, n.ºs. 4 e 6, da CRA. O PR designa 3 dos membros que compõem o CSM – cf. art.º 119.º, al. t) e 184.º, n.º 2, al. a), da CRA. O PR também designa membros para o CSM do MP – cf. art.º 190.º, n.º 3, al. d), da CRA.

4. Os órgãos consultivos

O PR tem como órgão consultivo o CR, que é presidido pelo PR e é composto pelo Vice-Presidente, pelo Presidente da AN, pelo Presidente do TC, pelo PGR, pelos antigos PR que não tenham sido destituídos do cargo, pelos Presidentes dos partidos políticos e das coligações de partidos políticos representados na AN e por 10 cidadãos designados pelo PR pelo período correspondente à duração do seu mandato – cf. art.ºs. 119.º, al. s) e 135.º da CRA.

Como dissemos acima, o PR preside ao Conselho de Segurança Nacional (CSN), que é um órgão de consulta para os assuntos relativos à condução da política e estratégia da segurança nacional, bem como à organização, ao funcionamento e à disciplina das FA, da PN e demais organismos de garantia da ordem constitucional e dos órgãos de inteligência e de segurança de Estado em particular. Este Conselho é ainda composto pelos Vice-Presidente, pelo Presidente da AN, pelo Presidente do TC, pelo Presidente do TS, pelo PGR, pelos ME e Ministros indicados pelo PR e por outras entidades que tenham sido indicadas pelo PR – cf. art.ºs. 123.º, al. d) e 136.º, n.ºs. 1 e 2, da CRA.

O CSM pode também funcionar como órgão consultivo do PR, porquanto no art.º 222.º, al. d), da CRM, se prevê que este órgão possa dar pareceres e fazer recomendações sobre a política judiciária, por sua iniciativa, ou a pedido do PR (e da AR ou do Governo).

IV. Conclusão

Quer no sistema político-constitucional moçambicano, quer no angolano, evidencia-se a figura do PR enquanto elemento central do sistema de governo. Como pano de fundo, em ambos os casos, encontramos um sistema multipartidário, mas com uma hegemonia crónica do principal partido, o maioritário e o do governo.

Nos dois países, a eleição do PR é feita por sufrágio universal, directo no caso de Moçambique e indirecto em Angola. O PR é o Chefe de Estado, o Comandante-Chefe das Forças de Defesa, de Segurança, ou das FA e o Chefe do Executivo. Em qualquer dos casos, o PR detém fortes poderes institucionais e detém poderes próprios para governar ou para conduzir politicamente o Estado, interna e externamente. Igualmente, o PR detém fortes poderes executivos, normativos e legislativos. No que concerne aos poderes legislativos são mais acentuados em Angola e menos em Moçambique. É também o PR quem nomeia as principais figuras do aparelho de Estado, seja no âmbito do poder governativo, da Administração Pública, da defesa e FA, da representação externa do país, seja, ainda, na nomeação das principais figuras do judiciário.

Em Angola há dois órgãos políticos activos, o PR e o Parlamento, ambos com legitimidade representativa. Já em Moçambique, existe um Governo como órgão de soberania autónomo, porém, o PM e o Governo moçambicano não têm verdadeiros poderes executivos, com autonomia e em termos duais em relação ao PR. Diferentemente, o Governo e o PM funcionam, sobretudo, como órgãos com poderes de administração, sendo que compete ao PM assistir e aconselhar o PR na formulação, condução e execução das políticas governativas.

No que diz respeito à responsabilidade política do PR perante o Parlamento, em nenhum dos Estados existe a possibilidade do Parlamento demitir o PR. Em ambos os casos, o PR não é politicamente responsável perante o Parlamento. No que se refere à responsabilidade política do Parlamento perante o PR, existem controlos secundários, pois em ambas as situações existe veto político e jurídico. Entretanto, enquanto em Moçambique a proposta de referendo é da competência exclusiva do Parlamento, já em Angola o PR e a AR têm competências concorrentes.

Também em ambos os países, apesar de o Parlamento não poder demitir o PR por razões políticas, o PR detém poderes que implicam a dissolução

do Parlamento, ainda que em circunstâncias muito delimitadas ou restritas, que visam unicamente ultrapassar uma situação limite, de impossibilidade total de convivência dos órgãos constitucionais.

Em suma, em ambos os países o sistema de governo será (para nós) caracterizável como um sistema presidencial. No caso de Moçambique, o presidente é uma figura central no sistema de governo e é a figura preponderante. No caso de Angola, verifica-se um presidencialismo extremo.

Bibliografia

Referências bibliográficas impressas¹⁸

- CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES – *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4^a ed. Coimbra: Almedina, 2000. ISBN 972-40-1456-8.
- CORREIA, ADÉRITO; SOUSA, BORNITO DE – *Angola: História Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1996.
- FEIJÓ, CARLOS MARIA (coord.) – *Constituição da República de Angola: Enquadramento Histórico e Trabalhos Preparatórios*. Vol. I e II. Coimbra: Edições Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-5901-3 e 978-972-40-5886-3.
- *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático – A nossa visão*. III. Coimbra: Edições Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-5911-2.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR – “Sistemas constitucionais africanos de língua Portuguesa: a caminho de um paradigma”. In *Themis*, edição especial, FDUNL, 2006.
- *Direito constitucional de Angola*. Lisboa: IDILP, 2014. ISBN 978-989-97857-2-4.
- “A próxima revisão da Constituição Moçambicana de 1990 – Um Comentário”. In *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XXXIX, n.º 2, 1998.
- *Manual de Direito Constitucional*, vols. I e II, 5^a Edição, Coimbra: Almedina, 2013; 2014.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR; DLHOVO, VERÓNICA NATANIEL MACAMO – *Direito constitucional de Moçambique: parte geral, parte especial*. Lisboa: IDILP, 2015, p. 724. ISBN 978-989-20-5979-2.
- MACHADO, JÓNATAS E. M.; COSTA, PAULO NOGUEIRA DA; HILÁRIO, ESTEVES CARLOS – *Direito Constitucional Angolano*, 3.^a edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, ISBN: 978-972-32-2299-9.

¹⁸ Ao longo do trabalho surgem referências a outros autores, cujos trabalhos estão publicados em obras colectivas, pelo que nesta bibliografia final apenas se menciona a obra colectiva.

- MIRANDA, JORGE – *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora. 2003. ISBN 972-32-1151-3.
- *Sobre o anteproyecto de revisão da Constituição de Moçambique*. Lisboa: Lex, 1981.
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE – “Tópicos para a formação de uma comunidade constitucional lusófona”. In *Ab Uno Ad Omnes – 75 anos da Coimbra Editora*, obra colectiva, Coimbra, 1998.
- THOMASHAUSEN, ANDRÉ – “O desenvolvimento, contexto e apreço da Constituição de Angola de 2010”. In *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Vol. I. Direito Constitucional e Justiça Constitucional, Lisboa, 2012.
- VASCONCELOS, PEDRO BACELAR DE – “Entre factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana”. In *Scientia Iuridica*, tomo LVI, n.º 311, 2007.

Referências bibliográficas electrónicas

- ALEXANDRINO, JOSÉ MELO – *Ordem constitucional, organização do poder e sistema jurisdicional. O novo constitucionalismo Angolano*. ICJP, Lisboa, 2003 (consultado em 19-03-2016). Disponível em: http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_constitucionaliosmoangolano_2013.pdf.
- ALVES, GAUDÊNCIO MATERIAL – *Trajectória democrática de Moçambique (1994 a 2014): Presidencialismo e Descentralização- problema ou solução para democratização?* (consultado em 20-03-2016). Disponível em: <http://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/18971>.
- ARAÚJO, RAÚL CARLOS VASQUES – *Os sistemas de governo de transição democrática nos PALOP*, 2000 (consultado em 29-05-2016). Disponível em: https://www.academia.edu/6113115/Os_sistemas_de_governo_de_transi%C3%A7%C3%A3o_democratica_nos_PALOP.
- CANAS, VITALINO – “Reler Duverger: O Sistema de Governo Semi-Presidencial ou o Triunfo da Intuição “Científica”. In RNE, 11, 4 (09-2007) (consultado em 20-03-2016). Disponível em: <http://bit.ly/2DuZxPN>.
- CAPOCO, ZEFERINO – *O Nacionalismo e o Estado: um estudo sobre a história política de Angola (1961-1991)* Universidade Católica Portuguesa (consultado em 20-03-2016). Disponível em: <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/13435/1/TESE%202013%20I%20-%20VERS%C3%83O%20FINAL.pdf>
- CHIMANDA, PEDRO FERNANDES – *Do monopartidarismo à transição democrática em Angola*, (consultado em 20-03-2016). Disponível em: <http://run.unl.pt/bitstream/10362/5306/1/Do%20Monopartidarismo%20%C3%A0%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20Democr%C3%A1tica%20em%20Angola.pdf>.
- COUTINHO, FRANCISCO PEREIRA; GUEDES, ARMANDO MARQUES – “Sobre o Sistema de Governo em Angola – Do Centralismo “Soviético” ao Semi-

- Presidencialismo Transicional até à Adopção de um Sistema de Governo Sui Generis”. In *Revista Negócios Estrangeiros*, 11, 4, especial, Setembro de 2007 (consultado em 20-03-2016). Disponível em: https://idi.mne.pt/images/rev_ne/2007_09_n_11_4.pdf.
- FEIJÓ, CARLOS MARIA – “O Semi-Presidencialismo em Angola. Dos Casos à Teorização da *Law in Books* e da *Law in Action*”. In *Revista Negócios Estrangeiros*, 11, 4, especial, Setembro de 2007 (consultado em 20-03-2016). Disponível em: https://idi.mne.pt/images/rev_ne/2007_09_n_11_4.pdf.
- GOMES, CATARINA ANTUNES – *De como o poder se produz: Angola e as suas transições* (consultado em 20-03-2016). Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/10463/3/De%20como%20o%20poder%20se%20produz%20-tese.pdf>.
- GUEDES, ARMANDO MARQUES – “Os Processos de Constitucionalização dos Estados Africanos Lusófonos entre Factos e Normas”. In *Revista Negócios Estrangeiros*, 11, 4, especial, Setembro de 2007 (consultado em 20-03-2016). Disponível em: https://idi.mne.pt/images/rev_ne/2007_09_n_11_4.pdf.
- MACUANE, JOSÉ JAIME – *O semipresidencialismo (?) em Moçambique (1989 a 2008)* (consultado em 27-03-2016). Disponível em: https://www.academia.edu/4401479/Semi-presidencialismo_em_Mocambique_1986-2008.
- MEDEIROS, RUI – *Constitucionalismo de Matriz Lusófona: Realidade e Projecto* (versão preliminar não revista para debate), 1ª Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 20 de Maio de 2010 (consultado em 20-03-2016). Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/cjclp/lassembleia/pdfs/ProfRuiMedeiros.pdf>.
- MIRANDA, JORGE – *A Constituição de Angola de 2010*, ICJP (consultado em 19-03-2016). Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/583-502.pdf>.
- MOREIRA, VITAL – *Presidencialismo superlativo*, *Jornal Público*, 09-02-2019 (consultado em 20-03-2016). Disponível em: <http://www.publico.pt/opiniao/jornal/presidencialismo-superlativo-18759838>.
- PESTANA, NELSON – *Sistema “parlamentar-presidencial” ou presidencialismo extremo?* (consultado em 20-03-2016). Disponível em: <http://www.cmi.no/publications/file/4026-sistema-parlamentar-presidencial.pdf>.
- RODRIGUES, FILOMENO – *A próxima revisão da Constituição de Moçambique: ampliação das liberdades como factor de desenvolvimento* (consultado em 20-03-2016). Disponível em <URL <http://repositorio.ucm.ac.mz/bitstream/123456789/42/1/A-PROXIMA-REVISAO-DA-CONSTITUICAO-ampliacao-das-liberdades-como-factor-de-desenvolvimento.pdf>>.
- THOMASHAUSEN, ANDRÉ – “A Constituição de Angola de 2010 no contexto do Constitucionalismo em África”. In *Lusíada Política Internacional e Segurança*, n.º 5,

2011 (consultado em 19-03-2016). Disponível em: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/1013/1/LPIS_n5_1.pdf.

Sítios consultados

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA DE ANGOLA (consultado em 25-05-2016). Disponível em: http://www.parlamento.ao/#http://www.parlamento.ao/glue/AN_Navigation_home.jsp?

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (consultado em 25-05-2016). Disponível em: <http://www.parlamento.mz/>.

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES (consultado em 30-08-2017). Disponível em: <http://www.cne.ao>.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE (consultado em 25-05-2016). Disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Mocambique/Informacao-Geral>.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE ANGOLA (consultado em 25-05-2016). Disponível em: http://www.mission-angola.ch/portugues/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=27

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (consultado em 25-05-2016). Disponível em: <http://www.presidencia.gov.mz/index.php/contactos>.

Direito Público Comparado: Os Poderes dos Chefes de Estado de Portugal e do Brasil

JOSILAINÉ DIAS VIRMIEIRO DE CARVALHO

Sumário: Introdução. I. Os poderes do Presidente da República de Portugal no contexto da análise sobre a separação de poderes e do sistema de Governo adotado. 1. O princípio da separação de poderes no contexto português. 2. Sistema de Governo. 3. Principais aspectos do enquadramento Constitucional, os poderes e a responsabilidade do Presidente da República de Portugal. 3.1. O Presidente da República na Constituição da República Portuguesa de 1976: candidatura, eleição, reeleição, mandato, principais funções e juramento. 3.2. Os poderes do Presidente da República: os poderes próprios e os poderes partilhados. 3.2.1. Os poderes próprios. 3.2.2. Os poderes partilhados e o instituto da referenda. 4. A responsabilidade do Presidente da República. II. Os poderes do Presidente da República do Brasil no contexto da análise da separação de poderes e do sistema de Governo adotado. 1. O princípio da separação de poderes no contexto brasileiro. 2. Sistema de Governo. 3. Principais aspectos do enquadramento Constitucional do Presidente, os poderes e a responsabilidade do Presidente da República do Brasil. 3.1. O Presidente da República na Constituição da República do Brasil de 1988: candidatura, eleição, reeleição, mandato e compromisso. 3.2. As atribuições do Presidente da República do Brasil. 4. A responsabilidade do Presidente da República do Brasil: o caso do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. III. Síntese comparativa dos estudos desenvolvidos sobre os poderes dos Chefes de Estado de Portugal e do Brasil. 1. Quanto ao princípio da separação de poderes. 2. Quanto ao sistema de governo. 3. Candidatura, eleição, reeleição, mandato e juramento do Presidente da República: semelhanças e diferenças. 4. Os poderes e a responsabilidade do Chefe de Estado. Conclusão. Anexo I. Bibliografia.

Resumo: O objetivo deste artigo consiste em realizar a análise dos poderes dos Chefes de Estado de Portugal e do Brasil, no âmbito do Direito Público Comparado, utilizando-se da microcomparação como metodologia e

do método sincrônico. Tomamos por referência a Constituição da República Portuguesa de 1976 e a Constituição da República do Brasil de 1988. Concluímos que os Chefes de Estado precisam desempenhar poderes e funções fundamentais para preservar o sistema democrático, assim como pela necessidade de uma análise ampliada em torno dos problemas internos de cada país, guardadas as devidas diferenças e peculiaridades, a fim de respaldar as mudanças necessárias as quais visam o contínuo melhoramento jurídico-político em cada ordem interna, nomeadamente em épocas de crises política e institucional.

Palavras-chave: *Estudo comparado. Separação de poderes. Sistemas de governo. Poderes dos chefes de estado. Brasil. Portugal.*

Abstract: The purpose of this article is to perform the analysis of the powers of the Heads of State of Portugal and Brazil, under the framework of Comparative Public Law, using microcomparison as methodology and synchronic method. The Constitution of the Portuguese Republic of 1976 and the Constitution of the Republic of Brazil of 1988 are referenced in this research. The study revealed that the Heads of State need to play fundamental powers and functions to preserve the democratic system, as well as the need for a broadened analysis around domestic affairs of each country, preserving due differences and peculiarities, in order to support the necessary changes for the continuous legal and political improvement in each internal order, especially in the context of political and institutional crises.

Keywords: *Comparative study. Separation of powers. Systems of government. Powers of Heads of State. Brazil. Portugal.*

Introdução

A presente investigação tem como objetivo realizar a análise dos poderes dos Chefes de Estado de Portugal e do Brasil, no âmbito do Direito Público Comparado, com o imprescindível ponto de apoio teórico do Direito Constitucional, a fim de, especificamente, verificar o contributo que a análise comparada enseja ao tema em questão.

Desse modo, a metodologia utilizada baseia-se na microcomparação¹, utilizando-se, igualmente, do método sincrónico², a fim de não incidirmos em análise demasiadamente abrangente, sem o necessário rigor ínsito à escolha do método respectivo, considerando, nomeadamente, os limites da presente investigação. Consequentemente, tomaremos por referência, a Constituição da República Portuguesa de 1976 e a Constituição da República do Brasil de 1988.

Ressaltamos, todavia, que alguma referência às épocas precedentes, se justifica somente para contextualizar, preliminarmente, algum assunto, quando se revele necessário. Como por exemplo, para se compreender o atual sistema de governo português, tornou-se imprescindível verificar alguns aspectos históricos relacionados ao tema, ainda que ligeiramente.

Para o cumprimento do objetivo proposto, dividimos o trabalho em três capítulos. No primeiro capítulo, analisamos os poderes do Presidente da República de Portugal no contexto da análise sobre a separação de poderes e do sistema de governo adotado. No segundo capítulo o estudo foi direcionado para os poderes do Presidente da República do Brasil, também no contexto da análise sobre a separação de poderes e do sistema de governo correlato.

Justificamos essa forma de abordagem na importância do estudo conjugado dos referidos temas, os quais são interligados, pois como ensina Cristina Queiroz “os poderes presidenciais resultam mais ou menos extensivos consoante a Constituição aponte para uma separação flexível ou

¹ Considerando os ensinamentos de Dário Moura Vicente quanto às modalidades de comparação jurídica. Enquanto a *macrocomparação* direciona-se para “realidades mais vastas, *máxime* os sistemas jurídicos de diferentes países tomados nos seus traços fundamentais”, a *microcomparação* ou *comparação institucional* volta-se para a reflexão sobre problemas jurídicos “em diferentes ordenamentos jurídicos locais ou pessoais, mediante a indagação dos *tipos de soluções* neles acolhidos para esses problemas”. DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito Comparado*, vol. I, 3ª Edição, Coimbra: Almedina, 2014, p. 19.

² CRISTINA QUEIROZ – *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora. 2013, p. 14: “() existe um método de comparação “sincrónico” e um método de comparação “diacrónico”. O primeiro, que deverá ser distinguido da “História do Direito Constitucional”, consiste na comparação ou confronto entre dois ou mais ordenamentos ou institutos jurídicos pertencentes a uma mesma época. O segundo radica na comparação de institutos e ordenamentos pertencentes a épocas ou períodos distintos”.

rígida entre os diferentes poderes do Estado”.³ Por sua vez, a identificação da organização dos poderes dentro do Estado possibilita definir o sistema de governo e, a partir desta definição, podemos contextualizar os poderes presidenciais num quadro mais amplo, onde se insere parte dos problemas afetos ao tema investigado.

Finalmente, o capítulo terceiro ficou reservado para a síntese comparativa dos estudos desenvolvidos precedentemente, contando com uma sucinta análise crítica ao seu término e, para melhor visualização da comparação, fizemos constar no anexo I, uma tabela com o resumo da análise dos poderes dos chefes de Estado de Portugal e do Brasil.⁴

I. Os Poderes do Presidente da República de Portugal⁵ no Contexto da Análise Sobre a Separação de Poderes e do Sistema de Governo Adotado

1. O princípio da separação de poderes no contexto português

A luta contra a monarquia absolutista encontrou como um dos principais pontos de apoio teórico a obra de Montesquieu, *Do Espírito das Leis*, na qual há um relevante pressuposto que atesta a necessidade de limitação à liberdade política dos governantes sobre os governados, resumido na constatação de Montesquieu de que há uma “infinidade de abusos que se infiltram em tudo o que passa pelas mãos dos homens”.⁶

A partir da premissa do abuso de poder, Montesquieu justifica a imprescindibilidade da separação dos poderes e o necessário freio-regulador que

³ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 27.

⁴ A mencionada tabela foi disponibilizada no decurso do ano letivo 2015/2016, pela Professora Doutora Sofia Santos, regente da disciplina de Direito Público Comparado.

⁵ Canotilho indica uma possível razão de não constar na Constituição da República Portuguesa a referência a “Chefe de Estado”: “As Constituições republicanas parecem evitar o termo Chefe de Estado. A designação de Chefe de Estado remonta às Constituições monárquicas outorgadas nas quais o rei era qualificado como órgão supremo ou chefe do Estado. Cfr. *Carta Constitucional de 1826*, art. 71^o.” J. J. GOMES CANOTILHO, – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7^a ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 619.

⁶ MONTESQUIEU – *Do Espírito das Leis*. Trad. de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 86.

deve existir entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a fim de bem cumprirem as respectivas funções, para afastar arbitrariedades, e, em última análise, garantir a almejada liberdade política.

No entanto, a análise sobre a separação dos poderes, para além de indicar a ideia essencial de frear os arbítrios do absolutismo monárquico e executar os fins últimos dos Estados modernos, resulta na consideração de complexidades que reclama esforço para o enquadramento tanto político quanto jurídico-constitucional do tema em questão, o qual se encontra permeado de influências histórico-políticas e socioculturais, as quais escapam aos limites da presente investigação.

Em que pese a reconhecida limitação, cumpre destacar, ainda que em linhas gerais, que ao tomar o modelo constitucional como referência nos estudos sobre os poderes do chefe de Estado, com o Constitucionalismo surgiram mudanças paulatinas, consoante ensina Cristina Queiroz, ao destacar a situação em que os poderes do monarca foram confrontados com um “contra-poder”, “o governo”, culminando na remodelação do sistema para albergar a Monarquia Constitucional e incrementar as bases do parlamentarismo.⁷

Cristina Queiroz salienta que ao se desenvolver a Monarquia Constitucional em Portugal e a consequente “parlamentarização do sistema”, nomeadamente, “a partir da terceira vigência da Carta Constitucional (1842-1910) e a entrada em vigor do Acto Adicional de 1852” ..., o monarca passou a posicionar-se enquanto titular do “poder executivo” e do “poder moderador”, de modo concomitante⁸. Assim, este último surgiu como um quarto poder acrescido à tríade de Montesquieu, para funcionar como mecanismo de moderação diante dos excessos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Jorge Bacelar Gouveia elucida que o Constitucionalismo Português se firmou “na Idade Contemporânea, inspirada pelo movimento constitucionalista que, depois dos finais do século XVIII, percorreria, primeiro, a América do Norte e a Europa, passando, mais tarde, a outros continentes”⁹. Acrescenta, ainda, o jurista português, que no seguimento das revoluções

⁷ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes cit.*, p. 36.

⁸ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes cit.*, pp. 36-37.

⁹ JORGE BACELAR GOUVEIA – *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, 5ª ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 367-368.

liberais ocorridas na Europa, a exemplo da Revolução Francesa de 1789 e da Revolução Espanhola de 1808, Portugal estabeleceu o “fenómeno dos textos constitucionais” a partir da Revolução Liberal de 1820.¹⁰

Um marco significativo ocorreu na passagem do regime monárquico para o republicano, pois com a promulgação da Constituição de 1911, Portugal, organizado como um Estado Unitário, adotou a República como forma de governo; estabeleceu ainda que “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judicial independentes e harmónicos entre si” (artigo 6º) e, expressamente rompeu com o modelo anterior ao estabelecer que o Poder Executivo “é exercido pelo Presidente da República e pelos Ministros”.¹¹

Destacamos que ao princípio da separação dos poderes se impôs uma releitura, como exigência do Estado Social,¹² pois nesta ocasião tornou-se necessário contrabalançar os poderes a fim de não colocar em causa “os direitos e liberdades jusfundamentais”.¹³

Por sua vez, Cristina Queiroz salienta que por ocasião do abandono do liberalismo e do advento do Estado Social, enfatizou-se a noção de dever constitucional, culminando por alterar o conceito de separação dos poderes, vez que “O “locus” do poder tende cada vez mais a localizar-se no *poder executivo*”, inclusive, a própria Constituição “passa a ser interpretada não apenas como uma “fonte de limitações” ao poder, mas sobretudo como uma “fonte de poderes *positivos* ou *afirmativos*”.¹⁴

Nesse contexto, quanto ao enquadramento constitucional, Portugal conta no seu histórico com seis Constituições, correspondente aos anos de

¹⁰ BACELAR GOUVEIA, *Manual cit.*, p. 217.

¹¹ *Constituição Política da República Portuguesa*, de 21 de agosto de 1911. Consult. 2 set. 2016. Disponível em: «<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1911.pdf>».

¹² Jorge Bacelar Gouveia ensina que o Estado Social implica novos paradigmas em três aspectos: “*no aparecimento de novos direitos fundamentais*, em nome de uma igualdade social e reduzindo a liberdade individual; *na sofisticação de diversos mecanismos de organização do poder político*, com a abolição do dogma da separação rígida de poderes e o favorecimento de mecanismos de participação democrática; *na criação de uma organização constitucional da economia*, domínio relevante para levar à prática vários objetivos de intervenção social. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual cit.*, p. 209.

¹³ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes cit.*, p.29.

¹⁴ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes cit.*, pp. 34-35.

1822¹⁵, 1826, 1838, 1911, 1933 e a atual, do ano de 1976, as quais compõem quadros específicos de diferentes períodos, divididos por Jorge Bacelar Gouveia em: a) liberal-monárquico; b) liberal republicano; c) nacionalista-autoritário e, finalmente, d) democrático-social.¹⁶

Desse modo, a Constituição da República Portuguesa de 1976 integra o atual período “democrático-social”, cujo texto recebeu o total de sete revisões.

Quanto aos Órgãos de Soberania, o Presidente da República ocupa o primeiro lugar, seguido pela Assembleia da República, pelo Governo e pelos Tribunais (artigo 110º, n. 1).¹⁷

Cumprе ressaltar o posicionamento doutrinário, no sentido de que o princípio da separação e interdependência dos poderes não se aplica ao Presidente da República. No aspecto, Cristina Queiroz elucida que o entendimento deve ser de “colaboração entre o governo e a Assembleia da República”, ademais, prossegue a referida autora, “Só assim se compreende a atribuição ao chefe de Estado de um estatuto de *proeminência* face aos demais órgãos constitucionais...”.¹⁸

Em última análise, Cristina Queiroz elucida que “não se verifica uma separação típica entre o legislativo e o executivo”, porque esta separação é “própria dos regimes presidenciais”¹⁹, situação que não se aplica ao caso português, conforme verificaremos na abordagem seguinte.

2. Sistema de Governo

No tocante ao sistema de governo, em Portugal, este não é definido como propriamente parlamentar, mas, igualmente, guarda afastamento

¹⁵ Jorge Miranda elucida sobre a união real luso-brasileira estabelecida pela Constituição de 1822, ao dispor que “a Nação Portuguesa é a «união de todos os portugueses de ambos os hemisférios» (art. 20º), e instituindo um sistema complexo de organização do poder”, sendo que esta Constituição inspirou a Constituição Imperial do Brasil, de 1824. JORGE MIRANDA – *O constitucionalismo liberal luso-brasileiro*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

¹⁶ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual* cit., p. 371.

¹⁷ *Constituição da República Portuguesa* – Isabel Rocha (coord.). 3ª ed. Porto: Porto Editora, 2014, p. 53.

¹⁸ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., pp. 73-74.

¹⁹ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 61.

do sistema presidencial nos moldes como é entendido convencionalmente, situação que o enquadra como um sistema misto, cuja origem remonta ao contexto político revolucionário de 25 de Abril de 1974.²⁰

Canotilho e Vital Moreira encetam a abordagem sobre o sistema de governo da Constituição da República Portuguesa, destacando as características fundamentais, esquematicamente identificadas a seguir: a) eleição do Presidente da República, via sufrágio universal, o qual possui “consideráveis meios de intervenção política” que o faz atuar como “um pólo do poder político ao lado da Assembleia da República”; b) o Governo “como órgão de soberania autónomo, titular da função governativa; e, finalmente c) a atribuição de responsabilidade simultânea do Governo “perante o Presidente da República (que o nomeia e pode demitir) e perante a Assembleia da República (perante a qual tem de apresentar o seu programa e que também o pode demitir)”.²¹

Os supracitados autores elucidam que embora o Presidente da República seja eleito via eleição direta e por sufrágio popular, com atribuição de poderes próprios, o sistema de governo não se enquadra no sistema presidencial, em razão de não existir correspondência e identificação entre o Governo e o Presidente da República, para além de não haver a separação “entre a Assembleia de um lado, e o executivo de outro, já porque o Governo depende da Assembleia, já porque esta pode ser dissolvida pelo Presidente”,²² sendo estas algumas das razões que compõem a base das críticas lançadas à designação “semipresidencialista” ao sistema de governo português, considerada como designação “pouco feliz”.²³

²⁰ J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA – *Os poderes do Presidente da República: especialmente em matéria de defesa e política externa*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 20. Os autores expõem que por ocasião do combate à ditadura, as preocupações direcionavam-se: “- por um lado, constituir uma democracia de partidos, com um governo politicamente responsável perante o parlamento livremente eleito; - por outro lado, restaurar a dimensão democrática da eleição direta do Presidente da República, que o Estado Novo abolira em 1959, a seguir ao sobressalto de 1958 (campanha de Humberto Delgado)”.

²¹ J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes cit.*, pp. 9-10.

²² J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes cit.*, p. 11.

²³ Em resumo, as críticas são sustentadas porque “já é de todo inadequada para qualificar aquela parte do sistema – porventura a mais relevante – que é tributária da forma parlamentar de governo. Em segundo lugar, centrando a designação do sistema de governo na sua componente presidencial, cai-se necessariamente na sua inclusão na família dos presidencialismos quando

Por sua vez, Paulo Otero elucida que o governo português só poderia ser designado por semipresidencialista se comungasse das características “abstractas e objectivamente identificadas de um sistema de governo como sendo semipresidencial”²⁴, todavia, não é este o caso.

Uma das razões de discordância de Paulo Otero encontra-se justamente na constatação de que “O Presidente da República goza de poucos poderes de exercício livre”, acrescida de outros importantes argumentos, entre os quais, que a intervenção do Presidente enquanto titular do poder moderador apenas tem lugar em situações excepcionais, além do mais, quando há a dissolução da Assembleia da República “nunca é apenas uma devolução para o eleitorado escolher novos Deputados, envolvendo também um implícito plebiscito político à permanência em funções do Presidente da República”, bem como ante a constatação de que nos “últimos anos têm vindo a acentuar a preponderância institucional do Primeiro-Ministro.”²⁵ Nesse contexto, Paulo Otero elucida que o sistema de governo português compreende um “governamentalismo com destaque para os poderes institucionais do primeiro-ministro.”²⁶

Canotilho e Vital Moreira consideram que o sistema de governo da Constituição da República de Portugal se constitui em um *sistema de base parlamentar*, ao consagrar a responsabilidade do governo diante do parlamento e em razão de dissociar a figura do Presidente da República em relação ao governo e, finalizam atribuindo as designações seguintes: “forma de governo parlamentar com uma componente presidencial ou forma de governo misto parlamentar-presidencial”.²⁷

Entretanto, o sistema de governo português não se define como sistema parlamentar típico por três razões fundamentais: a) Assembleia da República conta com a atuação concomitante do Presidente da República a quem lhe são conferidos “poderes constitucionais próprios, não simplesmente

a verdade é que, como se viu, pelo menos no caso português, faltam-lhe as características essenciais do regime presidencial”. J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes cit.*, pp. 12-13.

²⁴ PAULO OTERO – *Direito Constitucional Português*. Coimbra: Almedina, 2^o v.: Organização do poder político, 2010, p. 483.

²⁵ PAULO OTERO, *Direito cit.*, pp. 484-485.

²⁶ PAULO OTERO, *Direito cit.*, p. 486.

²⁷ J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes cit.*, p. 11 e 18.

formais e nominais, mas materiais e autónomos, não dependentes da referenda governamental”; b) o Governo se estabelece de modo dependente da Assembleia da República, mas também pode ser demitido pelo Presidente da República; e, finalmente, c) em razão do poder conferido ao Presidente da República para dissolver a Assembleia no caso de situação de crise governamental.²⁸

Sem aprofundarmos os relevantes argumentos doutrinários, finalizamos esta ligeira análise sobre os princípios da separação e de interdependência dos órgãos de Soberania – entre os quais se destaca a figura do Presidente da República como órgão autónomo, mas não integrante do Poder Executivo – acrescido do estudo conjugado referente ao sistema de governo adotado em Portugal, a fim e, tão somente, de contextualizar os poderes presidenciais num quadro mais amplo, onde se insere parte das complexidades que envolvem o tema investigado.

3. Principais aspectos do enquadramento Constitucional, os poderes e a responsabilidade do Presidente da República de Portugal

3.1. O Presidente da República na Constituição da República Portuguesa de 1976: candidatura, eleição, reeleição, mandato, principais funções e juramento

Importante aspecto a destacar refere-se à candidatura do Presidente da República, que não é apresentada aos partidos políticos, mas sim, aos cidadãos, conforme estabelece o artigo 124.^o da Constituição da República Portuguesa²⁹ o que afasta a ideia do “candidato partidário”, ao mesmo tempo que distingue o seu compromisso eleitoral de “um programa partidário de governo” e realça a neutralidade partidária da figura do Presidente.³⁰

²⁸ J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes* cit., pp. 10-11.

²⁹ *Constituição da República Portuguesa*. Isabel Rocha (coord.). 3.^a ed. Porto: Porto Editora, 2014. Artigo 124.^o “1. As candidaturas para Presidente da República são propostas por um mínimo de 7 500 e um máximo de 15 000 cidadãos eleitores. 2. As candidaturas devem ser apresentadas até trinta dias antes da data marcada para a eleição, perante o Tribunal Constitucional.”

³⁰ J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes* cit., pp. 27-28.

O Presidente da República é considerado elegível se cumpridas as exigências de ser cidadão eleitor, português de origem e contar com mais de 35 anos (artigo 122º, da CRP/76).

A Constituição da República de Portugal prevê eleições diretas para o Presidente da República, por “sufrágio universal, direto e secreto” (artigo 121º, n. 1) que uma vez eleito contando “mais de metade dos votos validamente expressos” (artigo 126º), cumprirá um mandato de cinco anos (artigo 128º), com a possibilidade de reeleição para um segundo mandato, exceto se renunciar ao cargo (artigo 123º n.ºs. 1 e 2 e artigo 131º, da CRP/76).

O Presidente da República é detentor de legitimidade direta ao ser eleito por sufrágio direto e universal, bem como, é considerado um órgão autônomo em razão de dispor de poderes próprios – praticados sem a exigência de concordância de outros órgãos – para além dos poderes partilhados³¹, a fim de bem cumprir as tarefas constitucionais, com destaque para as funções de representar a República Portuguesa, acrescida da incumbência de garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas (artigo 120º da CRP/76).

Considerando o enquadramento das funções constitucionais do Presidente da República, Canotilho e Vital Moreira assinalam a identificação do Presidente como representante do quarto poder, enquanto poder neutro, no entanto, advertem que esta função moderadora não pode corresponder a um papel do Presidente “passivo e «impolítico»”.³²

Nessa linha, refuta-se o caráter passivo da figura presidencial, nomeadamente ao considerar que apesar de o Presidente não governar e a ele não ser atribuída a *condução*, mas a *orientação* política do país, por outro lado, conforme descrito em linhas anteriores, ao Presidente é conferida a importante tarefa de garantir a existência e a unidade da República, bem como de zelar pelo regular funcionamento das instituições democráticas, servindo como fonte de reequilíbrio nas situações de crises políticas.

Insta mencionar que por ocasião de sua posse, o Presidente compromete-se nos seguintes termos: “*Juro por minha honra desempenhar fielmente as funções em que fico investido e defender, cumprir e fazer cumprir a Constituição da*

³¹ J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito cit.*, pp. 619-620.

³² J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes cit.*, pp. 32-33.

*República Portuguesa.*³³ Para tanto, dispõe dos poderes presidenciais a fim de cumprir este juramento e as funções constitucionalmente previstas, conforme verificaremos seguidamente.

3.2. *Os poderes do Presidente da República: os poderes próprios e os poderes partilhados*

Antes de mais, cumpre repisar que a *condução* política do país fica sob a incumbência do Governo (artigo 182º, da CRP/76), cujo chefe é o Primeiro-Ministro. Afastado, portanto, da titularidade do Poder Executivo, ao Presidente da República é reservada a tarefa de *orientação* política, visualizada, nomeadamente nos atos de nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro, por ocasião do veto e da promulgação de leis, entre outros a serem tratados no presente tópico.

De igual modo, releva destacar a indagação: os poderes previstos constitucionalmente podem ser ampliados por lei?

Canotilho e Vital Moreira, ao consideraram que “A formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição” (artigo 110º, n. 2, da CRP/76), respondem de modo negativo, pois argumentam que “Diferentemente do que sucede com a Assembleia da República e com o Governo...a Constituição não remete para a lei a definição de outras competências do Presidente da República”.³⁴

Destarte, na esteira deste entendimento, os poderes do Presidente da República são aqueles expressos ou implicitamente conferidos pela Constituição. No entanto, há também posicionamentos contrários, no sentido de afirmar positivamente quanto à possibilidade de acréscimo dos poderes constitucionais pelo Presidente, via lei ordinária.³⁵

³³ *Constituição da República Portuguesa*. Isabel Rocha (coord.). 3ª ed. Porto: Porto Editora, 2014.

³⁴ J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes* cit., pp. 34-35.

³⁵ Canotilho e Vital Moreira citam a opinião divergente de Jorge Miranda, “para quem a lei ordinária pode adicionar outras competências às competências constitucionais do Presidente da República, «se a lei não puser em causa os poderes dos restantes órgãos e o sistema de governo»”. J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes* cit., (nota n. 33).

No que respeita à definição dos poderes presidenciais, segundo Canotilho, os poderes próprios aproximam-se de uma “linha mista de regimes presidencialistas e de governos dualistas”, entendidos “juridicamente, os actos e as decisões que a Constituição autoriza o Presidente da República a praticar ou a tomar, só e pessoalmente, mesmo que lhe seja exigida a obtenção de parecer prévio de outros órgãos.” Enquanto os poderes partilhados se inserem “numa orientação próxima dos regimes parlamentares republicanos”, a exemplo do regime estabelecido na instituição da referenda.³⁶

Por sua vez, Cristina Queiroz designa por “funções próprias” “o exercício de poderes por parte do presidente da República que se traduzam em actos jurídico-públicos dispensados de referenda governamental”.³⁷ Vejamos, *infra*, os principais poderes presidenciais estabelecidos na atual Constituição da República Portuguesa.

3.2.1. Os poderes próprios

a) Nomeação do Primeiro-Ministro e do Governo: o Presidente da República realiza o ato de nomeação do Primeiro-Ministro “ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais” (artigo 133º, *f* e artigo 187º, n. 1). No que tange à nomeação dos demais membros do Governo, a nomeação destes pelo Presidente da República deve ser mediante proposta do Primeiro-Ministro (artigo 187º, n. 2) e depende da referenda ministerial (artigo 140º, n. 1);

A doutrina faz constar que “Até hoje só o Primeiro-Ministro Mario Soares foi demitido das suas funções por iniciativa unilateral do presidente da República no I Governo Constitucional, em Dezembro de 1977”.³⁸

b) Poderes de veto: inserem-se no âmbito dos poderes *negativos* do Presidente da República. Conforme elucidam Canotilho e Vital Moreira, são “as faculdades *d’empêcher*, a que poderemos chamar genericamente *poderes de veto ou de bloqueio*”³⁹, nos quais se incluem o poder de veto dos

³⁶ J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito cit.*, p. 620.

³⁷ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes cit.*, p. 114.

³⁸ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes cit.*, p. 93.

³⁹ J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes cit.*, p. 52-53.

atos oriundos da Assembleia da República e do Governo (artigo 136º, da CRP/76).

c) A dissolução da Assembleia da República: previsto no artigo 133º, e), é considerado pela doutrina como a “arma mais poderosa” do Presidente, uma vez que o único limite a ser considerado é o da “consciência”, pois não há “necessidade de autorização de outros órgãos ou de referenda governamental”⁴⁰, necessitando somente da oitiva dos partidos representados na Assembleia e do Conselho de Estado.

No entanto, esta função própria deve ser exercida com parcimônia, pois “é essencialmente um poder de “correção” e de “reequilíbrio” do sistema político em tempos de crise⁴¹, razão pela qual a Assembleia da República não pode ser dissolvida “nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência.” (artigo 172º, n. 1).

Importa salientar, ainda, que esta atribuição de o chefe de Estado dissolver a Assembleia da República afasta-se da regra inserida nos sistemas de regime parlamentar, que atribui ao Governo o poder de dissolução, portanto, por meio dele reafirma-se a característica do sistema de governo português de *base parlamentar* com o “corretivo presidencial”.⁴²

No mês de dezembro de 2004, o então Presidente da República Jorge Sampaio, dissolveu a Assembleia da República, mas sem demissão do governo⁴³. Nesse aspecto, cumpre registrar que o Presidente apenas poderá demitir o Governo “quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado” (artigo 195º, n. 2).⁴⁴

⁴⁰ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p.130.

⁴¹ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 133.

⁴² CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., pp. 262-263.

⁴³ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 126.

⁴⁴ De acordo informação constante no site do Parlamento, em matéria datada de 01/4/2011 “No dia 31 de Março, na sequência da reunião do Conselho de Estado, o Presidente da República comunicou ao país aceitar o pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro, decidindo dissolver a Assembleia da República e convocar eleições legislativas para o próximo dia 5 de Junho.”. Consult. 6 set. 2016. Disponível em: http://www.parlamento.pt/Paginas/XIL_DissolucaoAR.aspx.

Importa destacar, igualmente, que ocorre uma acentuação do presidencialismo, ao ser utilizado o disposto no artigo 195º, n. 2 da Constituição, consoante elucida Cristina Queiroz, “ou, pelo menos, a um aumento dos “poderes de controle” por parte do chefe de Estado...”⁴⁵ Por outro lado, a diminuição de tais poderes ocorre frente aos designados “poderes partilhados”, a serem analisados no próximo subitem.

Finalmente, cumpre registrar que, diante desse conjunto combinado dos poderes do Presidente da República, Canotilho e Vital Moreira lançam importante constatação no sentido de que “se é ao Governo que cabe a condução da política do país, é ao Presidente da República que pertence em grande medida escolher e manter o Governo.”⁴⁶

3.2.2. Os poderes partilhados e o instituto da referenda

Na sequência, apresentamos os principais poderes partilhados previstos na Constituição da República Portuguesa, seguindo a organização de Cristina Queiroz:

a) A presidência do Conselho de Ministros: previsto no artigo 133º, *i*). Considerando que o Presidente da República não integra o Poder Executivo e que, via de regra, é o Primeiro-Ministro quem preside o Conselho de Ministros, Cristina Queiroz salienta que esta possibilidade “apenas poderá tomar relevância em momentos de crise institucional...” como ocorrem com as situações de declaração de estado de sítio, de emergência ou na hipótese de declaração de guerra.⁴⁷

b) A presidência de órgãos constitucionais consultivos: constitui-se em atribuição do Presidente da República presidir o Conselho de Estado (artigo 142º), “órgão político de consulta do Presidente da República (artigo 141º), bem como o Conselho Superior de Defesa Nacional (artigo 133º, *o*)

c) A convocação do referendo: a Constituição confere à Assembleia da República e ao Governo o poder de apresentar a proposta do referendo

⁴⁵ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., pp. 126-127.

⁴⁶ J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes* cit., p. 52

⁴⁷ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., pp. 154-156.

(artigo 115º, n. 1 e artigo 134º, *c*). O presidente da República, para além de não gozar do direito de iniciativa do referendo, encontra-se vinculado à iniciativa do Governo e da Assembleia. Cristina Queiroz elucida que “O presidente tem o direito de recusar a proposta de referendo, mas não tem o direito de a vetar”, podendo recusar apenas em casos excepcionais;⁴⁸

d) A marcação do dia das eleições: em conformidade com os artigos 133º, *b* e 113º, n. 6;

e) A convocação extraordinária da Assembleia da República: o Presidente pode convocar a Assembleia para tratar de “assuntos específicos” (artigo 133º, *c* e artigo 174º, n. 4);

f) O direito de graça: estabelecido no artigo 134º, *f*, refere-se ao poder de o Presidente “indultar e comutar penas, ouvido o Governo”. Enquanto o indulto “traduz-se no perdão total ou parcial de uma pena. A “comutação”, por sua vez, na substituição de uma pena por outra menos grave”, atos que são conferidos ao chefe de Estado por “razões de política geral”.⁴⁹

g) A nomeação para cargos públicos: ao Presidente é atribuído o poder de nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República, nomear cinco membros do Conselho de Estado e dois vogais do Conselho Superior da Magistratura (artigo 133º, *n*), bem como nomear e exonerar, sob proposta do governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, e, finalmente, os chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, ouvido, nos últimos dois casos, o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas.

⁴⁸ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 161. Ademais, continua a referida autora “a prática do referendo não tem sido bem sucedida entre nós, quer pela escassez do recurso a este instrumento de consulta popular, quer pela fraca participação registada nos três referendos nacionais realizados, dois em 1998 (“interrupção voluntária da gravidez” e “regionalização”, e outro em Fevereiro de 2007 (“interrupção voluntária da gravidez”), tendo nos dois primeiros casos o número de votantes sido inferior a metade dos eleitores inscritos nos cadernos eleitorais, circunstância essa que lhes retirou a sua consequente natureza vinculativa”.

⁴⁹ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 163.

h) O direito de suscitar a questão de constitucionalidade: o presidente pode se recusar a promulgar leis inconstitucionais, para tanto, a Constituição atribui o direito de o Presidente da República suscitar a questão de constitucionalidade⁵⁰, sendo que esta função é compartilhada com os demais órgãos de soberania, nomeadamente, a Assembleia da República e o Governo.

No âmbito da política externa e da política de defesa nacional, o Presidente representa o Estado, mas não de modo autônomo, pois não possui o que a doutrina designa por “*foreign affairs power*, isto é, o poder de iniciativa e de decisão nos assuntos de política externa”⁵¹, uma vez que este poder é conferido ao Governo, mediante o controle da Assembleia da República.

Quanto à ratificação de tratados, esta atribuição não se insere no rol dos poderes próprios do Presidente da República, pois este exerce o poder de ratificação “com prévia autorização da Assembleia da República ou como *complemento* a um poder tipicamente governativo”⁵².

Importante instituto que cumpre mencionar diz respeito à referenda ministerial, com previsão no artigo 140º da Constituição da República Portuguesa, que assim estabelece: “Carecem de referenda do Governo os actos do Presidente da República praticados ao abrigo das alíneas h), j), l), m) e p) do artigo 133.º, das alíneas b), d) e f) do artigo 134.º e das alíneas a), b) e c) do artigo 135.º”. O efeito da ausência da referenda consiste na inexistência jurídica do acto.

A referenda se constitui em um modo de visualizarmos os poderes partilhados do Presidente da República, cuja *função política* permite operar a distinção entre “função presidencial” e “função governamental”, uma vez que os atos sujeitos à referenda sinalizam a origem atrelada à função governamental, enquanto os atos que não dependem de referenda integram a função presidencial. Quanto à responsabilidade, a referenda indica que o governo é responsável diante do Parlamento, e, concomitantemente, estabelece e justifica a “não responsabilidade do chefe de Estado” pelos atos que dependem da referenda ministerial.⁵³

⁵⁰ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p.168.

⁵¹ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 266.

⁵² CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 266.

⁵³ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., pp. 253-254.

4. A responsabilidade do Presidente da República

Importante noção inicial a ser destacada é a de que o chefe de Estado, seja no sistema parlamentar, seja no sistema presidencial “diferentemente do que ocorria no quadro da monarquia constitucional, não pode ser visto como um órgão político irresponsável”.⁵⁴

Em Portugal, considerando que cabe ao governo a condução política tanto interna quanto externa do país, o Primeiro-Ministro torna-se “responsável perante o Presidente da República e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Assembleia da República” (artigo 191º, n. 1 da CRP/76).

No que tange ao Presidente da República, o artigo 130º da Constituição da República Portuguesa, prevê sobre o princípio de irresponsabilidade política do Presidente. Cristina Queiroz esclarece que a correta interpretação desta irresponsabilidade precisa ser no sentido de que o presidente “não poderá ser destituído antes do final do mandato, nem está sujeito, em consequência, a votos de desconfiança ou de censura por parte da Assembleia da República” e, concomitantemente, identifica uma contradição, pois uma vez que o Presidente possui poderes para exercer as funções políticas, nomeadamente aquelas referidas no artigo 120º da CRP, há incompatibilidade entre esse exercício e o princípio da irresponsabilidade política geral.⁵⁵

No entanto, a suprarreferida autora salienta que se trata de contradição mais aparente do que real. Isso porque ao atuar como um órgão de *indirizzo politico*, qualificado pela Constituição como órgão de soberania, haverá meios de limitação de sua atuação, nomeadamente através da referenda, que impele o Presidente a atuar sempre de modo harmônico com o governo e com a Assembleia da República, bem como o chefe de Estado fica sujeito à responsabilidade política e à responsabilidade criminal.

A responsabilidade política insere-se no âmbito político-institucional, pois “não envolve a existência de uma infracção, mas o desacordo ou inoportunidade quanto a um comportamento, subjectivo e objectivo, a prática ou omissão de um acto”. Enquanto a responsabilidade criminal

⁵⁴ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 231.

⁵⁵ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes* cit., p. 233.

“pressupõe, antes de mais, uma “infracção”, definida previamente, e a correspondente sanção”.⁵⁶

Nessa linha, o artigo 130º n.ºs. 1, 2 e 3 da Constituição Portuguesa estabelece que nos crimes praticados no exercício das funções presidenciais, o Presidente responde perante o Supremo Tribunal de Justiça, cabendo à Assembleia da República a iniciativa do processo, sob a proposta de “um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções”. No caso de eventual condenação, a consequência resume-se na destituição do cargo e na impossibilidade de reeleição⁵⁷.

No mesmo artigo 130º, a Constituição faz uma distinção no n.º 4, prescrevendo quanto aos crimes estranhos ao exercício das funções presidenciais. Neste caso, o Presidente da República fica sujeito à responsabilização após o seu mandato, perante os tribunais comuns.

II. Os Poderes do Presidente da República do Brasil no Contexto da Análise da Separação de Poderes e do Sistema de Governo Adotado

1. O princípio da separação de poderes no contexto brasileiro

Realizada a abordagem preliminar – no capítulo primeiro desta investigação – sobre o princípio da separação dos poderes, associado à luta contra o Absolutismo monárquico, cumpre-nos, a partir deste ponto, indicar diretamente os traços principais da separação de poderes no contexto brasileiro, uma vez que segue a mesma linha de inspiração francesa, aplicada ao caso português.

Na época do Império, sob a influência das ideias de Benjamin Constant, o Brasil fez constar na Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, o poder moderador, ao lado do poder legislativo, do poder executivo e do poder judicial, conforme disposto no artigo 10º da Carta Constitucional. O poder moderador era delegado ao Imperador, o chefe supremo da Nação (artigo 98), considerada Pessoa Sagrada e inviolável: “Elle não está sujeito

⁵⁶ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes cit.*, p. 243.

⁵⁷ Cfr. também Lei n. 34/87, de 16 de Julho.

a responsabilidade alguma” (artigo 99).⁵⁸ Esta Constituição foi elaborada com base nas ideias da Constituição de Portugal de 1822.⁵⁹

A partir das constituições republicanas não houve menção ao poder moderador. Por outro lado, o princípio da separação de poderes foi adotado no Brasil, por ocasião do estabelecimento da República como forma de Governo, consoante rezava o artigo 15 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.”⁶⁰

Essa disposição constitucional sobre o princípio da separação dos poderes foi seguida de modo semelhante pela Constituição de 1934,⁶¹ pela Constituição de 1946,⁶² bem como consta no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967⁶³ e, finalmente, a atual Constituição de 1988 dispõe no artigo 2º que são “Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.⁶⁴

A Constituição de 1988 é a sétima Constituição do Brasil e possui noventa e três Emendas Constitucionais.⁶⁵ Este texto constitucional também revela

⁵⁸ *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de Março de 1824)*. “Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Império do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.”. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm

⁵⁹ JORGE MIRANDA, *O Constitucionalismo* cit., p. 24.

⁶⁰ *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm.

⁶¹ *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. “Art. 3º – “São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.”. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm.

⁶² *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. “Art 36 – São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm.

⁶³ *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Art 6º – São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm.

⁶⁴ *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Consult. 8 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

⁶⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Consult. 9 set. 2016.

com clareza o compromisso do Estado Social, a partir da gama de direitos sociais previstos, nomeadamente no Capítulo II, a partir do artigo 6º, para além das garantias das liberdades individuais.

A doutrina brasileira defende que no afastamento do Estado Liberal e a consequente assunção de responsabilidades pelo Estado Social, “não há lugar para a prática de um princípio rigoroso de separação”, além da patente impossibilidade de conciliar o conceito de soberania com a noção de poderes divididos e separados⁶⁶, pois nessas circunstâncias exige-se muito mais a colaboração do que a separação, a fim de garantir os direitos constitucionalmente previstos, razão pela qual devem atuar em regime de harmonia.

Nesse contexto, a teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*), demonstra que as funções não são exercidas por cada Poder de modo estanque, mas sim, interligadas em regime de interdependência ou de independência, que por sua vez impactarão nos formatos dos sistemas de governo adotados por cada Estado.

2. Sistema de Governo

De origem norte-americana⁶⁷, o presidencialismo surge no Brasil em 1889, por ocasião da proclamação da República, mas a doutrina salienta que necessitou de pelo menos uma década para o referido sistema adquirir estabilidade, considerando que “os primeiros republicanos eram

Salientamos que, atualmente, há noventa e nove Emendas Constitucionais, conforme pode ser verificado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Apenas por meio de Emendas o texto Constitucional pode sofrer alterações (artigo 60, § 2º, da CRB/88).

⁶⁶ PAULO BONAVIDES – *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 10ª ed., 2000, p. 185.

⁶⁷ Paulo Bonavides explica: “O presidencialismo teve origem nos Estados Unidos sendo fruto do trabalho político e da elaboração jurídica dos constituintes de Filadélfia, que traçaram as linhas mestras do sistema ao lavrarem o texto da Constituição de 1787 A figura do Presidente, munido de poderes que dão a forte aparência do sistema e nominalmente o assinalam, é já uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas prerrogativas, rei que eles timidamente traduziram na imagem presidencial”. PAULO BONAVIDES – *Ciência Política* cit., pp. 383-384.

parlamentaristas e não lhes passava pela cabeça a consagração do sistema presidencial”.⁶⁸ Apesar de formalmente previsto na Constituição de 1891, esta mudança para o presidencialismo ocorreu, nas palavras de Paulo Bonavides, “sob a indiferença e o silêncio da nação.”⁶⁹

Fabiano Santos destaca que a origem do presidencialismo no Brasil não respeitou os princípios do presidencialismo democrático. Isto porque o Executivo desempenhava a sua função de governar sem a atuação do Congresso, o funcionamento do governo se baseava em pactos estabelecidos na relação entre “presidente e governadores, aos congressistas, dependentes que eram dos chefes estaduais, não restava outra alternativa senão seguir a orientação política emanada do chefe do Executivo”.⁷⁰

Na atual Constituição, está inserido o título X, intitulado “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. No artigo 2º do ADCT ficou estabelecido que “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.”⁷¹. Entrementes, em que pese a demonstração de insegurança frente ao presidencialismo, após a realização do plebiscito em data antecipada, em 21 de abril de 1993, este permanece como sistema de governo no Brasil até os presentes dias.

O presidencialismo não se define apenas em razão da presença da figura de um Presidente, porque a exemplo dos regimes de base parlamentar, há possibilidade de contar com um Presidente da República, como ocorre em Portugal, no entanto, o sistema presidencialista continua afastado enquanto definição fundamental do sistema de governo português.

Desse modo, Paulo Bonavides destaca três aspectos que definem o presidencialismo, resumidos a seguir:

⁶⁸ PAULO BONAVIDES – *Curso de Direito Constitucional* cit., p. 220.

⁶⁹ PAULO BONAVIDES – *Curso de Direito Constitucional* cit., pp. 221-222.

⁷⁰ FABIANO SANTOS – *Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil*. Dados [online]. 1999, vol. 42, n.1 [cited 2016-09-12], pp.111-138. Consult. 2 mai. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100006&lng=en&nrm=iso. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000100006>.

⁷¹ *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: TÍTULO X – ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS*. Consult. 10 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct.

- a) apoiado no fundamento histórico, “é o sistema que perfilhou de forma clássica o princípio da separação de poderes...”;
- b) o poder executivo está concentrado na pessoa do Presidente, politicamente irresponsável, sendo que “Via de regra, essa irresponsabilidade política total do Presidente se estende ao seu ministério, instrumento da imediata confiança presidencial, e demissível *ad nutum* do Presidente, sem nenhuma dependência política do Congresso.”;
- c) “o Presidente da República deve derivar seus poderes da própria Nação; raramente do Congresso, por via indireta”⁷²

Neste ponto releva refletir se este é o sistema de governo mais adequado para a realidade brasileira, sobretudo em razão das crises políticas instaladas no país, sendo que a mais recente – os fatos noticiados sugerem ainda estar em curso, mesmo após a finalização do processo de *impeachment* que culminou com a condenação da Presidente da República Dilma Rousseff – será analisada com mais detalhe no tópico sobre a responsabilidade do Presidente da República.

O jurista paraibano lança críticas ao sistema presidencialista, expondo como um dos argumentos o fato de que “ele não fez aqui senão gerar no ventre de suas crises a ditadura, a sedição militar, o tumulto social, a rigidez oligárquica”⁷³, para além de atrofiar o “sentimento de responsabilidade pública nos titulares do poder”, e, concomitantemente defende:

“Com efeito, o regime parlamentar, numa época de crise e abalos nas relações do Estado com a Sociedade, em virtude da complexidade dos problemas do século e da intensa e profunda politização do meio social, se revela o sistema de governo mais adequadamente apto a resguardar a hegemonia da Sociedade, corporificada no Parlamento. Desta o Poder Executivo vem a ser tão-somente o braço ou instrumento no exercício do poder.”⁷⁴

Destarte, releva mencionar o posicionamento de Paulo Bonavides, quando, ao ter em mira a história política do país, conclui que “Nunca

⁷² PAULO BONAVIDES – *Ciência Política* cit., p. 385.

⁷³ PAULO BONAVIDES – *Curso de Direito Constitucional* cit., p. 220.

⁷⁴ PAULO BONAVIDES – *Curso de Direito Constitucional* cit., p. 213

até os nossos dias o presidencialismo fez a estabilidade do governo republicano.”⁷⁵

3. Principais aspectos do enquadramento Constitucional do Presidente, os poderes e a responsabilidade do Presidente da República do Brasil

3.1. O Presidente da República na Constituição da República do Brasil de 1988: candidatura, eleição, reeleição, mandato e compromisso

Na esteira da adoção do sistema presidencialista, o Poder Executivo no Brasil⁷⁶, é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (artigo 76), os quais são de livre nomeação e exoneração pelo Presidente (artigo 84, I). Este acumula as funções de chefe de Estado e de Governo, dispondo de uma ampla gama de atribuições conferidas pela Constituição.

Possuir filiação partidária (artigos 14, § 3º, V e 77, § 2º) constitui-se em uma das condições de elegibilidade do Presidente, acrescida da condição de ser brasileiro nato (artigo 12, § 3º, I), contar com o mínimo de 35 anos (artigo 14, § 3º, VI, alínea *a*), estar no gozo dos direitos políticos (artigo 14, § 3º, II), ter domicílio eleitoral na circunscrição (artigo 14, § 3º, IV), não ser inalistável, nem analfabeto (artigo 14, § 4º) e não ser inelegível (artigo 14, § 7º). O Presidente da República deve ser um candidato partidário.

A Constituição da República prevê que a soberania popular será exercida via sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular (artigo 14, *caput*, I, II e III).

Nessa linha, o Presidente da República investe-se no cargo mediante eleição, que ocorre em datas previamente fixadas no texto constitucional: no primeiro domingo de outubro (primeiro turno) e no último domingo de outubro (segundo turno) do ano anterior ao término do mandato, conforme

⁷⁵ PAULO BONAVIDES – *Curso de Direito Constitucional* cit., p. 222.

⁷⁶ José Afonso da Silva elucida que a expressão “*Poder Executivo* é de conteúdo incerto. Em nossa Constituição, ora exprime a função (art. 76), ora o órgão (cargo e ocupante, art. 2º)”. JOSÉ AFONSO DA SILVA – *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2008, p. 542.

disposto no artigo 77º, para o exercício de um mandato de quatro anos (artigo 82), com a possibilidade de reeleição para *um único período subsequente*, garantida pela Emenda Constitucional n. 16/1997.

De acordo com o artigo 77, § 2º da Constituição da República “Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”. Ademais, cumpre salientar que a eleição do Presidente implica, de igual modo, a do Vice-Presidente (artigo 77, § 1º), no intuito de prevenir que o Vice eleito possa pertencer a partido de oposição ao Presidente.⁷⁷

No ato de sua posse conjunta com o Vice-Presidente, a qual tem lugar no Congresso Nacional, o Presidente realiza o compromisso “de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.” (artigos 78, 57, § 3º, III e § 6º), com as atribuições constantes, nomeadamente, no artigo 84, incisos I a XXVII da Constituição.

3.2. As atribuições do Presidente da República no Brasil

O artigo 84 da Constituição da República de 1988 enumera as atribuições *privativas* do Presidente, podendo ocorrer delegação parcial, conforme verificaremos adiante. A doutrina apresenta classificações variadas quanto às referidas atribuições, as quais se “dilatam da matéria legislativa à ordem administrativa, da esfera do poder militar ao campo da política exterior, dos negócios da ordem federativa aos da função judiciária”.⁷⁸

Cabe ao Presidente a iniciativa do processo legislativo, bem como de “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, de expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”, além de “vetar projetos de lei, total ou parcialmente” (artigo 84, III, IV e V).

Merece destaque a previsão do artigo 62 da CRB/88, que confere ao Presidente da República o poder de “adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”, sob a condição de envolver casos de “relevância e urgência”, acompanhada

⁷⁷ JOSÉ AFONSO DA SILVA – *Curso de Direito Constitucional Positivo* cit., p. 545.

⁷⁸ PAULO BONAVIDES – *Ciência Política* cit., p. 390.

das vedações em relação às matérias arroladas no § 1º, I a IV, do artigo em comento.

De acordo com o § 3º, do artigo 62, as medidas provisórias perderão eficácia “se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, e, no caso de a medida provisória não ser apreciada até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, passa a entrar “em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.” (artigo 62, § 6º).

No período de 2011 a 2014, cento e quarenta e quatro medidas provisórias foram publicadas (522 a 666), algumas convertidas em lei, outras tiveram a vigência encerrada ou foram revogadas. No ano de 2015 a primeira medida provisória, de 2.1.2015, recebeu a numeração 667, e, até a data de 1.9.2016, chega-se com a medida de número 744.⁷⁹ Esses números revelam a acentuação da competência legislativa do Presidente da República de modo concorrente ao Congresso Nacional e, não raro, tem gerado discussões quanto à ausência de cumprimento dos requisitos da urgência e relevância exigidos⁸⁰. Em última análise, este quadro pode colocar em causa a harmonia e o equilíbrio que devem existir entre os Poderes da República.

O Presidente da República, via decreto, ainda pode dispor sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (artigo 84, VI; “a” e “b”).

De igual modo, cumpre ao Presidente da República a atribuição de decretar o estado de defesa e o estado de sítio bem como decretar e executar

⁷⁹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Consult. 12 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2011-2014.htm. e http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2015-2018.htm

⁸⁰ LENIO LUIZ STRECK – “Democracia, Jurisdição Constitucional e Presidencialismo de Coalizão”. Observatório da Jurisdição Constitucional. Brasília: IDP, Ano 6, vol. 1, mai./2013. ISSN 1982-4564. Cfr. p. 212. Consult. 13 set. 2016. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/observatorio/article/viewFile/856/595>.

a intervenção federal (artigo 84, IX e X), devendo zelar pelo equilíbrio e preservação da ordem federativa.

Acrescentamos, resumidamente, a classificação de Paulo Bonavides quanto às principais atribuições do Presidente, consoante *infra* discriminadas:

- i) Em *matéria administrativa* cabe ao Presidente: nomear e exonerar os Ministros de Estado; exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; nomear os diretores do Banco Central e outros servidores;
- ii) No que tange ao *poder militar*, o Presidente tem competência privativa para: a) declarar guerra no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas; b) decretar a mobilização nacional, total ou parcial; c) celebrar a paz, com autorização ou *ad referendum* do Congresso Nacional; d) permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; e) exercer o comando supremo das Forças Armadas; f) promover os oficiais-generais das Forças Armadas e nomeá-los para os cargos que lhe são privativos;
- iii) Respeitante à *política exterior* o presidente: a) mantém relações com Estados estrangeiros; b) acredita seus representantes diplomáticos; c) celebra tratados, convenções e atos internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional;
- iv) Atribuições de *cunho judiciário*: a) conceder indulto e comutar penas, com anuência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; b) nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; c) nomear magistrados nos casos previstos pela Constituição e d) nomear o Advogado-Geral da União.⁸¹ Entre as principais atribuições do Presidente também estão a de nomear os membros do Conselho da República e de convocar e presidir o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República (artigo 84, XVII e XVIII).

⁸¹ PAULO BONAVIDES – *Ciência Política* cit., pp. 391-392.

Finalmente, insta salientar que nos termos do parágrafo único do artigo 84, o Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, do referido artigo, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações. Diante dessa possibilidade de delegação de parte das atribuições presidenciais, Jorge Bacelar Gouveia ensina que o presidencialismo no Brasil possui um “caráter imperfeito”, pois, em suas palavras, “cifra-se na figura, constitucionalmente autónoma, do Governo Federal, composto pelos Ministros de Estado, a quem o Presidente da República pode deferir competências executivas”.⁸²

4. A responsabilidade do Presidente da República do Brasil: o caso do impeachment da Presidente Dilma Rousseff

No caso brasileiro, o Presidente da República está sujeito ao cometimento de crimes de responsabilidade e de crimes comuns. Enquanto estes são previstos na legislação penal comum ou especial, os primeiros são estabelecidos no texto constitucional e se distinguem em: a) *infrações políticas*: são aquelas que atentam contra a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, bem como contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, e a segurança interna do País; (artigo 85, I, II, III e IV, da CRB/88); b) crimes funcionais, que atentam contra: a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (artigo 85, V, VI e VII, da CRB/88).⁸³

A Constituição remete a definição de todos esses crimes para a lei especial, que estabelecerá as normas para processo e julgamento (artigo 85, parágrafo único), conforme já consta estabelecido na Lei n. 1.079/50, designada por Lei do *Impeachment*.⁸⁴

O processo é dividido em duas partes: *juízo de admissibilidade do processo* e *processo e julgamento*, sendo que qualquer cidadão brasileiro poderá

⁸² JORGE BACELAR GOUVEIA – *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, 5ª ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2013, p. 320.

⁸³ JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito* cit., pp. 550-551.

⁸⁴ Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. Consult. 11 set. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm.

“denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados” (artigo 14, da Lei 1.079/50), como pode ser observado no recente processo de *impeachment* movido contra a ex-Presidente Dilma Vana Rousseff.

Na data de 17 de abril de 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados “autorizou a abertura de processo contra a Presidente da República, por crime de responsabilidade”, por meio de 367 votos favoráveis “por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item II); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3)”.⁸⁵

O Senado Federal admitiu o processamento da denúncia, por 55 votos. No dia 12 de maio a Presidente ficou suspensa de suas funções, conforme mandamento do artigo 86 § 1º, II, da CRB/88. No seguimento, o Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff cometeu os crimes de responsabilidade, condenando a Presidente da República à perda do cargo.

Na sequência, “O Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se haver obtido nesta votação 2/3 dos votos constitucionalmente previstos”.⁸⁶ Neste aspecto, há uma evidente inconstitucionalidade ao contrariar o artigo 52, parágrafo único da Constituição da República de 1988, que determina a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais.⁸⁷

⁸⁵ SENADO FEDERAL. A documentação completa do referido processo de *impeachment* pode ser consultada na página oficial do Senado Federal. Consult. 31 ago. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>.

⁸⁶ SENADO FEDERAL. A íntegra da sentença do processo de *impeachment* pode ser consultada no seguinte endereço eletrônico: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>. Consult. 31 ago. 2016

⁸⁷ *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Assim reza o artigo 52: “Compete privativamente ao Senado Federal: I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles () Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois

O caso do *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff levantou opiniões diversas entre os doutrinadores brasileiros, nomeadamente quanto aos fundamentos que autorizaram a abertura do referido processo, mas, sobretudo, a indagação direcionava em saber se tratava de um golpe contra uma Presidente eleita pelo sufrágio popular.

Na oportunidade, Ives Gandra da Silva Martins emitiu parecer – quanto aos atos contra a probidade da administração, no caso concreto da Petrobrás – no sentido de que “o constituinte, ao falar em crimes de responsabilidade, não distinguiu os crimes dolosos dos culposos”, assim, diante dos fatos narrados, concluiu na consulta que “há elementos jurídicos para que seja proposto e admitido o *impeachment* da atual presidente da República, Dilma Rousseff”.⁸⁸

De outro lado, Lenio Luiz Streck não verificou elemento objetivo para subsidiar o processo de *impeachment*, manifestando no sentido de que “a lei de improbidade administrativa exige dolo, isto é, intenção manifesta de fazer tal coisa. Não admite culpa”, ademais, naquele momento, Dilma não era presidente da República, então esse fato também não poderia ser usado contra ela”.⁸⁹

Ocorre que, para algumas questões apenas o tempo e o amadurecimento das reflexões poderão oferecer acerto em alguma resposta, no entanto, por ora, destacamos que ao considerar um golpe como “uma substituição do poder político por meios inconstitucionais”⁹⁰, e uma vez previsto o processo

terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. Consult. 10 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct

⁸⁸ IVES GANDRA DA SILVA MARTINS – Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade – inteligência dos §§ 5º e 6º do artigo 37 da CF – improbidade administrativa por culpa ou dolo – disciplina jurídica do *impeachment* Presidencial (artigo 85 inciso V da CF – Parecer. Consult. 10 set. 2016. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/parecer-ives-gandra-impeachment.pdf>

⁸⁹ LENIO LUIZ STRECK – Entrevista publicada em 28/02/2015. Consult. 2 set. 2016. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/proa/noticia/2015/02/lenio-streck-nao-ha-nenhum-elemento-objetivo-para-impeachment-4708988.html#>

⁹⁰ CARLOS BLANCO DE MORAIS – “Megaescândalos Do Mensalão E Da “Lava Jato” Enlamearam OPT”. Consult. 2 set. 2016 Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-set-02/carlos-blanco-morais-megaescandalos-enlamearam-pt>

de *impeachment* na Constituição da República, obedecendo rigorosamente os seus trâmites legais, pensamos que, do ponto de vista jurídico, resta um tanto fragilizada a tese de existência de golpe no caso em questão.

Entrementes, considerando a crise instalada no Brasil, que ainda perdura no tempo, mesmo após a condenação da ex-Presidente por meio do processo de *impeachment*, a situação pode indicar a necessidade de mudanças.

Uma das sugestões doutrinárias, segue no sentido de substituição do “*impeachment*” “pela votação da não confiança do Congresso ao Executivo presidencial, por 2/3 dos votos” e, no caso de se alcançar essa maioria, seriam convocadas eleições especiais “(a que o presidente em exercício poderia igualmente concorrer) no espaço de um mês.”⁹¹

No caso de Portugal, a saída de uma crise política que coloque em causa o “regular funcionamento das instituições democráticas”, encontra apoio no poder que o Presidente da República dispõe de demitir do Governo e de dissolver a Assembleia da República, conforme autorizado pelo artigo 195º, n. 2, da CRP/76, ou seja, nessas situações o chefe de Estado cumpre uma importante função de atuar como “*bombeiro do sistema*”, conforme descrevem Canotilho e Vital Moreira.⁹²

III. Síntese Comparativa dos Estudos Desenvolvidos sobre os Poderes dos Chefes de Estado de Portugal e do Brasil

1. Quanto ao princípio da separação dos poderes

No que respeita a Portugal, a interligação entre Governo e Assembleia se revela com maior estreitamento de laços e, nesse contexto, o chefe de Estado se destaca daqueles outros órgãos de soberania, considerando as funções que exerce. Mas não há uma separação típica dos poderes, tendo em conta o sistema de governo adotado, o qual se afasta do regime presidencial, ante a acentuada componente de base parlamentar.

Considerando que a República Federativa do Brasil adota por definição o regime presidencial, os poderes se encontram mais nitidamente separados, consoante o expresso no artigo 2º da Constituição da República de

⁹¹ CRISTINA QUEIROZ, *Os poderes cit.*, p. 237.

⁹² J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes cit.*, p. 30.

1988. Entrementes, como exigência do Estado Social que o caracteriza, o Poder Executivo deve atuar em colaboração e em harmonia com os demais Poderes. Portanto, pode-se afirmar que o texto constitucional consagra, “respectivamente, as teorias da *separação dos poderes* e dos *freios e contrapesos*”.⁹³

2. Quanto ao sistema de governo

Em que pese a afirmação de que o sistema de governo português seja o semipresidencial, esta designação é criticada por parte dos constitucionalistas portugueses. Consoante exposto no decorrer desta investigação, os autores pesquisados consideram que em Portugal há um *sistema de base parlamentar*, quando muito com um “corretivo presidencial”, porque está presente a responsabilidade do governo ante o parlamento e a separação entre o Governo e o Presidente da República. De outro lado, embora o Presidente seja eleito por sufrágio universal e detenha poderes próprios, não pode realizar o seu enquadramento como sistema presidencialista, essencialmente, porque, o Presidente da República não assume a chefia do governo.

De outro lado, diferentemente, no Brasil o sistema de governo adotado é por definição o Presidencialismo, com destacada atuação do Presidente da República, que exerce as funções de chefe de Estado e chefe de Governo, como representante máximo do Poder Executivo, auxiliado pelos Ministros de Estado.

3. Candidatura, eleição, reeleição, mandato e juramento do Presidente da República: semelhanças e diferenças

a) Candidatura: em Portugal, o Presidente da República não é considerado um candidato partidário, pois apresenta a sua candidatura diretamente aos cidadãos e não aos partidos, colocando em evidência a neutralidade do chefe de Estado, enquanto no Brasil, uma das condições de elegibilidade do Presidente é a filiação partidária.

⁹³ ALEXANDRE DE MORAES – *Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 5ª ed., 2005, p. 137.

b) Eleição, reeleição: tanto em Portugal quanto no Brasil os respectivos Presidentes são eleitos mediante eleições diretas, por sufrágio universal e com a possibilidade de reeleição para um segundo mandato.

c) Mandato: a duração do mandato do Presidente em Portugal é de cinco anos e, no Brasil, o Presidente cumpre o mandato de quatro anos.

d) Juramento: o Presidente da República de Portugal presta o juramento de cumprir fielmente as suas funções, bem como de cumprir e fazer cumprir a Constituição da República Portuguesa. De modo semelhante, o compromisso do Presidente do Brasil consiste em manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, a integridade e a independência do Brasil, mas vai além, ao ter consigo o compromisso de promover o bem geral do povo brasileiro.

4. Os poderes e a responsabilidade dos Chefes de Estado

Em Portugal, o Presidente da República é uma figura neutra, mas não passiva, pois tem ao seu encargo importantes funções, entre as principais, a de garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas (art. 120º, da CRP/76). Difere fundamentalmente do chefe de Estado brasileiro, porque não é o chefe do Governo, e exerce a função de *orientação* política do país. Para tanto, dispõe de um conjunto de poderes próprios e partilhados.

No tocante ao Brasil, em decorrência do sistema de governo adotado – presidencialista – o Presidente da República acumula as funções de chefe de Estado e de chefe de Governo, dispondo de amplas atribuições, com representação interna e externa, conforme rol constante no artigo 84 da CRB/88. Neste ponto se coloca uma das principais críticas, tanto quanto ao sistema de governo adotado, quanto ao excessivo número de poderes que lhe são conferidos, sendo que alguns deles terminam por colocar em causa o princípio de separação dos poderes, por exemplo, quando o Presidente se utiliza em demasia da edição de medidas provisórias e interfere na atividade do Poder Legislativo.

Relacionado ao tema dos poderes dos chefes de Estado, está o da responsabilidade. Em Portugal, o instituto da referenda ministerial atrai, sobremaneira, a responsabilidade do governo quanto aos atos presidenciais que dependem da referenda, pois a um só tempo indica que o governo é responsável diante do Parlamento e justifica o que Cristina Queiroz denomina de “não responsabilidade do chefe de Estado”, conforme estudado anteriormente.

No Brasil, o Presidente da República responde por crimes comuns e de responsabilidade. Os primeiros são previstos na legislação comum ou especial e os crimes de responsabilidade possuem previsão constitucional, que remete para a lei especial a definição, processo e julgamento de tais crimes, conforme já consta estabelecido na Lei n. 1.079/50 (Lei do *Impeachment*).

Resumidamente, a partir da recente crise política instalada no Brasil, e a indicação de que mesmo após concluído o processo de *impeachment*, a instabilidade política ainda perdura, bem como, ante os diversos questionamentos que colocam em causa a atuação regular das instituições democráticas, é necessário desenvolver reflexões tanto ao nível da responsabilização do Presidente – por exemplo, quanto à adequação ou inadequação do *impeachment* como mecanismo de se alcançar a responsabilização dos chefes de Estado – quanto ao próprio sistema de governo adotado.

Contudo, nessa ligeira síntese comparativa não defendemos a transposição simples do sistema de governo português para o brasileiro – vez que enseja a análise de questões complexas – mas também não podemos ignorar que se um Presidente pode atuar de modo neutro, a fim de garantir o regular funcionamento das instituições democráticas – como é o caso de Portugal – esta vantagem se sobrepõe de modo relevante ao compararmos com os atuais mecanismos de responsabilização e de exercício das funções do chefe de Estado do Brasil.

Conclusão

Ao tratarem das funções constitucionais do Presidente da República de Portugal, Canotilho e Vital Moreira, citam W. Kaltefleiter, o qual esclarece que duas são as tarefas comuns que os chefes de Estado necessitam desempenhar em todas as formas de Estado: “articular o consenso constitucional

e preservar, defender e fomentar a funcionalidade (*Arbeitsfähigkeit*) do sistema democrático”.⁹⁴

No entanto, os desafios que se colocam a par das suprarreferidas atribuições, implicam a necessidade de uma análise ampliada em torno dos problemas internos de cada país. É justamente neste ponto que podemos perceber e concluir sobre a importância que adquire os métodos e a disciplina de Direito Público Comparado.

Isso porque, ao realizarmos o estudo comparado dos poderes dos chefes de Estado de Portugal e do Brasil, inseridos no contexto da análise sobre o princípio da separação dos poderes e do sistema de governo adotado por cada país, guardadas as devidas diferenças e peculiaridades, foi possível perceber a imperiosa necessidade de mudanças, em especial, no caso brasileiro, quanto ao processo de responsabilidade do Presidente da República, via o processo de *impeachment*.

Verificamos que no anseio de atender aos reclamos sociais do povo, como exigência do próprio Estado Social, a tendência é de ampliar consideravelmente os poderes do Presidente da República no sistema presidencialista. Entrementes, há que se atentar para os riscos que impõem a concentração de poder e a ampliação desses poderes, a fim de não gerar o que Paulo Bonavides designa por “ditaduras constitucionais”.⁹⁵

De igual modo, em linhas de considerações finais, cumpre ressaltar que ao lado dos poderes do chefe de Estado estão aqueles que Paulo Bonavides designa por “novos poderes”, entre eles, “o poder dos partidos, o poder politizado (grupos de interesses que logo se convertem em grupos de pressão), o poder militar, o poder burocrático, o poder das elites científicas”, sendo que tais poderes, em tempos de crises políticas – como a vivenciada no Brasil – demonstram com mais agudez a necessidade de reflexão: será que o caminho viável para resguardar o funcionamento das instituições democráticas, com o necessário reequilíbrio dos poderes não seria contar nos quadros político-jurídico com um poder neutro, que pudesse mediar os conflitos, a exemplo do que ocorre em Portugal? Será que o sistema parlamentarista não seria o mais adequado?

⁹⁴ W. KALTEFLEITER. In: J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Os poderes* cit., p. 31.

⁹⁵ PAULO BONAVIDES – *Ciência Política* cit., pp. 392-393.

Paulo Bonavides sugere uma resposta positiva⁹⁶ – mas desvinculada da análise comparada ao sistema de governo de Portugal – com a qual anuímos e entendemos ser aplicada ao presente estudo, pois o referido autor defende que a existência de “uma instituição desinteressada, volvida unicamente para as superiores motivações de ordem geral” é “capaz de uma arbitragem serena toda vez que as competições políticas pusessem em perigo o fundamento das instituições”⁹⁷ e, portanto, nesta conclusão-reflexão identificamos o principal contributo oferecido por meio dos estudos de Direito Público Comparado, via a microcomparação relacionada aos poderes dos chefes de Estado de Portugal e do Brasil.

⁹⁶ Paulo Bonavides expressa no seguinte sentido: “A crônica do presidencialismo no nosso país revela a existência de sete constituições em 100 anos, cinco repúblicas, quatro ditaduras, uma delas com duração de 20 anos, sete golpes de Estado ostensivos...Uma técnica governista que tenha esse passado e produza semelhantes tumultos e instabilidades bem merece o que disse dele Gilberto Amado “o presidencialismo escraviza os parlamentos, estrangula a palavra, implanta o silêncio, desanima e cresta a inteligência...Teoricamente, o parlamentarismo será o começo da solução de todos os nossos problemas institucionais”. PAULO BONAVIDES – “O parlamentarismo no Brasil” in *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, Ano VII, nº 4, 1993, pp.7-13. Consult. 12 out. 2018. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista4/revista4%20PAULO%20BONAVIDES%20O%20Parlamentarismo%20no%20Brasil.pdf>

⁹⁷ PAULO BONAVIDES – *Ciência Política* cit., p. 183.

Anexo I

OS PODERES DOS CHEFES DE ESTADO: PORTUGAL E BRASIL						
	PORTUGAL			BRASIL		
	Sim/Não	Limitação	Artigo	Sim/Não	Limitação	Artigo
Eleição via sufrágio direto e universal	Sim		121º, n. 1	Sim		14 e 77
Mandato	5 anos		128º	4 anos		82
Reeleição	Sim	“Não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo”	123º, n. 1	Sim	para um único período subsequente	14, § 5º
Renúncia	Sim		131º	Sim		
Dissolução do Parlamento	Sim		133º, e	Não se aplica		
Nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro	Sim		133º, f e g, segunda parte e 187º, n. 1	Não se aplica		
Nomeação e exoneração de Membros do Governo	Sim	Presidente faz nomeação para cargos públicos, mas quanto aos membros do governo, é sob proposta do Primeiro-Ministro	133º. h, l, m, n	Sim		84, I
Promulgação	Sim		136º	Sim		84, IV
Veto	Sim		136º	Sim		84, V
Convocação de Referendo	Não	Mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo	115º, n. 1	Não	Competência do Congresso Nacional	49, XV
Comandante das Forças Armadas	Sim		134º, a	Sim		84, XIII

Responsabilidade Criminal/ Política	Sim		130 ^o	Sim		85 (crimes de responsabilidade) e Lei 1.079/50 Nos crimes comuns, a legislação comum ou especial
Ratificação de Tratados	Sim	depois de devidamente aprovados;	135 ^o , <i>b</i>	Não	O presidente celebra, mas fica sujeito a referendo do Congresso Nacional	84, VIII 49, I
Nomeação de Embaixadores	Sim	“sob proposta do Governo”	135 ^o , <i>a</i>		Acredita os representantes diplomáticos	84, VII
Imunidade	Sim		130 ^o	Sim		86, § 4 ^o
Competências executivas		Não é chefe de governo		Sim		84, I, II, VI, XVIII...
Competências relacionadas ao Poder Judiciário	Sim		134 ^o , <i>f</i>	Sim		84, XII, XV
Competências relacionadas ao Poder Legislativo	Sim		133 ^o , <i>c</i> , <i>d</i> , <i>e</i> , <i>f</i>	Sim		84, III, IV, 62

Bibliografia

- BONAVIDES, PAULO – *Curso de Direito Constitucional*, 26ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2011, 835 p. ISBN 978-85-392-0065-8.
- BONAVIDES, PAULO – *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 10ª ed., 2000, 616 p. ISBN 85-7420-023-9.
- CANOTILHO, J. J. GOMES. MOREIRA, VITAL – *Os poderes do Presidente da República: especialmente em matéria de defesa e política externa*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. – 117 pp. ISBN 972-32-0468-1 (Broch.).
- CANOTILHO, J. J. GOMES – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. 1522 pp. ISBN 972-40-2106-8.
- Constituição, 1976 – Constituição da República Portuguesa*. Isabel Rocha (coord.). 3ª ed. Porto: Porto Editora, 2014.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR – *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, 5ª ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2013, 691 pp. ISBN 978-972-40-5393-6.
- MIRANDA, JORGE – *O constitucionalismo liberal luso-brasileiro*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001, 307 pp. ISBN –972-787-034-1.
- MONTESQUIEU – *Do Espírito das Leis*. Trad. de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002, 727 pp. ISBN 857232-460-7.
- MORAES, ALEXANDRE DE – *Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional*. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2005. ISBN 85-224-4069-7.
- OTERO, PAULO – *Direito Constitucional Português*. Coimbra: Almedina, 2º v.: Organização do poder político, 2010, 661 pp. ISBN 978-972-40-4185-8.
- QUEIROZ, CRISTINA – *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora. 2013. 293 p. ISBN 978-972-32-2130-5 (Broch.).
- SILVA, JOSÉ AFONSO DA – *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2008, 923 p. ISBN 978-85-7420-840-4.
- VICENTE, DÁRIO MOURA – *Direito Comparado*, vol. I, 3ª Edição, Coimbra: Almedina, 2014, 566 p. ISBN 978-972-40-5453-7.

Sites consultados:

- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Consult. 6 set. 2016. Disponível em: http://www.parlamento.pt/Paginas/XII_DissolucaoAR.aspx
- BONAVIDES, PAULO – “O parlamentarismo no Brasil” in *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, Ano VII, nº 4, 1993, pp.7-13. Consult. 12 out. 2018. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista4/revista4%20PAULO%20BONAVIDES%20O%20Parlamentarismo%20no%20Brasil.pdf>

- *Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de Março de 1824)*. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm.
- *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm.
- *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. “Art. 3º – “São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.”. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm.
- *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. “Art 36 – São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm».
- *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Art 6º – São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Consult. 7 set. 2016. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm».
- *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Consult. 8 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: TÍTULO X – ATODASDISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS*. Consult. 10 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct
- *Constituição Política da República Portuguesa, de 21 de Agosto de 1911*. Consult. 2 set. 2016. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1911.pdf>.
- *Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950*. Consult. 11 set. 2016. Disponível em: «https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm».
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE – “Megaescândalos Do Mensalão E Da “Lava Jato” Enlamearam O PT”. Consult. 2 set. 2016 Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-set-02/carlos-blanco-morais-megaescandalos-enlamearam-pt>.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Consult. 12 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2011-2014.htm e http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2015-2018.htm
- SANTOS, FABIANO – *Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil*. Dados [online]. 1999, vol. 42, n.1 [cited 2016-09-12], pp.111-138. Consult. 2 mai. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100006&lng=en&nrm=iso. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000100006>.

SENADO FEDERAL. Consult. 31 ago. 2016. Disponível em: « <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>».

SENADO FEDERAL. Consult. 31 ago. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contra-dilma-rousseff>

— STRECK, LENIO LUIZ – “Democracia, Jurisdição Constitucional e Presidencialismo de Coalizão”. Observatório da Jurisdição Constitucional. Brasília: IDP, Ano 6, vol. 1, mai./2013. ISSN 1982-4564. Cfr. p. 212. Consult. 13 set. 2016. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/observatorio/article/view/File/856/595>.

STRECK, LENIO LUIZ – Entrevista publicada em 28/02/2015. Consult. 2 set. 2016. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/proa/noticia/2015/02/lenio-streck-nao-ha-nenhum-elemento-objetivo-para-impeachment-4708988.html#>

As Competências Constitucionais dos Chefes de Estado de Venezuela e Equador: Uma Análise Comparada

SÉRGIO JOÃO FERREIRA LIEVORE

Sumário: I. Introdução. II. O Bolivarianismo. III. As Constituições de Venezuela e Equador. IV. As Competências Constitucionais dos Presidentes da República da Venezuela e do Equador. 1. Dever de cumprir a Constituição e as leis. 2. Accountability. 3. Políticas públicas. 4. Plano Nacional de Desenvolvimento. 5. Dirigir a Administração Pública. 6. Estruturar e organizar os órgãos da Administração. 7. Prestar contas sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento. 8. Orçamento Geral do Estado. 9. Nomear e exonerar autoridades. 10. Relações exteriores. 11. Iniciativa de projetos de lei. 12. Sanção das leis. 13. Poder regulamentar. 14. Convocar Consulta Popular. 15. Convocar a Assembleia Nacional. 16. Chefia das Forças Armadas. 17. Segurança e defesa nacional. 18. Indultar. 19. Dissolver a Assembleia Nacional. 20. Finanças Públicas. 21. Celebrar contratos. V. Grelha Comparativa. 1. Semelhanças. 2. Diferenças. VI. Conclusão. Bibliografia.

Resumo: Este trabalho desenvolve comparação entre as constituições de Equador e Venezuela, no que se refere às competências constitucionais dos Chefes de Estado. Trata-se de abordagem sob a perspectiva bolivariana, em que se analisa essa visão política. O ensejo maior dessa comparação é desvendar como o bolivarianismo determina a formação das constituições, delineando-lhes as características centrais.

Palavras-Chave: *Direito Comparado; Bolivarianismo; Venezuela; Equador; Direito Bolivariano.*

Abstract: This paper compares the constitutions of Ecuador and Venezuela on constitutional affairs of the Heads of State. It is an approach under a Bolivarian

outlook in which this political view is analyzed. Our greatest will on this comparison is to unveil how Bolivarianism lands the form of constitutions setting its core characteristics.

Keywords: *Compared Law; Bolivarianism; Venezuela; Ecuador; Bolivarian Law.*

I. Introdução

A proposta de um estudo de Direito Público Comparado representa um leque aberto à compreensão das diferenças, semelhanças e potenciais aproximações nos entendimentos dos diversos institutos jurídicos entre os Estados cujas normas se comparam. Fixar uma metodologia analítica é tarefa desejável para evitar um empirismo precário na comparação de institutos diferentes, como se observa no magistério de Vicente¹:

“É, com efeito, a observância de certas regras metodológicas que permite distinguir uma investigação de Direito Comparado das comparações mais ou menos empíricas que quotidianamente se fazem na resolução das mais diversas questões jurídicas, assim como da simples recolha e justaposição de informações acerca de Direitos estrangeiros (sem menoscabo da relevância que estas podem ter como trabalhos preparatórios da comparação jurídica).”

Dentre as diversas oportunidades de comparação, convém contextualizar a proposta de análise em torno de um objetivo hermenêutico congregador. Por exemplo, pode-se comparar o Direito de Estados vizinhos, como Portugal e Espanha, devido à conurbação das relações jurídicas extensamente sobrepostas. Em outro giro, pode-se comparar o Direito de Estados com orientações culturais e religiosas antagônicas, como, por exemplo, o de Israel e o do Egito. Também a interpenetração das relações econômicas pode estimular o interesse recíproco na abordagem comparada dos sistemas jurídicos, como entre China e Estados Unidos. Nesta oportunidade, propomos uma comparação entre dois sistemas que se têm aproximado demasiado em função de uma ideologia política comum: o bolivarianismo.

¹ VICENTE, DÁRIO MOURA. *Direito Comparado – vol. I*. 2^a ed. Coimbra. Almedina, 2012, p. 37.

O objetivo geral desta comparação envolve as competências constitucionais dos Chefes de Estado de dois países. Propomos uma comparação entre o Direito de Venezuela e Equador, duas repúblicas presidencialistas sul-americanas que ergueram um projeto de Estado e sociedade a partir de uma perspectiva bolivariana. Esse conceito, por mal compreendido, nos convida a uma abordagem mais específica antes de discutirmos o núcleo de nosso objeto de pesquisa. Na sequência, desenvolvemos algumas reflexões sobre a edificação em geral de ambas as constituições, comentando, a propósito, aspectos como a técnica legislativa e a linguagem. Por fim, segue-se uma comparação, item por item, das competências cometidas aos presidentes de ambas as repúblicas, verificando as semelhanças e divergências, bem como os limites a sua atuação.

II. O Bolivarianismo

A expressão designa um movimento político pan latino-americano, iniciado na segunda metade da década de oitenta pelos partidários do Coronel Hugo Chávez Frías, que viria a se tornar Presidente da Venezuela. Objetiva a união dos Estados latino-americanos em uma estratégia de defesa contra o imperialismo capitalista e o neocolonialismo. Inspira-se genericamente nas ideias sociais do Libertador Simón Bolívar, postulando a justiça e a igualdade, numa inspiração iluminista. Ao longo da década de vinte do século XIX, Bolívar lutou pela independência da Gran Colômbia do domínio espanhol. Ambicionava uma grande nação poderosa para se impor contra as potências estrangeiras. Seu desejo de independência frutificou de tal forma entre os “criollos” que não se contentaram apenas com a independência do jugo da Espanha. Continuaram o processo irredentista a ponto de fragmentarem o antigo território que fora libertado por Bolívar em diversos novos Estados: Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, o que desiludiu profundamente o líder.

Sobre os antecedentes do pensamento bolivariano, ensina Borges²:

“As manifestações mais marcantes do movimento de solidariedade bolivarianista foram o Manifesto de Cartagena (1812) e a Carta da Jamaica

² BORGES, ALTAMIRO PIRES. *Que se entende por bolivarianismo*.

(1815). Nada se compara ao Congresso do Panamá (1826); mas, muito mais incomparável, ainda, foi o mais recente ascenso do movimento bolivariano de Hugo Chávez Frías, cujo início se deu com o “Caracazo” de 1987, movimento que recebeu respaldo de todo o continente.”

Modernamente, o ideal bolivariano, introduzido por Chávez, se aproxima do socialismo, embora estabelecido em menores bases teóricas. Postula o empoderamento do povo, em um processo de aproximação direta do líder com a população, sem o permissão do Parlamento. Destaca-se a ação social voltada para a diminuição da pobreza e maior igualdade de oportunidades. O objetivo de sua ação internacional é a união dos povos latino-americanos em torno de um projeto de cooperação para fortalecimento recíproco e defesa contra a atuação das grandes potências econômicas.

III. As Constituições de Venezuela e Equador

Juridicamente, a primeira constituição a ser instituída foi a da Venezuela, de mil novecentos e noventa e nove, que trouxe inovações como uma maior legitimação do controle social sobre a vida pública, uma nova organização dos poderes instituídos e uma visão de integração regional inovadora. A partir desse marco legislativo, outras nações sul-americanas se inspiraram a elaborar constituições segundo o ideal bolivariano. São elas Equador e Bolívia. Nas palavras de Ferrajoli³:

“Eu penso que a Constituição brasileira – e outras constituições latino-americanas, como a constituição recentíssima da Bolívia e aquela do Equador – pertencem à classe das constituições de última geração: constituições extensas, caracterizadas por um elevado grau de rigidez, por uma multiplicação dos direitos fundamentais nelas estabelecidos, por um desenvolvimento das funções e instituições de garantia. E estou por isso convencido que elas sejam de grande interesse para os juristas europeus, que da sua análise têm muito o que aprender.”

³ FERRAJOLI, LUIGI. “Prefácio”. In: HERMANY, RICARDO. *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010, p. 31.

A análise do insigne jurista italiano evoca o interesse acadêmico que se tem despertado na Europa por esse constitucionalismo recentíssimo sul-americano, talvez, muito mais do que na própria América do Sul.

Para Lara⁴, há uma perceptível influência do pensamento neoconstitucional nas novas constituições latino-americanas, como se observa:

“El neoconstitucionalismo tiene origen en la Alemania de la Segunda Guerra Mundial y la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal germano de 1958, para luego desarrollarse con distintas vertientes en Estados Unidos, Italia y parte de Latinoamérica, aplicándose en diversas constituciones como la de Venezuela y Bolivia en algunos pasajes, pero en la nueva Constitución Ecuatoriana (2008) se ve una clara tendencia neoconstitucional.”

Neste trabalho, estabeleceremos um paralelo entre as constituições de Venezuela e Equador enfocando as competências do Chefe de Estado, no caso, o Presidente da República que, em ambos os países, é também Chefe de Governo.

O Equador elaborou sua nova Constituição em dois mil e oito, espelhando-se, claramente, na experiência venezuelana. Há diversos aspectos em comum, como a utilização dos gêneros masculino e feminino na designação dos cargos públicos (“o Presidente ou Presidenta”), a referência nominal a Simón Bolívar nos preâmbulos e a estruturação (topologia) dos documentos. A linguagem de ambos os diplomas também se assemelha em muitos aspectos, havendo momentos em que a Constituição equatoriana repete, praticamente de forma idêntica, a redação da predecessora.

Feitas essas considerações genéricas, passamos a analisar, detidamente, as competências constitucionais dos Presidentes da República, em ambos os Estados.

⁴ LARA, MANUEL MONTERO. *El Estado Constitucional y su influencia en la configuración de los Derechos Sociales*. Disponível em: http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=650&Itemid=116. Acesso em: 21/03/2014.

IV. As Competências Constitucionais dos Presidentes da República da Venezuela e do Equador

De início, observe-se a redação da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, quanto às competências do Presidente da República:

Artículo 236.º

Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y la ley.
2. Dirigir la acción del Gobierno.
3. Nombrar y remover al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva; nombrar y remover los Ministros o Ministras.
4. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales.
5. Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente.
6. Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.
7. Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución.
8. Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley.
9. Convocar la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias.
10. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón.
11. Administrar la Hacienda Pública Nacional.
12. Negociar los empréstitos nacionales.
13. Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada.
14. Celebrar los contratos de interés nacional conforme a esta Constitución y a la ley.
15. Designar, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, al Procurador o Procuradora General de la República y a los jefes o jefas de las misiones diplomáticas permanentes.
16. Nombrar y remover a aquellos funcionarios o aquellas funcionarias cuya designación le atribuyen esta Constitución y la ley.

17. Dirigir a la Asamblea Nacional, personalmente o por intermedio del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, informes o mensajes especiales.

18. Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional.

19. Conceder indultos.

20. Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.

21. Disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en esta Constitución.

22. Convocar referendos en los casos previstos en esta Constitución.

23. Convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación.

24. Las demás que le señalen esta Constitución y la ley.

El Presidente o Presidenta de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los numerales 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22 y las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma.

Los actos del Presidente o Presidenta de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 3 y 5, serán refrendados para su validez por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y el Ministro o Ministra o Ministros o Ministras respectivos.

Artículo 237.º

Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, en sesiones ordinarias, el Presidente o Presidenta de la República presentará cada año personalmente a la Asamblea un mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior.

A título comparativo, vejamos as normas equivalentes na Constituição da República do Equador:

Art. 147.º Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.

2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.

3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.

4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.

5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.

7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.

8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.

9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.

10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.

11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.

12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.

13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.

15. Convocar a la Asamblea Nacional a periodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.

16. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial.

17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.

18. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley.

Art. 148.º La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

1. Dever de cumprir a Constituição e as leis

Ao comparar as redações de ambos os diplomas, quanto ao rol de competências do Presidente da República (art. 236 na Constituição da Venezuela e art. 147 na Constituição do Equador), logo no item 1 se observa a regra geral de fazer cumprir a lei e a Constituição. A venezuelana é mais sucinta, enquanto a redação da equatoriana é mais exemplificativa, falando em cumprir e fazer cumprir também os tratados internacionais e demais normas jurídicas.

2. Accountability

O item 2 do art. 147 da Constituição do Equador institui o dever de que apresente perante a Assembleia Nacional, por ocasião da posse, as linhas fundamentais das políticas e ações que desenvolverá ao longo do mandato. No caso da Venezuela, não existe regra idêntica, mas o art. 237 prevê que anualmente se apresente à Assembleia Nacional para trazer uma mensagem dando conta de suas ações no ano imediatamente anterior. Também pode, nos termos do art. 236, item 17, dirigir mensagens à Assembleia.

3. Políticas públicas

O item 3 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República defina e dirija as políticas públicas do Poder Executivo. Na Constituição da Venezuela, o art. 236, item 20, embora não trate de políticas públicas, aborda um dever de direção geral sobre a Administração Pública, o que, conseqüentemente, afeta as políticas públicas, mas não há uma referência específica ao tema.

4. Plano Nacional de Desenvolvimento

O item 4 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República deva apresentar ao Conselho Nacional de Planejamento proposta de Plano Nacional de Desenvolvimento, para aprovação. O art. 236, item 18, prevê o dever de formular o Plano Nacional de Desenvolvimento e dirigir sua execução, após aprovação pela Assembleia Nacional. Observa-se que, no caso equatoriano, a autoridade envia uma proposta, no venezuelano, o Presidente formula o próprio Plano. Também há diferença quanto à instância que aprova.

5. Dirigir a Administração Pública

O item 5 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República deve dirigir a Administração de forma desconcentrada e expedir os decretos necessários para sua integração, organização, regulação e controle. O art. 236 da Constituição da Venezuela possui dois itens que mencionam os temas previstos na regra equatoriana: o item 2 fala do dever de dirigir a ação do governo. Observe-se que não há a referência à necessidade de desconcentração da Administração, ainda que, em outros dispositivos constitucionais se perceba o modelo federal de Estado e, conseqüentemente, a descentralização das atividades administrativas. Também o item 8, do mesmo artigo, prevê a competência presidencial para expedir decretos com força de lei, após a autorização por uma lei habilitante. No caso equatoriano, a regra amalgamou mais núcleos normativos do que no venezuelano.

6. Estruturar e organizar os órgãos da Administração

O item 6 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República possa criar, modificar e suprimir os ministérios, entidades e instâncias de coordenação. Seu equivalente venezuelano, o item 20 do art. 236, dispõe que cabe ao Presidente fixar o número, organização e competência dos ministérios e outros organismos da Administração Pública Nacional, dentro dos princípios e lineamentos assinalados pela correspondente lei orgânica. No caso venezuelano, percebe-se a preocupação em ressaltar o princípio da legalidade.

7. Prestar contas sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento

O item 7 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República apresente anualmente à Assembleia Nacional informe sobre o cumprimento do Plano Nacional de Desenvolvimento e os objetivos que o governo se propõe a alcançar no ano seguinte. Na Constituição da Venezuela não há um equivalente exato, sendo que o artigo 237, já referido, prevê uma comunicação anual à Assembleia Nacional.

8. Orçamento Geral do Estado

O item 8 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República deva enviar a proposta de Orçamento Geral do Estado à Assembleia Nacional, para aprovação. No art. 236, item 13, da Constituição da Venezuela, há uma referência ao Orçamento, embora não quanto à iniciativa, mas para abrir créditos adicionais, tendo necessidade de prévia autorização pelo Poder Legislativo. A iniciativa é tratada no art. 311, sem que seja atribuída especificamente ao Chefe de Estado, mas ao Poder Executivo.

9. Nomear e exonerar autoridades

O item 9 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República deva nomear e exonerar os ministros e servidores públicos cuja nomeação seja de sua competência. O art. 236 da Constituição venezuelana,

em seu item 3, prevê o dever de nomear o Vice-Presidente e os ministros. No item 16, há a mesma previsão no que se refere aos servidores públicos cuja nomeação lhe seja cometida pela Constituição e pelas leis. No caso da Venezuela, os dois itens englobam as hipóteses de atuação presidencial no Equador, acrescentando uma: a possibilidade de nomear e exonerar o Vice-Presidente.

10. Relações exteriores

O item 10 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República defina a política exterior, subscreva e ratifique os tratados internacionais e nomeie e remova os chefes de missão e embaixadores. No art. 236, item 5, da Constituição venezuelana, consta que o Presidente da República deve dirigir as relações exteriores e celebrar e ratificar os tratados, acordos ou convênios internacionais. No mesmo diploma, a investidura dos chefes de missão diplomática permanente é tratada no artigo 236, item 15, que impõe prévia aprovação pelo Poder Legislativo. Neste caso, também o Procurador-Geral da República se submete à regra.

11. Iniciativa de projetos de lei

O item 11 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República tenha iniciativa legislativa no processo de formação das leis. No caso venezuelano, o art. 204, item 1, prevê a iniciativa por parte do Poder Executivo, sem que se refira especificamente ao Presidente da República.

12. Sanção das leis

O item 12 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República sancione os projetos de lei aprovados pela Assembleia Nacional e ordene sua promulgação no Registro Oficial. No caso venezuelano, a sanção ocorre por ato do Presidente da Assembleia Nacional, de acordo com o art. 207 da Constituição. Neste caso, ao contrário do modelo geralmente consagrado de sanção presidencial, o constituinte quis privilegiar a atuação da Casa Legislativa.

13. Poder regulamentar

O item 13 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República expeça os regulamentos necessários para a aplicação das leis, sem contrariá-las ou alterá-las, bem como que expeça regulamentos que convenham à boa marcha da Administração. No caso da Constituição da Venezuela, o art. 236, item 10 prevê o poder de regulamentar total ou parcialmente as leis, sem alterar seu espírito, propósito e razão. A redação no caso equatoriano é mais analítica, evidenciando a que se presta a regulamentação. Neste caso, apenas enfatiza a necessidade de não se desviar do comando legal.

14. Convocar Consulta Popular

O item 14 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República convoque consulta popular nos casos e atendidos os requisitos previstos na Constituição. Na Constituição da Venezuela, no item 22 do art. 236, há a previsão de que o Presidente da República convoque referendos nos casos previstos na Constituição. Desse modo, o sentido de ambas as normas se encontra numa aproximação entre o Presidente da República e o povo, sem intermediação do Legislativo, o que amiúde caracteriza os sistemas bolivarianos.

15. Convocar a Assembleia Nacional

O item 15 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República possa convocar a Assembleia Nacional para períodos excepcionais de sessões, com determinação de assuntos específicos a serem conhecidos. O art. 236 da Constituição da Venezuela, em seu item 9, prevê a possibilidade de o Presidente convocar a Assembleia Nacional para sessões extraordinárias.

16. Chefia das Forças Armadas

O item 16 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República exerce a máxima autoridade sobre as Forças Armadas e a

Polícia Nacional e designa os integrantes do alto mando militar e policial. Seu equivalente na Constituição da Venezuela está no art. 236, itens 5 e 6. O item 5 prevê que o Presidente dirija as Forças Armadas Nacionais em seu caráter de Comandante em Chefe, exercendo sua suprema autoridade hierárquica e fixando seu contingente. O item 6 estipula que o Presidente exerça o mando supremo das Forças Armadas Nacionais, promovendo seus oficiais a partir do grau de coronel e nomeando-os para os cargos que lhes sejam privativos. Perceba-se que a redação da Constituição venezuelana é mais detalhada, enquanto a da equatoriana, sendo mais simples, inclui a autoridade sobre a Polícia Nacional.

17. Segurança e defesa nacional

O item 17 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República vele pela manutenção da soberania, da independência do Estado, da ordem interna e da segurança pública, além de exercer a direção política da defesa nacional. O rol de competências do Presidente venezuelano não contém essas obrigações enunciadas de maneira direta, mas há que se mencionar dois itens do art. 236 que são relevantes para a questão. O item 7 trata da possibilidade de decretar os estados de exceção e restringir as garantias, nos casos previstos na Constituição. Outrossim, o item 23 prevê que o Presidente presida o Conselho de Defesa da Nação. Mencionam-se esses itens da Constituição venezuelana não porque são muito assemelhados com as disposições de sua homóloga equatoriana, mas porque tratam de temas correlatos à segurança nacional.

18. Indultar

O item 18 do art. 147 da Constituição do Equador prevê que o Presidente da República possa indultar, rebaixar ou comutar penas, de acordo com a lei. Já o art. 236, item 19, do diploma venezuelano diz sucintamente “conceder indultos”.

19. Dissolver a Assembleia Nacional

O art. 236, item 21, da Constituição da Venezuela prevê a hipótese de que o Presidente da República dissolva a Assembleia Nacional, nos termos

da Constituição. É um curioso elemento típico de sistemas parlamentaristas que foi importado para essas constituições bolivarianas. Também no Equador, de acordo com o art. 148 da Constituição, há a possibilidade de que o Presidente da República possa dissolver a Assembleia Nacional quando, a seu juízo, tiver tomado para si funções que não lhe competem, devendo haver pronunciamento prévio da Corte Constitucional. Também pode ocorrer a dissolução quando a Assembleia, de forma reiterada e injustificada, obstrui a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento ou, ainda, por grave crise política ou comoção interna. A Constituição do Equador, no mesmo artigo, impõe o limite de que a dissolução possa ocorrer apenas uma vez ao longo do mandato presidencial.

20. *Finanças Públicas*

No art. 236 da Constituição venezuelana, também é relevante mencionar os itens 11 e 12, que preveem, respectivamente, as obrigações de administrar a Fazenda Pública Nacional e de negociar os empréstimos nacionais. No caso equatoriano, o art. 286 trata genericamente de finanças públicas, enunciando alguns princípios como sustentabilidade, transparência, responsabilidade e estabilidade econômica, mas não há referência ao Presidente da República.

21. *Celebrar contratos*

Cumpre, ainda, mencionar o art. 236, item 14, da Constituição da Venezuela, que trata de celebrar os contratos de interesse nacional. Não há equivalente exato na Constituição do Equador, mas o referido item 5 do art. 147 parece englobar essa atividade na medida em que prevê a competência de “dirigir a administração pública”.

V. *Grelha Comparativa*

Com o objetivo de tornar mais didática e facilitar a comparação dos institutos referidos, elaboramos grelha comparativa contendo a síntese

do exposto, elencando as atribuições presidenciais em dois grupos, o primeiro, aglomerando as semelhanças e o segundo, as diferenças, como se segue:

1. Semelhanças

Competências	Equador	Venezuela
Dever de cumprir a Constituição e as leis.	Redação mais analítica, cumprir a Constituição, as leis e outros diplomas normativos.	Redação mais sucinta.
Accountability.	Apresentar, no início do mandato, à Assembleia Nacional, as diretrizes do governo.	Deve levar mensagem à Assembleia Nacional anualmente, além de poder encaminhar outras em momentos que considerar necessários.
Políticas públicas.	Deve definir e dirigir as políticas públicas do Poder Executivo.	Deve dirigir a Administração Pública. A redação não trata especificamente de políticas públicas.
Dirigir a Administração Pública.	Dirigir a Administração de forma desconcentrada.	Dirigir a ação de governo.
Estruturar e organizar os órgãos da Administração.	Criar, modificar e suprimir os ministérios, entidades e instâncias de coordenação.	Fixar o número, organização e competência dos ministérios e outros organismos da Administração Pública Nacional, dentro dos princípios e lineamentos assinalados pela correspondente lei orgânica.
Prestar contas sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento.	Apresente anualmente à Assembleia Nacional informe sobre o cumprimento do Plano Nacional de Desenvolvimento e os objetivos que o governo se propõe a alcançar no ano seguinte.	Não há um equivalente exato, sendo que o artigo 237, já referido, prevê uma comunicação anual à Assembleia Nacional.

Orçamento Geral do Estado.	Enviar a proposta de Orçamento Geral do Estado à Assembleia Nacional, para aprovação.	Pode abrir créditos adicionais, tendo necessidade de prévia autorização pelo Poder Legislativo. A iniciativa é tratada no art. 311, sem que seja atribuída especificamente ao Chefe de Estado, mas ao Poder Executivo.
Relações exteriores.	Definir a política exterior, subscrever e ratificar os tratados internacionais e nomear e remover os chefes de missão e embaixadores.	Dirigir as relações exteriores e celebrar e ratificar os tratados, acordos ou convênios internacionais; nomear chefes de missão diplomática permanente.
Iniciativa de projetos de lei.	Ter iniciativa legislativa no processo de formação das leis.	A Constituição prevê a iniciativa por parte do Poder Executivo, sem que se refira especificamente ao Presidente da República.
Poder regulamentar.	Expedir os regulamentos necessários para a aplicação das leis, sem contrariá-las ou alterá-las, bem como expedir regulamentos que convenham à boa marcha da Administração.	Poder de regulamentar total ou parcialmente as leis, sem alterar seu espírito, propósito e razão.
Convocar Consulta Popular.	Convocar consulta popular nos casos e atendidos os requisitos previstos na Constituição.	Convocar referendos nos casos previstos na Constituição.
Chefia das Forças Armadas.	Exercer a máxima autoridade sobre as Forças Armadas e a Polícia Nacional e designar os integrantes do alto mando militar e policial.	Dirigir as Forças Armadas Nacionais em seu caráter de Comandante em Chefe, exercendo sua suprema autoridade hierárquica e fixando seu contingente e exercer o mando supremo das Forças Armadas Nacionais, promovendo seus oficiais a partir do grau de coronel e nomeando-os para os cargos que lhes sejam privativos.

Indultar.	Indultar, rebaixar ou comutar penas, de acordo com a lei.	Conceder indultos.
Celebrar contratos.	Não há equivalente exato na Constituição do Equador, mas a norma parece englobar essa atividade na medida em que prevê a competência de “dirigir a administração pública”.	Celebrar os contratos de interesse nacional.

2. Diferenças

Competências	Equador	Venezuela
Plano Nacional de Desenvolvimento.	Deve enviar o Plano para aprovação pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento.	Deve enviar o Plano para aprovação pela Assembleia Nacional.
Nomear e exonerar autoridades.	Nomear e exonerar os ministros e servidores públicos cuja nomeação seja de sua competência.	Nomear e exonerar o Vice-Presidente, os ministros e servidores públicos cuja nomeação lhe caiba.
Sanção das leis.	Sancionar os projetos de lei aprovados pela Assembleia Nacional e ordenar sua promulgação no Registro Oficial.	No caso venezuelano, a sanção ocorre por ato do Presidente da Assembleia Nacional.
Convocar a Assembleia Nacional.	Convocar a Assembleia Nacional para períodos excepcionais de sessões, com determinação de assuntos específicos a serem conhecidos.	Convocar a Assembleia Nacional para sessões extraordinárias.
Segurança e defesa nacional.	Velar pela manutenção da soberania, da independência do Estado, da ordem interna e da segurança pública, além de exercer a direção política da defesa nacional.	Decretar os estados de exceção e restringir as garantias, nos casos previstos na Constituição e presidir o Conselho de Defesa da Nação.

<p>Dissolver a Assembleia Nacional.</p>	<p>Dissolver a Assembleia Nacional quando, a seu juízo, tiver tomado para si funções que não lhe competem, devendo haver pronunciamento prévio da Corte Constitucional. Também pode ocorrer a dissolução quando a Assembleia, de forma reiterada e injustificada, obstrui a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento ou, ainda, por grave crise política ou comoção interna. A Constituição do Equador, no mesmo artigo, impõe o limite de que a dissolução possa ocorrer apenas uma vez ao longo do mandato presidencial.</p>	<p>Dissolver a Assembleia Nacional, nos termos da Constituição – caso a Assembleia remova, por censura, 3 vezes o Vice-Presidente, o Presidente poderá dissolver a Assembleia, exceto no último ano da legislatura.</p>
<p>Finanças Públicas.</p>	<p>No caso equatoriano, a Constituição trata genericamente de finanças públicas, enunciando alguns princípios como sustentabilidade, transparência, responsabilidade e estabilidade econômica, mas não há referência ao Presidente da República.</p>	<p>Administrar a Fazenda Pública Nacional e de negociar os empréstimos nacionais.</p>

VI. Conclusão

Em 1998, quando o Presidente Hugo Chávez tomou posse como mandatário da Venezuela, ao fazer o juramento obrigatório diante da Constituição, disse que jurava por “esta moribunda Constitución”. No ano seguinte, sob seu mandato, foi promulgada a nova Constituição, a primeira de orientação bolivariana. Pela primeira vez, esse pensamento político era consolidado num diploma legislativo de tamanha importância.

O pensamento bolivariano se consolidou e expandiu, abarcando outros países da América do Sul, como Equador e Bolívia, e se aproximando de forma cooperativa com outros, alinhados numa visão de esquerda política, como Peru, Argentina e Brasil. O foco central da resistência latino-americana ao capitalismo imperialista se transferiu de Cuba para a Venezuela.

O bolivarianismo é muito novo para que se possam concluir grandes reflexões sobre seus sucessos e reveses. Como movimento político, começa a ser analisado e pensado por alguns estudiosos. Entretanto, seus aspectos jurídicos ainda estão por se compreender. Neste trabalho, lançamos algumas luzes sobre a forma de compreender esse novo sistema constitucional. As duas Constituições ora discutidas se aproximam em imensos aspectos e, num parâmetro global, são muito vanguardistas. Notadamente, perceba-se como a equatoriana avançou em questões ambientais e na pormenorização dos direitos sociais. Quanto à da Venezuela, é de se ressaltar a vitalidade de seu sistema de freios e contrapesos. Seguramente, aquela se inspirou fortemente nos institutos e na estrutura desta para fixar suas disposições.

Quanto às competências dos Presidentes, é visível que a Constituição equatoriana se espelhou na venezuelana. Até mesmo a redação se assemelha. As diferenças aparentam ser muito mais circunstanciais do que, propriamente, fruto de um alinhamento ideológico diverso. Ao observarmos as competências do Presidente da República, na Venezuela, veremos que, amiúde, tem possibilidades grandes de intervenção na sociedade, mas a Constituição limitou sua atuação ao condicionar o exercício dessas competências à cooperação com o Conselho de Ministros. A Constituição venezuelana, mais que a equatoriana, se preocupou em limitar a atuação do Presidente, sem descuidar de que teria um importante papel dirigente na nova ordem institucional. Por outro lado, o diploma do Equador não teve especial interesse nessa limitação, mas também não ousou demasiado ao fixar as competências do Chefe de Estado.

Um aspecto que chama a atenção é a possibilidade de dissolução das Assembleias Nacionais, em ambos os Estados. Trata-se de um elemento característico de regimes parlamentaristas engravado no seio de sistemas jurídico-constitucionais tipicamente presidencialistas. Nesse sentido, abordando as relações entre os poderes, é certo que ambos os diplomas favorecem a interlocução direta entre o Chefe de Estado e o povo, perifereizando a interlocução com o Parlamento. Esse aspecto tem sido a fonte de enormes críticas a essa tendência da democracia direta, sendo, muitas

vezes, referido como um “populismo caudilhista” de regimes autoritários latino-americanos.

É interessante notar, ainda, como a divisão das funções do Estado, em ambas as Constituições, é fixada de maneira mais exata e coerente com a realidade da vivência em um Estado contemporâneo. Assim, há cinco “poderes”, em vez dos três propostos por Montesquieu. Acrescem-se aos tradicionais o Poder Eleitoral e o Poder de Transparência e Controle Social. O tema é vasto. Estas linhas se prenderam a uma análise mais restrita, mas fica lançada a proposta de uma maior reflexão sobre o Direito bolivariano.

Bibliografia

- BORGES, ALTAMIRO PIRES. *Que se entende por bolivarianismo*. Ainda não publicado.
- *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, promulgada a 15 de Dezembro de 1999. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/constitucion.pdf>. Acesso em: 09/03/2015.
- *Constitución Política de la República del Ecuador*. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>. Acesso em: 09/03/2015.
- FERRAJOLI, LUIGI. “Prefácio”. In: HERMANY, RICARDO (org.). *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- LARA, MANUEL MONTERO. *El Estado Constitucional y su influencia en la configuración de los Derechos Sociales*. Disponível em: http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=650&Itemid=116. Acesso em: 21/03/2014.
- VICENTE, DÁRIO MOURA. *Direito Comparado – vol. I*. 2ª ed. Coimbra. Almedina, 2012.

A Crise Migratória e os Chefes de Estado: Um Estudo Comparado entre França e Itália

EMELLIN DE OLIVEIRA¹

Sumário: Introdução; I – O Constitucionalismo, a Constituição e os Chefes de Estado em França e Itália; 1. O Constitucionalismo Francês e o Presidencialismo como Sistema de Governo; 2. A Formação do Estado Italiano e o Parlamentarismo Republicano; III – Os Chefes de Estado e as Decisões Judiciais; III – Migrações e Outras Crises; 1. França: Migrações, Terrorismo e Estado de Emergência; 2. Itália: Migrações, Fronteiras e Catástrofes Naturais; Conclusão; Bibliografia.

Resumo: O Constitucionalismo de Itália e França não divergem na sua atuação o que se reflete nas características e competências dos seus respetivos Chefes de Estado. O presente artigo propõe um estudo de comparação entre o Estado Francês e o Estado Italiano, que será seguida por uma análise mais detalhada às características dos seus Chefes de Estado. A metodologia será qualitativa e priorizará um método histórico-dedutivo, em que as competências e as atribuições de Chefes de Estado serão relacionadas à História Constitucional e à própria Constituição de cada Estado. Ademais, o presente estudo pretende tratar das funções heurísticas do Direito comparado, utilizando do cenário da Crise Migratória para perceber, no âmbito constitucional francês e italiano, a extensão e os limites das competências atribuídas aos Chefes de Estado da França e da Itália.

Palavras-Chave: *Chefe de Estado; Crise Migratória; Itália; França.*

¹ **Emellin de Oliveira** é Doutoranda em Direito na Universidade Nova de Lisboa (FDUNL), Bolsista de Doutoramento pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e Investigadora no Centro de I & D em Direito e Sociedade (CEDIS). É Licenciada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC, Brasil) e Mestre em Migrações Internacionais pelo ISCTE-IUL. Exerceu a Advocacia no Brasil e em Portugal no âmbito do Direito Migratório, contribuindo com diversas Associações e Entidades Cíveis quer em formações, quer na assessoria jurídica de questões ligadas à Imigração e ao Asilo. Sua investigação visa analisar juridicamente a Securitização da Migração na União Europeia.

Abstract: The Constitutionalism of Italy and France do not differ in their performance what it reflects in the characteristics and competences of their respective Heads of State. This article proposes a comparative study between the French and Italian States, which will be followed by a more detailed analysis of the characteristics of its Heads of State. The methodology will be qualitative and will prioritize a historical-deductive method, in which the competences and attributions of Heads of State will be related to Constitutional History and to the Constitution of each State. In addition, the present study intends to deal with the heuristic functions of comparative law, using the scenario of the Migration Crisis to perceive, within the French and Italian constitutional framework, the extent and limits of competences attributed to the Heads of State of France and Italy.

Key Words: *Head of State; Migration Crisis; Italy; France.*

Introdução

A Itália e a França, respeitadas as devidas peculiaridades, não são completamente diferentes no que se refere ao Constitucionalismo e, por conseguinte, às características que os Chefes de Estado possuem na representação de suas instituições. Isto porque, como ressalta Jorge Bacelar Gouveia², a própria expressão “Direito do Estado da Constituição”, que define o Direito Constitucional, originou-se nestes dois países.

Não obstante as características que os identificam como Estados Europeus – Estado nacional, Laicidade e Soberania³ –, a unificação territorial e social de França e Itália está relacionada com a própria formação do Estado e a escolha de representação do mesmo. Importa ainda destacar que, enquanto no caso francês, a formação do Estado moderno ocorreu ainda no século XV; a do Estado italiano, perdurou até o século XIX.

² Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional, Livro 1* (Coimbra: Almedina, 2013).

³ Essas três características são indicadas, aquando do estudo sobre “O Estado moderno ou europeu, por Jorge Miranda in *Manual de Direito Constitucional*, 1ª (Coimbra: Coimbra Editora, 2014), p.72-73.

Neste sentido, propõe-se um estudo que passará brevemente por uma *macrocomparação* entre o Estado Francês e o Estado Italiano, que será seguida por uma *microcomparação*, na qual se salientarão as características dos Chefes de Estado em situações específicas⁴. A metodologia qualitativa segue a lógica de que são indissociáveis as competências e as atribuições dos Chefes de Estado da compreensão da História Constitucional e da própria Constituição, em que estão inseridos os direitos e os deveres de seus representantes.

Ademais, pretende-se tratar das funções heurísticas do Direito comparado, utilizando do cenário da Crise Migratória para perceber, no âmbito constitucional francês e italiano, a extensão e os limites das competências atribuídas aos Chefes de Estado de França e de Itália⁵.

Desta forma, o trabalho aqui desenvolvido terá a seguinte estrutura: No capítulo I, far-se-á uma introdução breve ao constitucionalismo francês e italiano, desenvolvendo o argumento até à atual representação do Chefe de Estado, de modo a destacar algumas das suas competências. No capítulo II, analisar-se-ão decisões judiciais selecionadas em que os Chefes de Estado Francês e Italiano estão envolvidos, sejam como requerentes, sejam como requeridos. No capítulo III, trar-se-á o estudo para a atualidade, de forma a verificar, de acordo com as suas atribuições, o posicionamento do Presidente Francês e do Italiano nas situações que se impõem nos Estados que representam.

⁴ Jorge Bacelar Gouveia esclarece que ocorre: “a *macro-comparação* quando se pretende comparar bloco ou ordenamentos jurídicos; e a *micro-comparação*, quando se compara um instituto ou um problema mais específico, numa ótica funcional” in *Manual de Direito Constitucional, Livro 1*, p.232.

⁵ “Mas o Direito Comparado auxilia também o jurista na descoberta de soluções para os problemas postos pela regulação da convivência social. Daqui as suas *funções heurísticas*. Assim, o Direito Comparado é desde logo imprescindível à determinação do sentido e alcance das normas e institutos de Direito nacional, sempre que estes reflitam princípios igualmente consagrados no Direito de outro ou outros países ou que hajam sido recebidos deles. Por outro lado, o Direito Comparado é hoje o esteio do *desenvolvimento jurisprudencial do Direito nacional*: na busca de soluções para os problemas novos que a vida em sociedade constantemente suscita, os tribunais apelam muitas vezes à lição de outros sistemas jurídicos, extraindo deles orientações relevantes quanto ao modo ou aos modos possíveis de resolvê-los” in Dário Moura Vicente, *Direito Comparado – Vol. I, Introdução. Sistemas Jurídicos Em Geral*. (Coimbra: Almedina, 2015), p.21-22.

Com isso, a conclusão prevista é a existência de uma inversão política nos regimes escolhidos, em que os Chefes de Estados se fortalecem e enfraquecem face ao Representante do Governo, em consonância ao percurso histórico de cada um dos países em estudo. No entanto, a Crise Migratória aparece nos debates políticos e causa reflexos no ordenamento jurídico de ambos os Estados, obrigando os seus respectivos Presidentes, no limite de suas atribuições, atuar e/ou manifestar-se em nome da integridade e da ordem do Estado.

I – O constitucionalismo, a constituição e os chefes de estado em França e Itália

Em 1789, o artigo 3.^o da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estabelecia que: “O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente”. A partir do estabelecimento deste princípio surge a ideia de Estado nacional, que se constitui uma entidade unitária e indivisível (o Estado), representando os valores e os ideais comuns de um povo (a Nação)⁶.

J.J. Gomes Canotilho, neste sentido, esclarece que, a partir do estabelecimento dos Estados nacionais, surge também o movimento constitucional, no qual o Constitucionalismo é percebido como uma “teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”.⁷ Ainda, Canotilho explica que foi o constitucionalismo moderno que legitimou o aparecimento da constituição moderna, definida como “a ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político”.⁸ As constituições modernas, diferentemente do previsto no artigo 16.^o da Convenção dos Direitos do Homem e

⁶ Lucio Pegoraro and Angelo Rinella, *Sistemi Costituzionali Comparati* (Turim: G. Giappichelli Editore, 2017), p.59.

⁷ Jose Joaquim Gomes. Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria Da Constituição*, 7.^a ed. (Coimbra: Almedina, 2003), p.51.

⁸ Canotilho, p.52.

do Cidadão, de 1789, já não tinham um referencial normativo baseado nas respetivas sociedades, mas tendo por referência os próprios Estados, que se distinguiam da figura da sociedade para melhor organizá-la.⁹

Importa, no entanto, ressaltar que, mesmo sendo a manifestação dos ideais e dos valores de um povo circunscrito num território, o Estado e as suas instituições, como explica Jorge Miranda¹⁰, devem obediência ao Direito, inclusivamente ao Direito criado por eles mesmos. O mesmo autor defende ainda que a coercibilidade, mesmo não sendo uma característica geral do Direito, é inerente à organização política estatal, de modo a garantir a administração da justiça entre pessoas e grupos sob a jurisdição de um Estado. Assim, o Estado moderno (de tipo Europeu), além de ser nacional, também tem como características a Laicidade – ou Secularização –, em que a política não tem por base fins religiosos; e a Soberania, que reflete a sua independência externa (em relação a outros Estados), e a sua primazia interna (em relação aos indivíduos, aos órgãos e às instituições).

Apesar dessas características que traçam semelhanças entre as Constituições dos Estados europeus, como afirma Paulo Otero, cada constituição representa uma ordem de valores, revelando as ideias e as concepções políticas dominantes aquando da sua formulação.¹¹ Por isso, verificadas algumas características gerais das constituições modernas, passar-se-á a análise do caso francês e italiano em específico.

⁹ “Ergue-se, assim, o Estado a conceito ordenador da comunidade política, reduzindo-se a constituição a simples *lei do Estado e do seu poder*. A constituição só se compreende através do Estado. O conceito de *Estado Constitucional* servirá para resolver este impasse: a constituição é uma lei prominente que conforma o Estado” in Canotilho, p.89.

¹⁰ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Volume I*, 1.ª ed. (Coimbra: Coimbra Editora, 2014), p.12.

¹¹ “Todas as Constituições pressupõem e traduzem uma determinada ordem de valores: não existem Constituições axiologicamente neutras. (...) A ordem de valores expressa pela Constituição, revelando sempre a concepção política dominante, traduz um traço identificativo do próprio texto constitucional: a cada Constituição corresponde uma determinada identidade axiológica” in Paulo. Otero, *Direito Constitucional Português* (Coimbra: Almedina, 2017), p.21.

1. O Constitucionalismo Francês e o Presidencialismo como Sistema de Governo.

A França desde 1789, com o fim do regime monárquico, assistiu a diversas mudanças de forma de governo e a dezasseis revisões constitucionais, sendo por isso nomeada de “um laboratório constitucional”¹². Tal ideia também se encontra destacada por Paolo Ridola, na obra *Diritto Costituzionale Comparato*, em que afirma representar a Revolução Francesa um laboratório de experimentação e investigação na história do constitucionalismo¹³.

Salienta-se que o constitucionalismo francês se inicia com a queda da Bastilha e a mudança de Estado, de Moderno para Contemporâneo, tendo como princípios balizadores os que se viram defendidos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Segundo J.J. Canotilho, no constitucionalismo francês, a ideia de Estado de direito tinha por base a criação de um *État Légal*, que seria uma “ordem jurídica hierárquica”, assente na primazia da lei.¹⁴

A primeira Constituição, datada de 1791 aponta como regime uma Monarquia Constitucional, sendo o Rei, o Chefe de Estado; e o Primeiro Ministro, Chefe de Governo.

A Primeira República, entretanto, é logo instituída em 1791, com a condenação à morte do rei e a queda da Monarquia. Este período Republicano também não foi longo, devido à instabilidade e à efervescência das mudanças político-sociais na França. Napoleão Bonaparte assume o poder e o Império toma forma de Regime na história francesa.

¹² Gouveia, *Manual de Direito Constitucional, Livro 1*, p.282.

¹³ “La rivoluzione francese rappresenta il più affascinante laboratorio di sperimentazione e di ricerca nell storia del costituzionalismo” in Paolo. Carrozza, Alfonso. Di Giovine, and Giuseppe Franco. Ferrari, *Diritto Costituzionale Comparato* (Laterza, 2009), p.38.

¹⁴ “O princípio da primazia da lei servia para a submissão ao direito do poder político ‘sob um duplo ponto de vista’: (1) os cidadãos têm a garantia de que a lei só pode ser editada pelo órgão legislativo, isto é, o órgão representativo da vontade geral [...]; (2) em virtude da sua dignidade – obra dos representantes da Nação, a lei constitui a fonte de direito hierarquicamente superior [...], por isso, todas as medidas adoptadas pelo poder executivo a fim de lhe dar execução deviam estar em conformidade com ela [...]” in Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria Da Constituição*, 95-96.

A volta ao Regime Republicano dar-se-á apenas em 1848, através de um golpe de Estado, em que o Presidente será Chefe de Estado e de Governo, eleito diretamente por sufrágio universal por um período de quatro anos. Novamente, em 1852, outro Bonaparte traz de volta o Império. A República, no entanto, retornaria em 1875, perdurando até 1940, aquando da eclosão da II Guerra Mundial. A França voltaria a ter Constituição em 1945, com o Governo Provisório de Libertação, que submeteu o novo texto a referendo popular.

A crise com a Argélia e a fraca administração do Governo Provisório reacenderam os anseios para a formulação de uma nova Constituição, que inauguraria a V República Francesa e teria como representante o General Charles de Gaulle, em 1958¹⁵. Gouveia ressalta o facto de que esta Constituição francesa é particular no sentido em que foi rececionada pelos próprios cidadãos, por meio de referendo, o que os torna autores diretos da nova ordem constitucional.¹⁶

Esta nova Constituição é a que está em vigor atualmente, mesmo já tendo passado por oito revisões e possuir uma considerável rigidez para a modificação do seu texto, que apenas pode ocorrer através de um complexo procedimento a ser iniciado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro e dos membros do Parlamento. Apesar do fortalecimento da figura presidencial, Gouveia aponta para a não-continuidade do General como Presidente da França, pois em 1969 viu recusada, por meio de outro referendo, sua proposta em mudar a forma como se dá a votação para as regiões e para o Senado¹⁷.

Mesmo diante de uma discussão de que em França poderia existir um governo presidencialista – com presidencialismo forte, pelas conjunções das maiorias parlamentar e presidencial –, ainda é maioritária a crença no sistema semipresidencialista, pela capacidade de intervenção dos três órgãos

¹⁵ “A «presidencialização» do novo sistema constitucional de 1958, visto que ela se acentuaria não apenas na praxis política, devido à forte personalidade do General Charles e Gaulle, mas também com alterações posteriores a esse mesmo texto, como a transformação da eleição presidencial em direta pelo referendo de 26 de outubro de 1962, posa em prática pela Lei de 06 de Novembro de 1962, havendo entretanto muitas outras alterações” in Gouveia, *Manual de Direito Constitucional, Livro 1*, p.300.

¹⁶ Gouveia, p.301.

¹⁷ Gouveia, p.302.

políticos.¹⁸⁻¹⁹ O Governo é politicamente dependente das duas maiorias políticas – a presidencial e a parlamentar – não obstante o Chefe de Estado poder agir como “calibrador” do funcionamento dos órgãos políticos.²⁰

Ultrapassada a introdução histórica, passa-se à uma rápida análise dos poderes e das competências do Presidente da República Francesa.

O Presidente da República em França, cujo mandato é de cinco anos, com possibilidade de reeleger-se através de sufrágio universal direto – Reforma Constitucional de 1962²¹ –, tem funções distintas das do Governo, mas compartilha com este algumas das suas competências executivas.

¹⁸ Gouveia, p.308.

¹⁹ “Em suma, o sistema na v república oferece uma maior maleabilidade do que um sistema presidencial puro (visto que o Presidente tanto pode agir por si como através do Primeiro-Ministro, conforme as circunstâncias), mas também oferece uma maior ambiguidade e fragilidade (visto que o Presidente tem de concertar a sua ação com o Parlamento e, na medida em que recorra a referendo, pode ficar sujeito a derrotas como a de De Gaulle em 1969, a qual provocaria a sua renúncia)” in Miranda, *Manual de Direito Constitucional – Volume I*, p.181-182.

²⁰ “*Selon l'article 3 de la Constitution, « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum ». Il n'est pas sûr que cela suffise à faire d'un Président élu au suffrage universel l'égal de cet autre représentant du peuple qu'est le Parlement. Dans d'autres pays européens (Autriche, Finlande, Irlande, Portugal), l'élection au suffrage universel n'a pas eu durablement cet effet. La situation en France est différente parce que l'élection au suffrage universel qui n'était pas prévue dans le texte initial (le Président était alors élu par un collège de quelque 80 000 grands électeurs, sur le même modèle que les sénateurs) est venue se greffer sur la pratique gaullienne dans le but avoué de la perpétuer. « La Nation doit avoir désormais le moyen de choisir elle-même son Président, à qui cette investiture directe pourra donner la force et l'obligation d'être le guide de la France et le garant de l'Etat » déclare le Général le 18 octobre 1962. La révision a effectivement eu cet effet, mais elle a aussi eu une conséquence que n'avait pas souhaitée son auteur, celle de faire du chef de l'Etat le représentant d'une fraction seulement du peuple, tous les présidents, sauf, dans des circonstances très particulières, Jacques Chirac en 2002[1], ayant obtenu moins de 60 % des suffrages exprimés et étant restés très loin de la majorité des électeurs inscrits. A partir de la première élection au suffrage universel en 1965, on a pris l'habitude de parler de « majorité présidentielle », ce qui sous-entend qu'il y a une opposition.»* in Jean Massot, “Quelle Place La Constitution de 1958 Accorde-t-Elle Au Président de La République ?,” 2014, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/quelle-place-la-constitution-de-1958-accorde-t-elle-au-president-de-la-republique.17355.html>.

²¹ “*Depuis la réforme constitutionnelle du 6 novembre 1962, établissant l'élection du Président de la République au suffrage universel, celui-ci est le véritable obstacle à la puissance de l'Assemblée nationale : car il est, comme elle, élu de tous les citoyens ; donc, comme elle, il incarne la souveraineté nationale*» in Maurice Duverger and Hervé Razafimahaleo, *Éléments de Droit Public* (Paris: Presse Universitaires de France, 1995), p.86.

O Presidente da República exerce outros poderes relevantes, como a presidência do Conselho de Ministros. Possui também a capacidade de dissolver a Assembleia Nacional; de promulgação e de veto dos diplomas legislativos; além de poder sujeitar matérias ao referendo nacional e de declarar o estado de exceção. Sobre as prerrogativas de dissolução da Assembleia e de convocação de referendo, Duverger²² esclarece que estas podem ser afetadas pela força da maioria parlamentar.

Deve-se ter em mente, no entanto, que em casos excepcionais, como o de emergência, o de calamidade ou o de sítio, o Presidente pode utilizar de seu poder discricionário para dissolver a Assembleia e, por conseguinte, demitir o Primeiro Ministro.

Relativamente ao poder de veto, o Presidente possui uma espécie de veto suspensivo, ou seja, não pode negar por completo a entrada em vigor de um projeto de lei, mas pode solicitar que o texto seja reapreciado por quem o propôs, evitando que entre em vigor diretamente. Tal poder, no entanto, apenas pode ser utilizado uma única vez, seguindo o texto para publicação depois de apreciada e comprovada a viabilidade e a constitucionalidade do diploma.

Outra possibilidade que o Chefe de Estado tem é, em caso de considerar que certa proposta legislativa vai de encontro aos princípios constitucionais, requerer diretamente ao Conselho Constitucional a sua apreciação, para confirmar ou não a inconstitucionalidade do texto que se deseja promulgar.²³

²² Duverger and Razafimahaleo, 86.

²³ « Le Conseil intervient dans quatre domaines qui relevaient avant 1958 de la compétence des assemblées. a) Le contentieux électoral, c'est-à-dire les contestations portant sur l'élection des députés et des sénateurs, appartenait traditionnellement aux assemblées qui procédaient à la vérification des pouvoirs de leurs membres ; il est désormais confié au Conseil constitutionnel par l'article 59 de la Constitution. Cette innovation résulte des critiques provoquées par des invalidations, des confirmations, voire des réformations des résultats fondées sur des motifs plus politiques que juridiques. Juge de l'élection, le Conseil est saisi par les candidats malheureux ou par tout électeur inscrit dans la circonscription dont les résultats sont contestés ; il est également saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques des irrégularités constatées par celle-ci dans les comptes des candidats, dont la sanction est l'inéligibilité. Il a développé depuis 1959 une importante jurisprudence (dont les solutions sont d'ailleurs très voisines de celle du Conseil d'Etat en matière d'élections locales) et a rendu (au 1er juillet 2008) 2452 décisions concernant les élections à l'Assemblée nationale, dont 61 annulations (11 assorties d'inéligibilité), et 121 concernant le Sénat, dont 5 annulations. Mais il n'a jamais réformé l'élection, comme il en a

Relativamente à responsabilidade penal e política do Presidente da República, este será ilibado aquando do exercício de suas funções, salvo em caso de alta-traição, situação em que seria julgado pela Suprema Corte Constitucional.²⁴

le pouvoir, en proclamant élu un autre candidat. » in Massot, “Quelle Place La Constitution de 1958 Accorde-t-Elle Au Président de La République ?”

²⁴ “La responsabilité pénale du chef de l’Etat et des membres du gouvernement est aujourd’hui régie par plusieurs articles de la Constitution de la Vème République. Composant le titre IX (« De la Haute Cour de justice »), les articles 67 et 68, issus de la loi constitutionnelle du 23 février 2007, régissent la question de la responsabilité pénale et politique du Président de la République tandis que les articles 68-1 à 68-3, issus de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, traitent de « la responsabilité pénale des membres du gouvernement » (Titre X). Ces deux révisions témoignent de l’importance prise par un sujet le statut pénal des gouvernants- qui, il y a cinquante ans, lors de la naissance de la Vème, n’attira guère l’attention des constituants. L’article 68 initial traitait, à lui seul – dans un titre unique consacré à la Haute Cour de justice –, de ces deux questions ; le second alinéa était consacré à la responsabilité pénale des membres du gouvernement pour leurs actes « commis dans l’exercice de leurs fonctions » tandis que le premier alinéa visait exclusivement le chef de l’Etat : « Le Président de la République n’est responsable des actes accomplis dans l’exercice de ses fonctions qu’en cas de haute trahison. [...] » ce qui ne faisait qu’aménager la formule de l’article 42 de la Constitution de 1946. La formule très restrictive du texte doit s’interpréter comme fixant un principe d’irresponsabilité (politique et pénale) du Président, assorti d’une exception rituelle, la responsabilité politico-pénale pour faits de haute trahison, d’où découlait la compétence de la Haute Cour. Cet article 68 (ancien) illustre, selon nous, la survivance dans le texte constitutionnel, d’une sorte de justice politique récurrente dans l’histoire constitutionnelle française. Une telle justice est mise en œuvre, seulement dans des cas exceptionnels (par ex. le procès de Laval et de Pétain et des ministres de Vichy par la Haute Cour de la Libération nationale) et selon des procédures dérogeant au droit pénal commun. Cet important mouvement de criminalisation de la responsabilité des gouvernants, né dans les années 1990-2000, a été suscité en grande partie par l’insatisfaction croissante de l’opinion publique devant la multiplication des scandales politico-financiers et l’absence choquante de sanction politique. La faiblesse du contrôle politique a fait croire à certains que la solution serait une réponse judiciaire, mais celle-ci s’est avérée, après-coup, non sans risques, en raison d’une certaine « immaturité » de la magistrature (d’une partie d’entre elle) grisée par une nouvelle (et provisoire ?) indépendance et peu habituée à pratiquer le self-restraint). Ainsi l’instauration de protections, que ce soit par l’octroi d’un privilège de juridiction en faveur des membres du gouvernement ou par celui d’une large immunité pénale au profit du Président de la République, peut choquer tous ceux qui érigent le principe d’égalité des lois en absolu constitutionnel, mais peut se justifier par la nécessité d’endiguer un possible harcèlement judiciaire. Il en résulte néanmoins un sentiment de malaise chez le juriste-citoyen qui peut être doublement insatisfait si la protection l’emporte systématiquement sur la responsabilité et surtout si le contrôle

Outra competência do Chefe de Estado francês que se pode apontar é o da indicação de embaixadores, cônsules e enviados especiais, assim como a de assinar Tratados e Acordos de Paz. Para esta última atribuição, é importante destacar uma exceção: o artigo 53.º, que prevê: “*Os tratados de paz, os tratados de comércio, os tratados ou acordos relativos à organização internacional, os que comprometem as finanças do Estado, os que alteram disposições de natureza legislativa, os que são relativos ao estado das pessoas, os que comportam cessão, troca ou adição de território somente podem ser ratificados ou aprovados em virtude de uma lei*”, ou seja, com uma aprovação do Parlamento. Cita-se também como exceção o facto de que a cessão, a troca ou a adição de território só poderem ser efetuadas com o consentimento de todas as partes envolvidas.

2. A Formação do Estado Italiano e o Parlamentarismo Republicano.

A Revolução Francesa de 1789 não restringiu a sua importância à França, sendo um marco histórico para a passagem ao Estado de Direito a todas as Democracias atuais. Isto porque, a partir daquele evento, passou-se a considerar os súditos do Rei (Poder Absoluto) como indivíduos com direitos, cidadãos *lato sensu*. E é da ideia de cidadão pleno que surge o conceito do sufrágio eleitoral, em que cada pessoa representa um voto na escolha do Governante.

Mesmo diante desta mudança de paradigma na Europa, em 1861, a Itália ainda se encontrava a passar pelo processo de unificação, não se constituindo uma unidade política unitária, o Estado Italiano. Ainda aquando da sua emergência como Estado nacional, o novo Estado não promoveu de imediato uma mudança constitucional, deixando permanecer como a primeira Constituição do Estado Italiano aquela da Monarquia Reino de *Piemonte e Sardegnna*, o nomeado Estatuto Albertino de 1848, do rei Carlos Alberto.

Destaca-se que, além da mencionada Revolução Francesa, a Revolução Russa de 1917 também teve relevância para a história constitucional italiana,

de la « moralité » personnelle des gouvernants devenait la règle détrônant le véritable principe constitutionnel, à savoir le contrôle parlementaire de l'action politique et publique. On peut espérer que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui n'a pas modifié le statut pénal ici étudié, apportera une amélioration sensible au fonctionnement de la démocratie française en privilégiant enfin la forme parlementaire du contrôle. » in Massot.

sendo após este evento que ocorre o abandono de princípios liberais em prol da igualdade económica. Contudo, a Itália vê sua história marcada na primeira metade de 1900, com a emergência dos Estados totalitários e nacionalistas.

Após a Segunda Guerra Mundial, há a constitucionalização do Direito Internacional, a internacionalização do Constitucionalismo. As relações entre os Estados eram baseadas em acordos, trazendo para a esfera internacional os princípios antes aplicados apenas nas esferas nacionais. Outra característica desta altura é a interrupção do processo constitucionalista durante o Fascismo.

Portanto, em 1943, o mesmo Grande Conselho que apoiou a criação do regime fascista na Itália une-se e aprova uma ordem contra o *Duce*, determinando sua substituição como Chefe de Estado²⁵. No período de transição, em 18 de setembro de 1943, Benito Mussolini anuncia a criação da República Social Italiana. Os partidos antifascistas uniram-se para criar uma Assembleia Constituinte e, em 1944, ficou decidido que a nova constituição teria como base o Sufrágio Universal e a Democracia como base de governo, sendo o governo do povo.

Deve-se atentar ao facto de que coexistiam nesta altura: a Monarquia (1861-1946), o Fascismo (delimitado à Lombardia), os partidos antifascistas (a constituir uma Assembleia Constituinte) e a II Guerra Mundial.

Com o fim da II Guerra Mundial e a desocupação territorial, a Assembleia Constituinte convoca um referendo, a ter lugar em 02 junho 1946, a fim de decidir qual seria a nova forma de Estado. A maioria escolhe a República, pelo que a Assembleia Constituinte se torna um Parlamento, e a forma de Governo vem a ser a Parlamentarista.

Urge, contudo, ressaltar que os mesmos grupos que uma vez se uniram para criar a nova Constituição eram de base antifascista, existindo, portanto, entendimento de que o Chefe de Estado não se poderia tornar novamente

²⁵ Sobre a substituição de Mussolini, Gaetano Silvestre explica: *“Il 12 giugno Alcide De Gasperi venne dichiarato dal Consiglio dei ministri Capo provvisorio dello Stato. Il giorno successivo Umberto II abbandonò l'Italia, ormai diventata irrevocabilmente una Repubblica, evitando così una nuova sanguinosa guerra civile che un colpo di forza del Quirinale – sollecitato dai più estremisti e irresponsabili sostenitori della monarchia – avrebbe sicuramente provocato.”* In Gaetano Silvestri, *“La Nascita Della Costituzione Italiana Ed i Suoi Valori Fondamentali,” Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico, ISSN 0557-1464, N° 3, 2006, Págs. 585-596 (Roma: A. Giuffrè, 2006), p.588.*

numa autoridade central. É por esta razão que o texto constitucional da nova República prioriza o Poder Legislativo, deixando o Poder Executivo autónomo, mas não independente do governo.

Neste sentido, Silvestri²⁶ defende que a nova Constituição italiana confirmava uma rutura plena com o passado, não apenas em relação ao fascismo, mas também com um passado estatutário, representando uma legitimação dos princípios, sobretudo o da liberdade (dos indivíduos). Por isso, no seu artigo terceiro, como explica o mencionado autor, a justiça social é condição indissolúvel da liberdade política de igualdade jurídica.

Assim, diferentemente das Constituições que se encontram na Europa Democrática, que seguem os ideais do Iluminismo, a Constituição Italiana não incorpora a Separação de Poderes; ao contrário, cria mecanismos que visam cercear uma atuação demasiada independente do Chefe de Estado, a fim de que não haja uma desvitalização do Parlamentarismo, como já ocorrido no seu passado não tão remoto. Amato²⁷ resume o constitucionalismo pós-guerra italiano no seguinte cenário: apesar de ter por base os ideais constitucionais franceses, aquele constitucionalismo acentua a força da Assembleia, em que o Executivo está à mercê do Parlamento e está privado de poderes legislativos, cabendo ao Parlamento realizar o controlo efetivo de constitucionalidade nas leis editadas.²⁸

O Poder Executivo, na Itália, não é exercido pelo Presidente, mas pelo Conselho de Ministros, que é presidido pelo Presidente do Conselho, ou seja, o Primeiro Ministro.

No sistema Parlamentar, o Chefe de Estado pode, por situações específicas, assumir um papel político-constitucional, oscilando entre um órgão de governação e outro de zelador da Constituição²⁹. Especificamente na Constituição italiana, o Presidente tem autonomia relativamente ao governo e representa a unidade nacional.

²⁶ Silvestri, p.594.

²⁷ Giuliano Amato, “La Costituzione Italiana Fra Le Costituzioni Del Dopoguerra,” *Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico* (Roma, 2008), p.911.

²⁸ Sobre o sistema político italiano, Jorge Miranda elucida que: “Nos últimos anos, porém, o sistema político entrou em crise – crise de governabilidade e crise de legitimidade da classe política – sem que até agora as reformas ensaiadas tenham tido êxito” in *Manual de Direito Constitucional – Volume I*, p.205.

²⁹ Roberto Bin and Giovanni Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, ed. G. Giappichelli Editore, 16^a ed. (Turim, 2015).

O Presidente da República Italiana é eleito pelo Parlamento, através de um colégio eleitoral, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, que numa sessão conjunta com os Delegados regionais, os quais representam os grupos minoritários – sendo esta a grande particularidade italiana, todos juntos, maiorias e minorias, para escolher aquele que representaria a unidade nacional. Por uma votação secreta e com a aprovação maioritária de dois terços da Assembleia – e depois do terceiro escrutínio – faz-se uma última ronda em que se conta a maioria absoluta. Esta forma complexa de eleição serve para evitar que o Presidente seja representante de uma maioria política, devendo, como já mencionado, representar o todo.

Após eleito, o Presidente deve apresentar-se em frente ao Parlamento e realizar o seu juramento presidencial. A partir daí, começa o seu mandato, o qual durará por sete anos. Este prazo temporal serve para evitar que, em caso de reeleição, seja indicado pela mesma Casa, visto que os deputados apenas têm um mandato de cinco anos. Não há previsão constitucional a respeito da reeleição, entretanto existe um precedente: Giorgio Napolitano, cujos mandatos são datados de 2006 e 2013. Outro precedente criado por Napolitano foi a apresentação da sua demissão em 2015, pois se sentia impossibilitado de governar devido à sua idade avançada.

O Presidente da República Italiana apenas tem seus atos válidos quando confirmados por um Ministro, o qual assumirá a responsabilidade daquelas ações presidenciais. Portanto, a assinatura do Chefe do Estado apenas recebe valor quando acompanhada de uma contra-firma ministerial. Devido às limitações de atuação, a Constituição também prevê a não-responsabilização do Presidente quando estiver a cumprir as suas funções. Assim como na França, o Chefe de Estado poderá perder a inimizabilidade em caso de alta-traição e de atentado à Constituição.

Em caso de crise do governo, o chefe de Estado tem a possibilidade de dissolver o Parlamento e chamar novas eleições, nominando um novo Chefe do Conselho, para que se possa recriar o Governo e tentar gerir a crise. Entretanto, não pode ele mesmo assumir a gestão – e o Governo – do Estado, limitando-se a administrar a própria crise.

Relativamente à questão da legislação, o Presidente, tal qual o seu congêneres francês, não pode vetar diretamente a lei, mas pode utilizar do seu “veto suspensivo”, reenviando para a casa que propõe o documento para reapreciar o diploma. Outro poder a indicar é o de assinar tratados e nominar embaixadores enviados especiais. Mais competências serão avaliadas

no capítulo III, quando se analisará os factos recentes e a participação dos Chefes de Estado naqueles contextos.

II – Os chefes de estado e as decisões judiciais

Diferentemente do que se pensava na teoria clássica sobre Chefe de Estado, em que o Rei nada poderia fazer de errado, as Constituições que se influenciaram nos ideais liberais, como a Francesa e a Italiana, preveem a responsabilidade Política e Penal para esta figura estatal³⁰.

Por essa razão, passa-se a analisar alguns casos em que figuraram o Chefes de Estado da França e da Itália.

1. *Decisão Judicial envolvendo Presidentes Franceses.*

Relativamente às sentenças envolvendo Presidentes da República Francesa, inicialmente se traz à discussão a previsão legislativa, que vigorou até o ano de 2013, de que ofender o Presidente da República poderia gerar uma pena pecuniária. A lei que tipifica o crime de injúria ao Chefe de Estado é datada de 1881.

Mencionada lei apenas foi extinta em 2013, após a França ser condenada no Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) por ter sentenciado um indivíduo a pagar uma pena de valor não muito significativo (uma multa de 30 euros) por ter praticado injúria contra o Presidente da República Nicolas Sarkozy.

Os factos que levaram ao processo que foi levado à apreciação do TEDH foram os seguintes: numa visita do Presidente Sarkozy a uma Feira de Agricultura em Laval (Mayenne) no ano de 2008, o cidadão francês Hervé Eon recebeu o então Presidente Francês com uma placa em sua mão na qual se encontrava escrito um insulto. No entanto, tal insulto havia sido utilizado pelo próprio Presidente meses antes aquando de uma outra visita presidencial em que se recusou apertar a mão de um agricultor que estava sujo na multidão.

³⁰ Pegoraro and Rinella, *Sistemi Costituzionali Comparati*, pp.480-481.

Os dois episódios tomaram proporções internacionais, resultando numa ação de Sarkozy contra Hervé Eon com base num diploma de 1881, outrora conhecido como “crime de lesa-majestade”. Condenado, Hervé apelou à Corte de Cassação, que negou provimento ao seu recurso sob a fundamentação de que a injúria cometida contra o Presidente era clara e que o Recorrente havia recebido apenas uma “pena pecuniária educativa” – no valor de trinta euros –, uma vez que a pena de multa poderia ser de até quarenta e cinco mil euros.

Hervé Eon voltou a recorrer e o processo seguiu para o TEDH, que condenou o Estado Francês pela decisão contra Eon, considerando-a contrária ao artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. A França foi, então, condenada por não respeitar a liberdade de expressão, no caso *Eon vs. França*, de 14 de março de 2013.³¹

Em consequência, em 2013, foi proposta uma lei que visava extinguir o crime de injúria ao Presidente da República, transformando-a em um crime de insulto comum. A lei foi aprovada no mesmo ano, deixando de existir a tipificação de lesa-majestade na França.

Importa ressaltar que, depois do Presidente Charles de Gaulle, Nicolas Sarkozy foi o Chefe de Estado francês que mais acionou este diploma, especialmente contra jornalistas, interessados na relação amorosa do presidente com, na altura, a cantora Carla Bruni.

Outra situação trazida ao debate é datada de setembro de 1992, aquando da ratificação do Tratado de Maastricht. A questão estava relacionada com o facto de que o Tratado havia sido assinado por um enviado, contudo para ser ratificado, obrigaria a França a realizar uma alteração constitucional, que só poderia ser realizada em virtude de lei.

Neste caso, o Presidente usou de sua atribuição contida da Constituição e reenviou o caso para análise do Conselho Constitucional, de modo a garantir a constitucionalidade da incorporação legislativa proposta pelo Tratado. Após uma análise de todos os termos do Tratado, este foi considerado não-contrário à Constituição Francesa, podendo a partir desta conclusão ser ratificado pelo Presidente da República.

Mais recentemente, uma demanda foi apresentada no dia 19 de abril de 2019 pelo Partido Republicanos (Conselho Constitucional n.º 2019 173

³¹ TEDH, *Eon v. France* – C. 26118/10, Read 1–2 (2013).

PDR), requerendo a anulação da decisão de 21 de dezembro de 2017 na qual o Comité Nacional de Contas de Campanha e Financiamento Político aprovou – após retificação – as contas de campanha de Emmanuel Macron, candidato à eleição de Presidente da República de 23 de abril e 7 de maio de 2017. Ainda, e anulação da decisão de 9 de julho de 2018, pela qual a mesma comissão indeferiu o recurso interposto da decisão de 21 de dezembro de 2017. A parte recorrente também pede ao Conselho Constitucional que indefira a decisão. a conta de campanha em questão ou para solicitar que a Comissão Nacional de Contas de Campanhas e Financiamento Político rejeite ou reconsidere essa conta.

2. Decisão Judicial envolvendo Presidentes Italianos.

Roberto Bin³², ao tratar da responsabilidade do Presidente por suas Declarações, cita como exemplo o caso passado com o Presidente Cossiga, em 1991, que foi levado à Corte Constitucional Italiana para responder em sede civil a uma declaração feita contra dois deputados, que os chamou de “*diffamatorie*” e “*oltraggiose*”.

Tais declarações foram feitas durante uma entrevista a uma rádio italiana, o que levou a manifesta amplidão de conhecimento público. A Corte de Cassação declarou que era de sua competência julgar o caso, pois quando alguém se sentir ofendido poderá sempre acionar o serviço judiciário para verificar a viabilidade da sua questão. No caso que se trata, a conclusão foi que Cossiga estava revestido na sua competência de Presidente República enquanto era entrevistado, visto que havia sido chamado ao programa exatamente pela função que exercia. As declarações feitas não foram de cunho pessoal, mas manifestações políticas, que são cabidas ao Presidente, como qualquer outro político, ao tratar que matérias relativas a esta matéria.

Em continuidade à querela, um dos deputados levou a questão a Corte de Apelação, na qual se declarou a inexistência de tom difamatório ou ofensivo, mas de caráter político.

³² Bin and Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, p.278-279.

III – Migrações e outras crises

1. *França: Migrações, Terrorismo e Estado de Emergência*

O tema da atualidade é o terrorismo, visto que este país tem vindo a ser palco de diversos atentados desde janeiro de 2015. Como repercussão do aumento de atividades terroristas em território francês, diversas foram as iniciativas tomadas sob a justificação securitária. Dentre elas, cita-se de imediato, o Estado de Emergência instituído na França logo após os atentados de Paris, em novembro de 2015, e que já foi prolongado por quatro vezes – a última vez foi no dia 19 de julho de 2015, estendendo-se até janeiro de 2017.³³

Relativamente ao Estado de Emergência, reporta-se à Constituição Francesa, que não prevê especificamente esta situação. O que se pode citar mais próximo deste quadro é o disposto no artigo 16º, no qual se prevê que, em caso de “as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou o cumprimento de seus compromissos internacionais são ameaçados de forma séria e imediata”, o Presidente da República pode tomar as medidas exigidas para combater a ameaça, de modo a garantir que as instituições e autoridades nacionais possam cumprir com as suas competências. Ainda, destaca-se o disposto no artigo 36º, que trata do estado de sítio, o qual deve ser decretado pelo Conselho de Ministros e, para ser prolongado por tempo superior a doze dias, deve-se ter autorização do Parlamento.

Não se pode deixar também de mencionar o artigo 15º, em que “O Presidente da República é o Chefe das Forças Armadas. Ele preside os conselhos e comitês superiores da defesa nacional”, o que justificou o começo da ação securitária interna e externa (resposta militar à Síria).

Ademais, está em pleno vigor a Lei nº. 55-385, de 03 de abril de 1955, relativa ao estado de emergência (“*l'état d'urgence*”), o qual pode ser acionado em caso de: perigo iminente resultante de atentados graves à ordem pública, seja por situações que por sua natureza ou gravidade caracterizem-se como

³³ Acerca da extensão do Estado de Emergência, ver: “França aprova extensão do Estado de Emergência até 2017” in “Europa: França Aprova Alargamento de Estado de Emergência Até 2017.,” O Público, 2016, <https://www.publico.pt/2016/07/19/mundo/noticia/franca-debate-proposta-de-alargamento-de-estado-de-emergencia-ate-2017-1738780>.

uma calamidade pública. Deve ser decretada pelo Conselho de Ministro – cuja presidência é do Presidente da República, segundo o artigo 9º da Constituição Francesa – e o seu prolongamento, após o prazo de 12 dias, apenas pode ser decretado em virtude de lei.

O que torna este tema ainda mais interessante é que a previsão de derrogação de direitos humanos em consequência à decretação do Estado de Emergência contida no artigo 15º da Convenção Europeia do Direito do Homem foi objeto de apreciação por parte da França, aquando das negociações para a criação da Carta. Segundo as Nações Unidas, a França questionava o facto de que a suspensão de direitos dos cidadãos fosse estabelecida apenas em caso de guerra. Isto porque existiriam outras situações de perigo em que o Estado deveria agir sem as interferências humanistas, mas em prol da proteção e integridade de todos.³⁴

A lei ordinária do Estado de Emergência sofreu diversas modificações desde novembro de 2014. Contudo, a maior alteração, que estaria dentro do conjunto da reforma constitucional prevista pelo Presidente da República Francesa François Hollande não foi aprovada pelo Parlamento.³⁵ A especial causa da rejeição do pacote de revisão proposto por Hollande é a previsão de perda de nacionalidade francesa por pessoas que fossem associadas à prática e/ou financiamento de atividades terroristas, visto que iria de encontro a princípios basilares contidos no preâmbulo da Constituição da França.

³⁴ “Although it had previously opposed the derogation article ‘fearing the arbitrary suppression of human rights on the plea of a national emergency,’ France expressed the view during the fifth session of the Commission in 1949 that article 4 “should neither be deleted nor limited to time of war”. It considered that there ‘were cases when States could be in extraordinary peril or in a state of crisis, not in time of war, when such derogations were essential’. In the view of France, the following principles should be recognized: ‘that limitations on human rights were permissible in time of war or other emergency’; ‘that certain rights were not subject to limitation under any conditions’; and ‘that derogation from the Covenant must be subject to a specified procedure and that such derogation, undertaken under exceptional circumstances, must accordingly be given exceptional publicity’. France considered that the principle of non-derogability of certain rights ‘was a sound and permanent safeguard’ and that there was, in addition, ‘an essential distinction between the restriction of certain rights and the suspension of the Covenant’s application.’ (United Nations, 2003)

³⁵ Relativamente à rejeição da reforma constitucional francesa, ver: “Hollande recua na perda de nacionalidade para terroristas” in Abel Coelho De Morais, “França – Hollande Recua Na Perda de Nacionalidade Para Terroristas,” *Diário de Notícias*, 2016, <https://www.dn.pt/mundo/interior/hollande-recua-na-perda-de-nacionalidade-para-terroristas-5101762.html>.

Com caráter explicativo, menciona-se que a iniciativa da revisão da Constituição pertence conjuntamente ao Presidente da República mediante proposta do Primeiro-Ministro e dos membros do Parlamento, segundo a previsão contida no artigo 89º da Constituição Francesa. No entanto, o projeto de revisão constitucional pode deixar de ser submetido a referendo popular quando o Presidente da República decide apresentá-lo diretamente para apreciação do Parlamento.

Ainda que a revisão constitucional proposta pelo Presidente Hollande não tenha logrado êxito, outras situações envolvendo medidas securitárias foram objeto de discussão na França. Uma delas foi a proibição de usar o *burkini* em algumas praias francesas, como a de Cannes, e a consequente suspensão desta proibição pelo Superior Tribunal Francês.³⁶ Relativamente a este assunto, traz-se à baila a promessa de campanha de Nicolas Sarkozy, ex-Presidente da França e candidato à Presidência no ano de 2017, em defender os valores franceses através da retomada de proibição do uso da vestimenta de banho utilizada por mulheres da religião muçulmana.³⁷

Numa análise jurídica, o artigo 5º da Constituição francesa afirma ser o Presidente da República o fiel zelador da Constituição. Ora, visto que os ideais comuns da França, indicados no Preâmbulo constitucional, “de liberdade, de igualdade e de fraternidade, e concebido com o propósito da sua evolução democrática” parecem ser diretamente ignorados pelo compromisso de Sarkozy, ou se está diante de uma involução democrática?

Ademais, o Superior Tribunal está a analisar a constitucionalidade da proibição e, em caso de considerar inconstitucional, Sarkozy deverá, como candidato à Presidência obedecer e fazer respeitar a decisão da Alta Corte. Apesar de quê, não se pode deixar de verificar que, segundo o artigo 56º da Constituição, três dos nove membros do Conselho Constitucional são apontados pelo Presidente da República, o que pode vir a garantir uma decisão que seja mais próxima dos interesses presidenciais.

³⁶ Vale ver: “Tribunal suspende proibição de usar burkini numa cidade francesa” in “Tribunal Suspende Proibição de Usar Burkini Numa Cidade Francesa,” TVI24, 2016, <http://www.tvi24.iol.pt/internacional/franca/tribunal-suspende-proibicao-de-usar-burkini-numa-cidade-francesa>.

³⁷ A respeito desta matéria, ver: “Sarkozy defende a proibição do burkini em toda a França” in Guillaume Horcajuelo, “Sarkozy Defende a Proibição Do Burkini Em Toda a França,” Observador, 2016, <http://observador.pt/2016/08/26/sarkozi-defende-a-proibicao-do-burkini-em-toda-a-franca/>.

Ainda sobre ex-presidentes e o artigo 56º, juntamente com os nove membros, destaca-se que “fazem legalmente parte do Conselho Constitucional os ex-presidentes da República em caráter vitalício”. No entanto, tal previsão constitucional poderá ser alterada face à uma ação impetrada ao Conselho de Estado, a qual questiona as vantagens e benefícios dadas a ex-Chefes de Estado na França.³⁸

O que se vê é um dilema entre o questionamento das atribuições dos presidentes (e ex-presidentes) dentro dum contexto de estado de emergência, em que os cidadãos e residentes na França veem seus direitos limitados. Estes são acontecimentos a acompanhar, especialmente porque tocam na própria Constituição Francesa e nos princípios e valores de uma sociedade liberal.

2. Itália: Migrações, Fronteiras e Catástrofes Naturais.

No dia 19 de agosto de 2016, Sergio Mattarella, o atual Presidente da República da Itália, falou a respeito das Migrações na Reunião de “*Comunione e Liberazione*”, em Rimini. Demonstrando uma preocupação com a situação migratória, o Presidente apontou como direção para solucionar a chamada crise migratória, na qual Itália está diretamente envolvida através da receção de potenciais refugiados e requerentes de asilo, o acolhimento dos migrantes que possam receber asilo e proteção, bem como o respeito irrestrito às leis, evitando a entrada daqueles que não possam receber a ajuda requerida, assim como atenção aos direitos humanos dos estrangeiros que foram acolhidos.³⁹

Importa ressaltar que a Constituição Italiana, no seu artigo 35, reconhece a “liberdade de emigração”. Mesmo que não trate com a mesma liberdade a questão da imigração, que segundo o artigo 117.º é uma matéria

³⁸ Sobre o tema: “*Le statut des anciens présidents contesté au Conseil d’État* » in “*Le Statut Des Anciens Présidents Contesté Au Conseil d’État*,” Ouest France, accessed September 13, 2016, <https://www.ouest-france.fr/politique/institutions/conseil-detat/le-statut-des-anciens-presidents-conteste-au-conseil-detat-4471634>.

³⁹ Para mais informação sobre este encontro, vale conferir: «Mattarella apre il Meeting di Rimini: “Con ‘divieto di ingresso’ non si governa l’immigrazione”» in Goffredo De Marchis, “Mattarella Apre Il Meeting Di Rimini: ‘divieto Di Ingresso’ Non Si Governa l’immigrazione,” *Repubblica.it*, 2016, http://www.repubblica.it/politica/2016/08/19/news/mattarella_meeting_rimini-146240511/.

de competência exclusiva do Estado – porém reconhece uma obediência à legislação criada em nível comunitário –, pode o Presidente servir como um consultor sobre o assunto, na expectativa que o Parlamento siga as observações de liberdade também para as migrações de caráter humanitário – aqui fazendo uma interpretação extensiva do acolhimento mencionado por Sergio Mattarella.

Ainda, como uma questão consequente do aumento do fluxo migratório via Itália, a Áustria e a Suíça comunicaram a possibilidade de construir muros nas fronteiras com o país mediterrânico, afim de evitar que os migrantes passassem para os seus territórios. O Presidente Italiano manifestou-se sobre o comunicado de seus vizinhos de modo a lembrar que a Itália é um Estado de Direito e, como tal, fará com que os migrantes que adentrem em seu território respeitem às leis locais, inclusive os tratados em que a Itália figura.⁴⁰

Assim, Sergio Mattarella lembra a sua função de Chefe de Estado e representante da unidade nacional, cuja competência é prevista no artigo 87º da Constituição da República Italiana, e lembra aos estrangeiros que estão à espera de ver confirmado o refúgio ou asilo pelo Estado Italiano que não poderão atravessar em direção aos Estados vizinhos, sob pena de serem reenviados à Itália.

Atentando para outras questões, vale mencionar o terremoto que houve nos fins do mês de agosto de 2015 em Amatrice, cidade situada na região central da Itália. Ainda comovido com o desastre natural, o Prefeito da cidade, Sergio Pirozzi, aquando da visita do Chefe de Estado à área afetada com o sismo, pediu publicamente que Sérgio Mattarella fosse mais do que o Presidente da República, que fosse o presidente da Reconstrução.⁴¹

⁴⁰ Neste caso, trata-se do Tratado entre Itália e Suíça, no qual há explicitamente que os cidadãos fronteiriços dos dois países têm a liberdade de atravessar os postos de fronteiras, desde que munidos de um documento de identificação válido. Contudo, é específico que este tráfico livre de pessoas seja efetuado apenas por «cidadãos fronteiriços». A ver em: *Convenzione tra la Svizzera e l'Italia per il traffico di frontiera ed il pascolo* in “RS 0.631.256.945.41 Convenzione Tra La Svizzera e l'Italia Del 2 Luglio 1953 per Il Traffico Di Frontiera Ed Il Pascolo (Con All., Scambio Di Lettere e Processo Verbale)” (1953), <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19530110/index.html>.

⁴¹ Sobre o pedido mencionado, ver: “Amatrice, Il Sindaco Pirozzi a Mattarella: Il Presidente Della Ricostruzione Record,” Rai News, 2016, <http://www.rainews.it/dl/rainews/media/>

Analisando o pedido ora formulado pelo prefeito de Amatrice, vê-se que o Presidente Italiano, caso desejasse, poderia propor à Câmara que ações financeiras e projetos de reconstrução fossem direcionados para a região afetada, contudo tal iniciativa só poderia ter força legislativa caso aprovada por um dos Ministros da Câmara, o qual se responsabilizaria pelos atos de iniciativa presidencial, nos moldes do artigo 90º da Constituição da Itália.

E, sem esquecer a importância dos temas, urge destacar no contexto atual italiano a discussão sobre o referendo⁴², que ocorreu no mês de outubro de 2015, culminado na demissão do Primeiro Ministro Matteo Renzi. O referendo, que também fora conhecido por “Reforma Constitucional Renzi-Boschi”⁴³, visava levar à votação popular o projeto de lei, já aprovado pelo Congresso Italiano, o qual põe fim ao “Bicameralismo Paritário”, também conhecido por “Bicameralismo Perfeito”, para um “Bicameralismo Imperfeito”.

Vale destacar os ensinamentos do Roberto Bin⁴⁴ acerca do Bicameralismo. O Bicameralismo ocorre principalmente em Estados Federados, justificado por haver duas casas (Câmara dos Deputados e Senado), as quais representam, respetivamente, o povo e as federações. No Bicameralismo Perfeito, atual modelo italiano, as duas casas possuem poderes semelhantes, com sutis diferenças encontradas, no caso italiano: artigos 57, 59 e 94, contudo a ambas cabe a iniciativa legislativa (artigo 70 da Constituição Italiana), além de ser analista e revisora dos projetos iniciados em outra casa, o que costuma deixar o processo legislativo longo. No Bicameralismo Imperfeito, as duas casas têm composição e competências diversas (como na França), cabendo a iniciativa legislativa as duas, mas com matérias separadas, tendo normalmente o Senado menos espaço de legiferação.

amatrice-sindaco-pirozzi-mattarella-sia-presidente-ricostruzione-record-video-0baa7db2-b795-4dbf-99fb-226fffedbccc.html.

⁴² O referendo pode ser de iniciativa do Presidente da República, como já visto, ou da Câmara dos Deputados, conforme o artigo 138 da Constituição Italiana. Importa destaca o que dispõe o artigo 139: “A forma republicana não pode ser objeto de revisão constitucional”.

⁴³ A respeito da Reforma Constitucional Italiana, ver: “Legislatura 17ª – Disegno Di Legge n. 1429” (2014), <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/760060/index.html>; e “La Riforma Costituzionale in Dieci Punti,” Panorama, accessed December 1, 2016, <https://www.panorama.it/news/politica/senato-come-cambia-dieci-punti/>.

⁴⁴ Bin and Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, p.298.

A reforma proposta por Boschi e Renzi, dentre outras modificações (visava alterar 47 dos 139 artigos da Constituição Italiana), sob a justificativa de tornar o processo legislativo mais célere, evitando que a demora nas avaliações dos projetos pelas duas casas leve a negociações partidárias, que desvirtuavam as ideias centrais originadoras do diploma que se deseja aprovar.

Contudo, não se pode deixar de fazer uma análise crítica a proposta, tendo em mente que a retirada ao Senado do poder de vetar projetos de lei iniciados na Câmara dos Deputados poderia ser geradora de um “fascismo parlamentar”. Isto porque o Presidente não tem diretamente o poder de veto, apesar de existir um entendimento doutrinário extensivo ao artigo 74, que afirma ser o pedido de nova apreciação do projeto de lei uma espécie de veto. No entanto, a Câmara dos Deputados, após reapreciação, poderá achar por bem continuar com a aprovação do projeto de lei e não se deixar parar pela solicitação presidencial. Portanto, com a reforma, a Câmara dos Deputados teria o poder de legislar livremente, o que num Estado Democrático parece destoante, considerando o afastamento dos outros membros do governo do processo democrático de decisão.

Outras representações já se manifestaram a favor e contra o referendo. A última conhecida é a do Embaixador dos Estados Unidos na Itália, que afirmava ser a recusa ao referendo um golpe contra a democracia em Itália, considerando que os italianos devessem votar pelo “SIM”. Como Chefe do Estado e Representante da unidade nacional, Sergio Mattarella manifestou-se no sentido de lembrar que o artigo 1º da Constituição Italiana determina que a Itália é uma república “democrática” e baseada na “soberania do povo” e, como tal, não pode reger-se por comentários que ponham em causa a manifestação da vontade popular.⁴⁵

Apenas como critério informativo, o último artigo da Constituição Italiana também ressalta a forma republicana como forma de estado, o que demonstra ainda o receio da implantação de um governo totalitarista, como o de Mussolini. Entretanto, não apenas o Presidente pode tornar-se um ditador, basta vontade política e concentração de competências.

⁴⁵ Sobre a resposta de Sergio Mattarella ao Embaixador Norte-americano, ver: “Sergio Mattarella Ricorda All’Ambasciatore USA La Sovranità Del Popolo Sul Referendum Costituzionale,” Huffpost, accessed September 25, 2016, http://www.huffingtonpost.it/2016/09/14/sergio-mattarella-referendum-_n_12004566.html.

Conclusão

Nos dois casos analisados no presente capítulo, o Chefe de Estado é personalizado pela figura do Presidente da República. Contudo, no caso francês, trata-se de um Semipresidencialismo; enquanto no caso italiano, um Parlamentarismo.

Assim, desde o princípio restam evidentes os limites de atuação dos dois Chefes de Estado, que tem como competência comum a proteção da Constituição e a manutenção da unidade nacional.

Uma característica interessante e que reflete na divisão de competência presidenciais – e, porque não dizer, na própria experiência política – é a história constitucional dos Estados que foram analisados. A França, com uma experiência de Constituições e regimes, deixa ao seu Chefe de Estado mais liberdade de atuação e maior participação política. A Itália, com um passado de governo fascista, não deixa margem de atuação ao Presidente, que se limita a representar o Estado, estando numa distância considerável do governo.

Em resumo, pode-se retirar do estudo que: a França passa do Parlamentarismo ao Semipresidencialismo, a fim de fortalecer o seu Chefe de Estado, dando-lhe capacidade de decidir perante situações mais tensas, como guerras civis, insurgências políticas, questões nos departamentos e territórios, além de outros. A Itália, por sua vez, passa de uma Monarquia Parlamentar, com entrelaces de totalitarismo, para uma República Parlamentarista, na qual o Parlamento tem um poder legislativo intensificado com fulcro a diminuir a atuação presidencial, impedido a ascensão de outro regime totalitário, o que se confirma pela cláusula pétrea contida no artigo 139 da Constituição italiana, que proíbe a revisão da forma Republicana de Governo.

No entanto, com mais ou menos margem de atuação, os dois Chefes de Estado encontram limites para gerir crises inesperadas, tal qual a migratória. Ademais, a questão migratória não é única, vindo acompanhada de diversas perguntas relativamente à proteção dos direitos humanos e fundamentais não apenas dos migrantes, mas também dos próprios cidadãos italianos e franceses. E caberá ao Chefe de Estado, como protetor da unidade nacional, em ambos os casos, fazer valer os princípios e os valores constitucionais neste cenário de crise.

Bibliografia

- Amato, Giuliano. “La Costituzione Italiana Fra Le Costituzioni Del Dopoguerra.” *Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico*. Roma, 2008.
- “Amatrice, Il Sindaco Pirozzi a Mattarella: Il Presidente Della Ricostruzione Record.” Rai News, 2016. <http://www.rainews.it/dl/rainews/media/amatrice-sindaco-pirozzi-mattarella-sia-presidente-ricostruzione-record-video-0baa7db2-b795-4dbf-99fb-226ffedbccc.html>.
- Bin, Roberto, and Giovanni Pitruzzella. *Diritto Costituzionale*. Edited by G. Giappichelli Editore. 16ª ed. Turim, 2015.
- Canotilho, Jose Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria Da Constituição*. 7.ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- Carrozza, Paolo., Alfonso. Di Giovine, and Giuseppe Franco. Ferrari. *Diritto Costituzionale Comparato*. Laterza, 2009.
- Duverger, Maurice, and Hervé Razafimahaleo. *Éléments de Droit Public*. Paris: Presse Universitaires de France, 1995.
- “Europa: França Aprova Alargamento de Estado de Emergência Até 2017.” O Público, 2016. <https://www.publico.pt/2016/07/19/mundo/noticia/franca-debate-proposta-de-alargamento-de-estado-de-emergencia-ate-2017-1738780>.
- Gouveia, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional, Livro 1*. Coimbra: Almedina, 2013.
- Horcajuelo, Guillaume. “Sarkozy Defende a Proibição Do Burkini Em Toda a França.” Observador, 2016. <http://observador.pt/2016/08/26/sarkozy-defende-a-proibicao-do-burkini-em-toda-a-franca/>.
- “La Riforma Costituzionale in Dieci Punti.” Panorama. Accessed December 1, 2016. <https://www.panorama.it/news/politica/senato-come-cambia-dieci-punti/>.
- “Le Statut Des Anciens Présidents Contesté Au Conseil d’État.” Ouest France. Accessed September 13, 2016. <https://www.ouest-france.fr/politique/institutions/conseil-detat/le-statut-des-anciens-presidents-conteste-au-conseil-detat-4471634>.
- Legislatura 17ª – Disegno di legge n. 1429 (2014). <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/760060/index.html>.
- Marchis, Goffredo De. “Mattarella Apre Il Meeting Di Rimini: ‘divieto Di Ingresso’ Non Si Governa l’immigrazione.” Repubblica.it, 2016. http://www.repubblica.it/politica/2016/08/19/news/mattarella_meeting_rimini-146240511/.
- Massot, Jean. “Quelle Place La Constitution de 1958 Accorde-t-Elle Au Président de La République ?,” 2014. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/quelle-place-la-constitution-de-1958-accorde-t-elle-au-president-de-la-republique.17355.html>.

- Miranda, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 1ª. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- *Manual de Direito Constitucional – Volume I*. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- Morais, Abel Coelho De. “França – Hollande Recua Na Perda de Nacionalidade Para Terroristas.” *Diário de Notícias*, 2016. <https://www.dn.pt/mundo/interior/hollande-recua-na-perda-de-nacionalidade-para-terroristas-5101762.html>.
- Otero, Paulo. *Direito Constitucional Português*. Coimbra: Almedina, 2017.
- Pegoraro, Lucio, and Angelo Rinella. *Sistemi Costituzionali Comparati*. Turim: G. Giappichelli Editore, 2017.
- RS 0.631.256.945.41 Convenzione tra la Svizzera e l'Italia del 2 luglio 1953 per il traffico di frontiera ed il pascolo (con All., Scambio di lettere e Processo verbale) (1953). <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19530110/index.html>.
- “Sergio Mattarella Ricorda All’Ambasciatore USA La Sovranità Del Popolo Sul Referendum Costituzionale.” *Huffpost*. Accessed September 25, 2016. http://www.huffingtonpost.it/2016/09/14/sergio-mattarella-referendum-_n_12004566.html.
- Silvestri, Gaetano. “La Nascita Della Costituzione Italiana Ed i Suoi Valori Fondamentali.” *Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico*, ISSN 0557-1464, N° 3, 2006, Págs. 585-596. Roma: A. Giuffrè, 2006.
- TEDH. Eon v. France – C. 26118/10, Read 1–2 (2013).
- “Tribunal Suspende Proibição de Usar Burkini Numa Cidade Francesa.” *TVI24*, 2016. <http://www.tvi24.iol.pt/internacional/franca/tribunal-suspende-proibicao-de-usar-burkini-numa-cidade-francesa>.
- Vicente, Dário Moura. *Direito Comparado – Vol. I, Introdução. Sistemas Jurídicos Em Geral*. Coimbra: Almedina, 2015.

Autores

DANIEL FERNANDES GOMES

Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto e aprovado no Curso de Pós-Graduação em Direitos Humanos do Ius Gentium Conimbrigae – Centro de Direitos Humanos da Universidade de Coimbra. Frequenta a segunda fase do Programa de Doutoramento em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e é bolseiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Investigador do CEDIS – Centro de Investigação sobre Direito & Sociedade (FDUNL) e do IJP – Instituto Jurídico Portucalense (UPT).

DEBORAH BANDEIRA DE DEUS E MELLO

Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, pós-graduada pela Faculdade Estácio de Sá, advogada, professora na Faculdade Osman da Costa Lins e Doutoranda da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

EMELLIN DE OLIVEIRA

É Doutoranda em Direito na Universidade Nova de Lisboa (FDUNL), Bolseira de Doutoramento pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e Investigadora no Centro de I & D em Direito e Sociedade (CEDIS). É Licenciada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (Brasil) e Mestre em Migrações Internacionais pelo ISCTE-IUL. Exerceu a Advocacia

no Brasil e em Portugal no âmbito do Direito das Migrações, colaborando com diversas Associações e Entidades Cíveis, quer em formações, quer na assessoria jurídica de questões relacionadas à Imigração e ao Asilo. Sua investigação visa analisar juridicamente a Securitização da Migração na União Europeia.

HELENA MAGALHÃES BOLINA

Mestre em Ciências Jurídico-Criminais, investigadora do CEDIS, doutoranda da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, bolseira da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

JOSILAINE DE CARVALHO

Josilaine nasceu em Goioerê, estado do Paraná, Sul do Brasil. Graduou-se em Direito em 2005. Especializou-se em Didática do Ensino Superior (2005/2007) e em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho (2008/2009). Atuou como Secretária Judicial – Vara de Execuções Penais da Comarca de Várzea Grande de 2001 a 2005. Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Cuiabá (UNIC) e na Faculdade de Direito Afirmativo de 2006 a 2009. Advogada (OAB /MT 9927) de 2006 a 2007. Ocupou o cargo de Técnica-Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Mato Grosso de 2007a 2011 e atualmente exerce o cargo de Analista Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região. Doutoranda em Direito pela Universidade Nova de Lisboa. Bolseira da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) de 2015 a 2016.

MARIA JOÃO CARAPÊTO

Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Mestre em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e é Doutoranda pela mesma Universidade. É Bolseira da Fundação de Ciência e Tecnologia e investigadora do CEDIS – Centro de Investigação e Desenvolvimento em Direito e Sociedade. Os

seus interesses de investigação são o Direito Internacional e a Cooperação para o Desenvolvimento.

MARIA VARA BRANCO

Doutoranda em Direito na especialidade de Direito Público Internacional na Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Direito (2014) e Licenciatura em Direito (2012) na Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa. Atualmente, encontra-se a estagiar no âmbito do PEPAC-MNE no Consulado Geral de Portugal em Joanesburgo, África do Sul. Publicação na RDT do Brasil. Participação em vários projetos de voluntariado junto da comunidade Portuguesa, Indiana, Paquistanesa, Nepalesa, entre outras. Guest-Speaker da FENORD, Teófilo Otoni, MG, Brasil. Áreas de investigação: Direito Internacional Público, Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário, Filosofia, Antropologia Jurídica.

MARÍLIA CONTI HIGA

É aluna do Programa Doutoral da Nova e o seu trabalho é desenvolvido na área do Direito Constitucional. Licenciada em Direito pela Universidade de Uberaba, Especialista em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal de Uberlândia e atua como professora na Faculdade de Talentos Humanos de Uberaba/MG – Brasil, onde ministra aulas na cadeira de Direito Constitucional e nas disciplinas de Metodologia Científica e Estágio de Prática Forense e onde atua como Coordenadora dos Cursos de Pós-graduação lato sensu e exerce a função de revisora da Revista “Factus Jurídica”. A investigação que realiza incide sobre a temática da Cultura e Identidade Surda e Cidadania.

SÉRGIO JOÃO FERREIRA LIEVORE

É auditor de controle externo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no Brasil, e advogado, tendo formação em primeiro ciclo

em Direito e História e, em segundo ciclo, em Direito Público. Atualmente, desenvolve pesquisa no terceiro ciclo na área de tribunais de contas, sendo doutorando em Direito na Universidade Nova de Lisboa.

SOFIA DAVID

É licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (1991), Mestre em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (2004) e atualmente frequenta o 3.º Ciclo de Estudos na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. É Juíza Desembargadora no Tribunal Central Administrativo Sul desde Outubro de 2011.

Índice

Prefácio	5
Nota editorial e agradecimentos	9
Estatuto e Poderes dos Chefes de Estado de Angola e da Guiné Equatorial: Estudo Comparado <i>Daniel Fernandes Gomes</i>	11
Dos Poderes dos Chefes de Estado na Argentina e na Colômbia: Uma Análise Comparativa <i>Maria João Dias Carapêto</i>	51
Os Poderes do Chefe de Estado nas Ordens Jurídicas Brasileira e Norte-Americana: Uma Análise do Ponto de Vista do Direito Comparado <i>Marília Beatriz Leal Salvador Conti Higa</i>	89
As Competências Constitucionais dos Chefes de Estado de Chile e Uruguai: Uma Análise Comparada <i>Deborah Bandeira de Deus e Mello</i>	125
Os Presidentes Italiano e Austríaco: Dois Sistemas, Um Perfil <i>Helena Magalhães Bolina</i>	153
A República Federal da Índia e o Reino Hachemita da Jordânia Poderes dos Chefes de Estado <i>Maria Vara Branco</i>	195

Os Poderes do Chefe de Estado em Moçambique e Angola <i>Sofia David</i>	227
Direito Público Comparado: Os Poderes dos Chefes de Estado de Portugal e do Brasil <i>Josilaine Dias Virmieiro de Carvalho</i>	267
As Competências Constitucionais dos Chefes de Estado de Venezuela e Equador: Uma Análise Comparada <i>Sérgio João Ferreira Lievore</i>	309
A Crise Migratória e os Chefes de Estado: Um Estudo Comparado dntre França E Itália <i>Emellin de Oliveira</i>	331
Autores	359

