

REVISTA DA FACUL-
DADE DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE
DE LISBOA



VOL. XXV

1984

COMISSÃO DE REDACÇÃO

PRESIDENTE

Prof. DOUTOR PAULO DE PITTA E CUNHA
(Ciências Económicas)
Presidente do Conselho Científico

VOGAIS

Prof. DOUTOR JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO
(Ciências Jurídicas)

Prof. DOUTOR MARTIM DE ALBUQUERQUE
(Ciências Histórico-Jurídicas)

Prof. DOUTOR JORGE MIRANDA
(Ciências Políticas)

Lic. JOSÉ ARTUR DUARTE NOGUEIRA
(Ciências Histórico-Jurídicas)

Lic. FAUSTO DE QUADROS
(Ciências Políticas)

Lic. EDUARDO PAZ FERREIRA
(Ciências Económicas)

Lic. FERNÃO FERNANDES THOMAZ
(Ciências Jurídicas)

Índice

I. Estudos

José de Oliveira Ascensão — <i>A patente de processo de fabrico de um produto novo e a inversão do ónus da prova</i>	II
Paulo de Pitta e Cunha — <i>Direito Internacional Económico (Economia Política II/ Relações Económicas Internacionais) Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de ensino</i>	29
Martim de Albuquerque — <i>História das Instituições. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de ensino</i>	101
Jorge Miranda — <i>O sistema semipresidencial português entre 1976 e 1979</i>	193
António Guarino — <i>O direito e a história</i>	221
Friedrich Koja — <i>Le statut juridique et politique du Président Fédéral Autrichien</i>	227
José Artur A. Duarte Nogueira — <i>A estrutura administrativa dos municípios medievais. Alguns aspectos</i>	247
Maria Lúcia Abrantes Amaral — <i>Poder Constituinte e Revisão Constitucional. Algumas notas sobre o fundamento e a natureza do poder de revisão constitucional</i>	319

II. Trabalhos de Alunos

Rui Alberto Manupella Tereno — <i>Venalidade e hereditariedade dos ofícios no reinado de D. João V.</i>	363
---	-----

III. *Vida da Faculdade*

<i>Doutoramento «honoris causa» do Professor Claudio Sánchez-Albornoz. (Palavras do Professor Martim de Albuquerque e resposta do Professor Garcia-Gallo em nome do Professor Sánchez-Albornoz)</i>	391
<i>Doutoramento «honoris causa» do Professor Alfonso Garcia-Gallo. (Palavras do Professor Ruy de Albuquerque e resposta do Professor Garcia-Gallo)</i>	403
<i>Doutoramento «honoris causa» do Professor Miguel Reale. (Palavras do Professor Inocêncio Galvão Telles e resposta do Professor Reale)</i>	417
<i>Professor João de Castro Mendes. (Palavras de evocação proferidas pelo Professor Inocêncio Galvão Telles na sessão em sua homenagem)</i>	429

O SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL PORTUGUÊS ENTRE 1976 E 1979 (*)

Jorge Miranda

I

O QUADRO CONSTITUCIONAL

1. Tal como tantas outras Constituições do século XX (de Weimar à recente Constituição espanhola,) a Constituição portuguesa de 1976 apresenta-se como um texto de compromisso — um texto em que se denotam diferentes influências e do qual constam diversas orientações em equilíbrio ou tensão dialéctica. Não se trata, naturalmente, de um mero conglomerado sem coerência interna — porque o seu sistema assenta na afirmação da dignidade da pessoa humana e do princípio democrático (arts. 1.º e 2.º) — mas não são poucos os problemas de interpretação e de integração que os seus preceitos colocam.

A complexidade constitucional revela-se na parte I (sobre direitos fundamentais) na correlação de direitos, liberdades e

(*) Texto português da comunicação apresentada em 20 de Janeiro de 1983 ao Colóquio Internacional sobre Regimes Semipresidenciais promovido pelo «Centre d'Analyse Comparative des Systèmes Politiques» da Universidade de Paris — I.

garantias e direitos económicos, sociais e culturais; na parte II (sobre organização económica) na inserção de três sectores de propriedade de meios de produção — público, cooperativo e privado — e de mecanismos de mercado e plano; na parte III (sobre organização do poder político), na conjugação de Estado unitário e autonomias regionais e locais, de democracia representativa e democracia participativa e de vários órgãos de poder; enfim, na parte IV (sobre garantia e revisão da Constituição), na articulação entre fiscalização jurídica e fiscalização política, entre fiscalização jurisdicional difusa e fiscalização concentrada e entre fiscalização concreta e fiscalização abstracta.

Apesar de intensas controvérsias acerca da Constituição nos últimos anos e de uma evidente modificação das condições políticas, este carácter compromissório mantém-se depois da primeira e bastante larga revisão constitucional — a revisão operada em 1982.

Nem poderia deixar de ser assim, porque não é arbitrária a escolha deste ou daquele tipo de Constituições. Se sempre as Constituições exercem ou podem exercer em qualquer sociedade uma importante função reguladora e directiva, também elas reflectem os seus condicionalismos específicos. E se uma sociedade está desnivelada e dividida, com marcados conflitos ideológicos e económicos, e pouco afeita ao consenso — como é ainda o caso da sociedade portuguesa — uma Constituição democrática, para subsistir, tem de estar aberta a várias correntes de pensamento e tem, ao mesmo tempo, de oferecer suficiente segurança a todos os cidadãos através de normas preceptivas e de lhes reconhecer o direito à esperança através de normas programáticas (1).

2. De todas as zonas da Constituição aquela que se mostra, mais nitidamente, produto de forças diversas e, porventura,

(1) V., para maior desenvolvimento, o nosso livro *A Constituição de 1976 — Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, 1978.

mais contraditórias na origem é a respeitante ao sistema de governo (ou seja, ao sistema de órgãos a que são atribuídas competências ou funções políticas).

Na concepção do sistema de governo de 1976 fizeram-se sentir, na verdade, preocupações derivadas da experiência histórica portuguesa, considerações tiradas da observação da situação da altura e das perspectivas a médio e a longo prazo e, bem assim, razões de índole táctica e conjuntural.

Tomaram-se em conta, por conseguinte:

a) A vontade de restaurar o Parlamento após 50 anos de regime autoritário, evitando, porém, os malefícios do governo de assembleia, com a inerente instabilidade política, da 1.^a república (entre 1910 e 1926);

b) A aspiração à eleição do Presidente da República por sufrágio directo, firmada desde a campanha eleitoral do General Humberto Delgado em 1958 na opinião pública democrática e reforçada desde que, primeiro, Salazar em 1959 (2) e, depois, a facção leninista ou vanguardista do Movimento das Forças Armadas em 1975 (3) transferiram a eleição para um colégio eleitoral restrito;

c) A necessidade, numa situação de desconfiança profunda entre as forças políticas, de estabelecer uma rigorosa divisão de poderes, em termos de pesos e contrapesos (ou de *checks and balances*, na célebre expressão americana);

d) A necessidade de institucionalização dos partidos, com importantes prerrogativas constitucionais, em reacção ao ostracismo do regime corporativo e aos riscos de unicidade ou de desvalorização de 1975;

e) A necessidade de adopção do sistema de representação proporcional na eleição do Parlamento, para ele ser um espelho das grandes clivagens existentes na sociedade e garantir o pluralismo;

(2) Na revisão constitucional desse ano.

(3) Na 1.^a Plataforma de Acordo Constitucional com os partidos.

f) A subsistência por um «período de transição» até à primeira revisão constitucional (esta, possível a partir de 15 de Outubro de 1980) de um órgão de legitimidade revolucionária, o Conselho da Revolução — destinado a promover a integração das Forças Armadas no sistema político e a servir de instância de arbitragem (ou de «poder moderador», se se quiser remontar a Benjamin Constant).

3. De acordo com estas premissas, o sistema de governo ficou estruturado na versão original da Constituição nos seguintes moldes:

a) Existência de quatro órgãos políticos de soberania — Presidente da República, Conselho da Revolução, Assembleia da República e Governo (art. 113.º);

b) Atribuição ao Presidente da República, também presidente do Conselho de Revolução, sobretudo de poderes relativos à constituição e ao funcionamento de outros órgãos de Estado e das regiões autónomas, do poder de promulgação e de veto legislativo e do poder de declaração do estado de sítio ou de emergência (arts. 136.º e 137.º);

c) Condicionamento dos principais actos do Presidente da República por autorizações, pareceres ou pareceres favoráveis do Conselho da Revolução (arts. 145.º e 147.º);

d) Sujeição a referenda ministerial apenas dos actos expressamente previstos (art. 141.º);

e) Atribuição à Assembleia da República, parlamento unicameral (arts. 150.º e ss.), do primado da função legislativa (arts. 164.º, 167.º, 168.º e 172.º) e da fiscalização do Governo e da Administração (art. 165.º);

f) Configuração do Governo — presidido pelo Primeiro-Ministro (arts. 186.º e 204.º) e que só pode reunir em Conselho de Ministros sob a presidência do Presidente da República quando aquele o solicite a este (art. 136.º, alínea h)) — como o órgão de condução da política geral do país (art. 185.º);

g) Eleição por sufrágio universal do Presidente da República (art. 124.º) com candidatos propostos por grupos de cidadãos, e não por partidos (art. 127.º);

h) Eleição dos Deputados à Assembleia da República segundo o sistema proporcional e o método de Hondt (art. 155.º) e com candidaturas reservadas aos partidos (art. 154.º);

i) Duração diferenciada do mandato presidencial — cinco anos (art. 131.º) — e da legislatura — quatro anos (art. 174.º) — e prescrição da não coincidência, em caso algum, das duas eleições (art. 128.º);

j) Sujeição da Assembleia a dissolução pelo Presidente da República, verificados certos requisitos, designadamente parecer favorável do Conselho da Revolução (arts. 136.º, alínea e), e 175.º);

l) Formação do Governo por acto do Presidente da República, «tendo em conta os resultados eleitorais» (art. 190.º), seguindo-se a apreciação do seu programa pelo Parlamento (art. 195.º);

m) Responsabilidade política do Governo perante os dois órgãos (art. 193.º), não sendo, contudo, necessária a confiança positivamente afirmada (pelo menos, da Assembleia) para que ele se conserve no poder, excepto quando seja o próprio Governo a pedir um voto de confiança (arts. 195.º a 198.º);

n) Proibição de dissolução da Assembleia por efeito de rejeição do programa de Governo, salvo em caso de três rejeições consecutivas (art. 198.º, n.º 2); e, em contrapartida, dissolução obrigatória, quando a Assembleia haja recusado a confiança ou votado a censura ao Governo, determinando por qualquer destes motivos a terceira substituição do Governo na mesma legislatura (art. 198.º, n.º 3).

4. Com estas regras constitucionais, não se trata, claramente:

— Nem de sistema de governo parlamentar clássico (dado o estatuto do Presidente da República);

— Nem de sistema de governo presidencial clássico (por-

que o Governo é órgão autónomo e responsável perante o Parlamento e este pode ser dissolvido pelo Presidente da República);

— Nem de sistema de governo presidencial *sui generis*, de tipo *gaullista* (pois, por um lado, o Presidente da República não preside por sua iniciativa ao Conselho de Ministros, não pode assumir poderes extraordinários em situações de necessidade e não pode provocar referendos, e por outro lado, a Constituição francesa de 1958 só prevê responsabilidade do Governo perante o Parlamento);

— Nem de sistema de governo representativo simples de chanceler como o da Constituição de 1933 (porque a acção do Presidente da República está coordenada com a do Conselho da Revolução, a Assembleia da República tem uma forte posição constitucional e o Primeiro-Ministro não é comparável ao antigo Presidente do Conselho).

Tão pouco se justifica falar em «parlamentarismo racionalizado», em virtude não apenas da presença do Conselho da Revolução mas sobretudo da liberdade de decisão do Presidente em face do Governo (agindo sozinho, sem referenda), em caso de dissolução e convocação da Assembleia da República e de demissão do Primeiro-Ministro.

A qualificação mais adequada parece ser a de sistema de governo semipresidencial — na linha da vulgarização feita por Duverger⁽¹⁾ — embora seja preciso advertir ou lembrar que esta categoria — contestada ou ignorada, de resto, por alguns⁽²⁾ — se oferece bastante heterogénea. Aproximi-

(1) *Échec au Roi*, Paris, 1978.

(2) Contestam-na, por exemplo, Jean-Claude Colliard, *Les Régimes Parlementaires Contemporains*, Paris, 1978, *maxime* pp. 280-281, ou Jacques Georgel, *La crise politique de 1978 au Portugal*, in *Revue du droit public*, 1979, pp. 459-460, nota, e em Portugal, Manuel de Lucena, *A teoria do semipresidencialismo*, in *Diário de Notícias* de 23-10-79.

Por seu lado, fala em *parlamentarismo híbrido*, ao referir-se à Alemanha de Weimer e à Finlândia, Karl Loewenstein, *Verfassungslehre*, trad. castelhana *Teoria de la Constitución*, Barcelona, pp. 112-113 (para a França *gaullista* prefere falar em *parlamentarismo frenado*).

mável do sistema conhecido de outros países europeus (a Alemanha de Weimar, a Finlândia e, com reservas, a Áustria, a Irlanda, a Islândia e a Grécia desde 1975), o sistema de governo português de 1976 tem elementos peculiares que o tornam único ou irredutível (1).

(1) A doutrina portuguesa tem-se pronunciado quase unanimemente no sentido da qualificação semipresidencial: Jorge Miranda, *As Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1976, pá. XXXVIII e ss., e *A Constituição de 1976*, cit., pp. 420 e ss.; F. Lucas Pires, *Presidencialismo, Semi-Presidencialismo ou Regime de Partidos*, in *Democracia e Liberdade*, N.º 1, 1976, pp. 57 e ss.; Diogo Freitas do Amaral, *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* in *Expresso*, de 10-12-77; A. Gonçalves Pereira, *A Presidência e a crise*, *ibidem*, de 25-2-78; M. Rebelo de Sousa, *O sistema de governo português*, in *Estudos sobre a Constituição*, obra colectiva, III, Lisboa, 1979, pp. 579 e ss.; Veiga Domingos, *Portugal Político-Análise das Instituições*, Lisboa, 1980, maxime pág. 215; Armando Marques Guedes, *A Sagurança, a Defesa Nacional, as Forças Armadas e os Cidadãos numa Perspectiva Constitucional*, Lisboa 1981, pp. 48-49. E criticamente, Pedro Santana Lopes e José Durão Barroso, *Sistema de governo e sistema partidário*, Lisboa 1980.

Diversamente, propendem para a designação de parlamentarismo racionalizado Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978, pp. 254 e ss..

Não faz propriamente qualificação Luís Salgado de Matos, *La Présidence de la République Portugaise dans le cadre du régime politique*, policopiado, Paris, 1979.

Cfr. também no sentido de sistema semipresidencial, na doutrina estrangeira, Luis Sanchez Agesta, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, 6.º ed. Madrid, 1976, p. 415; André Thomashausen, *Constituição e Realidade Constitucional*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 1977, pp. 484-485; Giuseppe de Vergottini, *Le Origine della Seconda Repubblica Portoghese*, Milão, 1977, p. 236; Maurice Duverger, *op. cit.*, págs. 17 e 26; Miguel Satrustegui, *La Formación del Gobierno en los Actuales Regimenes de España, Portugal y Italia y en la Cuarta Republica Francesa*, policopiado, Instituto Universitário Europeu, Florença, 1980, p. 56.

Diferentemente, Jacques Georgel *op. cit.*, *loc. cit.*, e *Les Transformations des Régimes Politiques dans les États de l'Europe Latine depuis 1945*, in *Mutaciones y Transformaciones de las Sociedades del Sur de Europa en*

II

O SENTIDO DO SEMIPRESIDENCIALISMO

5. A diferença fundamental entre os sistemas parlamentares e presidenciais, de um lado, e os semipresidenciais (7), de outro lado, consiste na existência, naqueles, de dois órgãos políticos autónomos e activos e, nestes, de três. Em sistema parlamentar, são um Parlamento e um Governo, em *interdependência por integração*; em sistema presidencial, um Presidente e um Parlamento em *interdependência por coordenação* (Loewenstein); em sistema semipresidencial, um Presidente, um Parlamento e um Governo.

Distinguem também fortemente o sistema semipresidencial dos outros dois sistemas a insuficiência das normas jurídicas para o recortar ou fazer perdurar, a sua grande dependência de factores políticos (estruturais ou conjunturais), o carácter algo fugidivo que, por isso, reveste. Um sistema semipresidencial, à luz do texto constitucional, pode convolar-se, na prática, ora em sistema presidencial, ora em sistema parlamentar, verificadas certas circunstâncias; e somente se manifesta como tal, verificadas outras circunstâncias.

Não são (ou não são apenas) a eleição por sufrágio directo (8), nem a não dependência de referenda do Governo para a prática

el *Umbral de los Anos Ochenta*, obra colectiva, Madrid, 1980, pp. 28 e ss. (onda fala em «regime europresidencial»),

Numa visão crítica da Constituição portuguesa, mas sem qualificar, v. Dominique Rousseau, *La Primauté Présidentielle dans le Nouveau Régime Portugais: Mythe ou Réalité*, in *Revue du droit public*, 1980, pp. 1325 e ss..

(7) Ou *semiparlamentares*, se se alargar a visão de modo a abarcar as monarquias orleanistas — de Luis Filipe à monarquia constitucional portuguesa do séc. XIX,

(8) Ou por sufrágio seu sucedâneo como na Finlândia ou em França entre 1958 e 1962,

de alguns actos que permitem contrapor um Presidente semipresidencial a um Presidente, com os mesmos poderes formais, em parlamentarismo racionalizado (ou clássico). Em última análise, tudo reside na correspondência entre maioria presidencial (que terá sempre de haver em eleição por sufrágio directo) e maioria parlamentar (exista esta ou não, seja «estabilizada» e «estruturada» ou não).

A eleição por sufrágio directo é condição necessária, mas não suficiente de semipresidencialismo. Poderá não ser decisiva, desde que a organização parlamentar dos partidos se lhe sobreponha e haja representação maioritária e bipartidarismo (ou quase bipartidarismo) que levem a governos homogêneos e duradouros, com sede no Parlamento: nestas condições, torna-se o Primeiro-Ministro, chefe da maioria parlamentar, e não o Presidente da República, o elemento político preponderante.

Tal como poderá haver representação maioritária (embora a duas voltas) e bipartidarismo ou, pelo menos, bipolarização e ocorrer tendência inversa, por ser a maioria presidencial a determinar a maioria parlamentar e, deste modo, vir o Presidente da República a ser o verdadeiro condutor das duas maiorias.

O primeiro caso é o da Áustria, o segundo o da França, como se sabe.

Mas sistema semipresidencial só se encontra, por paradoxal que pareça, em duas hipóteses: ou quando não haja maioria parlamentar ou quando sejam distintas (mesmo se parcialmente coincidentes) a maioria presidencial e a parlamentar⁽⁹⁾. Na primeira hipótese, verifica-se uma tripartição perfeita de centros de poder; na segunda, um dualismo de Presidente da República e de Parlamento e Governo agindo em sintonia política (ao passo que típico do parlamentarismo é, sob este aspecto, o monismo).

O semipresidencialismo afasta-se do presidencialismo, por

(9) Uma terceira hipótese — de divisão de poder ou influência política entre Presidente e Primeiro-Ministro de idênticas maiorias, sem ascendente dum ou doutro — afigura-se bastante improvável na prática.

conter um Governo separado do Presidente e um Parlamento que o Presidente pode dissolver; aproxima-se dele por excluir a solidariedade política entre Presidente e Parlamento — não, evidentemente, a solidariedade institucional, a colaboração (ou um mínimo de colaboração) nas funções do Estado⁽¹⁰⁾. Afasta-se do parlamentarismo, por este reduzir a Presidência a magistratura moral ou, quando muito, arbitral; aproxima-se do parlamentarismo, por implicar uma comunicação permanente do Governo com as Câmaras.

6. No caso português, desde 1976, a correlação entre a situação presidencial e a situação parlamentar foi a seguinte:

a) Entre 1976 e 1979, não houve maioria parlamentar, salvo, em condições muito especiais, durante um breve período de 1978;

b) A seguir às eleições intercalares de Dezembro de 1979 constituiu-se uma maioria parlamentar de suporte ao Governo, reforçada nas eleições de Outubro de 1980, e que tem com uma das fontes de coesão a oposição ao Presidente da República, reeleito este, por seu turno, em Dezembro de 1980.

O sistema tem funcionado, pois, até hoje no âmbito do semipresidencialismo.

E ficou patente nas eleições presidenciais de 1980 que, se fosse eleito o candidato apoiado pela maioria parlamentar⁽¹¹⁾, o sistema ter-se-ia orientado para o parlamentarismo.

Assim como, em contrapartida, se, em futuras eleições, for eleito Presidente um dirigente partidário e se, à volta dele, se formar ou se robustecer uma maioria parlamentar, o sistema tenderá a orientar-se para o presidencialismo.

(10) Cf., reportando-se a Portugal, Salgado de Matos: Presidente e Assembleia formam-se no desentendimento e estão condenados à harmonia perpétua; o seu ponto de equilíbrio é imprevisível *a priori* (*op. cit.*, p. 23).

(11) Que retomava o lema eleitoral «Um Governo, uma maioria, um Presidente».

III

OS CINCO GOVERNOS DE 1976 a 1979

7. O presente trabalho só tem, no entanto, que examinar a primeira fase de vigência do regime, a do funcionamento do sistema de governo português sem maioria parlamentar.

É talvez a fase mais interessante (conquanto menos complexa do que a dos Governos maioritários): nela se ensaiaram diversas fórmulas governativas; nela, principalmente, se iniciou a aplicação da Constituição e se procedeu à institucionalização democrática após os conturbados dois anos subsequentes à revolução de 25 de Abril de 1974.

Não pode comparar-se um país como Portugal nessas condições a qualquer país com democracia já há muito consolidada. Mas a consciência generalizada das dificuldades veio a ser, por sinal, um dos pressupostos políticos dessas várias fórmulas governativas ou, pelo menos, da do 1.º Governo constitucional (o que, de certo jeito, diminui um pouco o valor experimental da fase na pura óptica do sistema semipresidencial).

8. De Julho de 1976 (posse do primeiro Presidente da República eleito na vigência da Constituição) ⁽¹²⁾ a Janeiro de 1980 (posse do Governo da Aliança Democrática, a coligação chefiada por Sá Carneiro) sucederam-se cinco Governos ⁽¹³⁾.

O primeiro foi o Governo da responsabilidade do Partido Socialista (P.S.), o partido mais votado (mas sem maioria absoluta) nas eleições parlamentares de 25 de Abril de 1975. Foi presidido pelo secretário-geral desse partido, Mário Soares, e

(12) A Constituição entrou em vigor em 25 de Abril de 1976, mas o sistema de órgãos de soberania — logicamente — só começou a funcionar com a entrada em funções do órgão de soberania electivo, o Presidente, cujo titular foi por último eleito,

(13) Ditos «constitucionais», por oposição aos anteriores Governos provisórios.

integrado por socialistas e independentes. Veio a ser derrubado em 7 de Dezembro de 1977, pela não aprovação de uma moção de confiança. Os seus 18 meses de duração constituem até agora o máximo de estabilidade governamental desde a revolução.

O segundo Governo, também presidido por Mário Soares, formou-se em 30 de Janeiro de 1978 e nele entraram socialistas e militantes de outro partido, aliás o partido da direita parlamentar, o Centro Democrático Social (C.D.S.) (14); o segundo partido mais votado, o Partido Social-Democrata (P.S.D.) estava então em confusa situação interna, com o seu presidente, Sá Carneiro, momentaneamente afastado. Não se tratou de uma coligação explícita, mas de um mero «acordo de incidência governamental»; e, por isso, não foi um Governo maioritário no pleno sentido do termo.

Denunciado o acordo pelo C.D.S. e demitido o Primeiro-Ministro pelo Presidente da República, este invocou a falta de lei eleitoral para não dissolver a Assembleia da República (14) e, interpretando latamente os critérios do art. 190.º da Constituição, encarregou um ex-Ministro independente do I Governo constitucional, Nobre da Costa, de constituir novo Ministério. Este Governo, dito de «iniciativa presidencial», nomeado em 29 de Agosto de 1978, foi objecto à partida de uma moção de rejeição do seu programa.

O quarto Governo foi chefiado por outro ex-Ministro independente do I Governo, Mota Pinto (então dissidente do P.S.D.). A sua missão era preparar ou aguardar um acordo interpartidário. Nomeado em 20 de Novembro de 1978, pediu a demissão em 6 de Junho de 1979, na véspera da discussão e votação de duas moções de censura, do P. S. e do Partido Comunista (P.C.P.), a primeira das quais seria presumivelmente aprovada (pois os votos do P.S. e do P.C.P. fariam maioria).

(14) A lei eleitoral para a primeira Assembleia da República tinha sido aprovada ainda pelo Governo Provisório e a Constituição pressupunha uma nova lei, de competência reservada à própria Assembleia.

Em 1 de Agosto de 1979 seria ainda nomeado um quinto Governo, o primeiro governo da Europa continental presidido por uma mulher, Maria de Lourdes Pintasilgo. Mas, entretanto, havendo já lei eleitoral e esgotadas as possibilidades de acordo entre os partidos na base da composição da Assembleia, decidira o Presidente da República proceder à dissolução. Esse Governo só se manteve, pois, até às eleições. Em 2 de Janeiro de 1980 tomaria posse o Governo da Aliança Democrática, a coligação do P.S.D., do C.D.S. e do Partido Popular Monárquico (P.P.M.), tendo à frente Sá Carneiro.

9. Os cinco Governos que se sucederam tiveram vicissitudes bastante diversas. Mas tiveram igualmente orientações diversas e até, por vezes, antagónicas — tanto o 1.º e o 2.º Governos (apesar de, ambos, Governos do P.S.) como 3.º, o 4.º e o 5.º Governos (apesar de, os três, Governos de «iniciativa presidencial»).

O 1.º Governo teve por preocupação fundamental o reequilíbrio dos mecanismos económicos e sociais do país após a revolução e realizou, por isso, uma política que o P.C.P. e outros sectores de esquerda apelidaram de aliança com a direita e de recuperação capitalista.

O 2.º Governo constituiu-se no meio de uma aguda crise (de quase ruptura) da balança de pagamentos, a qual teve de enfrentar através de uma política de estabilização. Em contrapartida, a criação de um serviço nacional de saúde e o modo como encarou a reforma agrária serviram de motivo ou de pretexto para que o C.D.S. (temeroso, além disso, de ser envolvido pelo P.S.D., chefiado de novo por Sá Carneiro, ao cabo de meses de crise) rompesse com o P.S..

O terceiro Governo, o primeiro extrapartidário, tentou reunir pessoas de tendências diversas para não aparecer identificado com nenhum dos grandes partidos. Nas curtas semanas da sua existência prevaleceria, porém, a impressão de uma inflexão à direita.

Essa inflexão marcaria mais sensivelmente o quarto Governo,

unicamente apoiado, do princípio ao fim pelo C.D.S. e meramente tolerado, durante algum tempo, pelo P.S. e pelo P.S.D.

Em compensação, num movimento por assim dizer pendular, o quinto Governo viria a adoptar medidas de carácter socializante ou populista.

10. O interessante está em que esta densa evolução, em pouco mais de três anos, se deu com o mesmo Presidente da República, o General Ramalho Eanes, coadjuvado pelo Conselho da Revolução, e com a mesma composição da Assembleia da República.

Para isso concorreram três razões:

1.º) A complexidade e a instabilidade gerais da situação, após a revolução;

2.º) O quadro partidário e parlamentar, com quatro grandes partidos, rígidos, nenhum dos quais maioritário⁽¹⁵⁾;

3.º) A posição particular do Presidente da República, independente dos partidos e tão pouco dispendo de um partido para intervir no contraditório político imediato.

Concretizando, quanto ao quadro parlamentar: em 263 Deputados em 1976, 107 eram do P.S., 72 do P.S.D., 42 do C.D.S., 40 do P.C.P., e 1 da União Democrática Popular (U.D.P.). O P.S. e o P.C.P., juntos, formavam maioria — numérica, não política (por causa dos desentendimentos profundos de orientação e da lembrança recente das tentativas de tomada do

(15) O sistema de partidos português entre 1976 e 1979 apresenta-se com as seguintes características (que perduram até hoje, aliás): 1.º) é um sistema inteiramente novo, sem continuidade com o sistema anterior a 1926 (data do início da ditadura), e nascido num breve espaço de tempo, em menos de um ano (com vista às eleições da Assembleia Constituinte em 1975); 2.º) é um sistema de multipartidarismo concentrado, com quatro partidos dominantes (dois maiores — o P.S. e o P.S.D. — e dois menores — o C.D.S. e o P.C.P.); 3.º) é um sistema rígido, não tanto por clivagens ideológicas (salvo no tocante ao P.C.P.) quanto por posições concretas e fidelidades pessoais; 4.º) é um sistema de partidos pouco institucionalizados, assentes largamente nos seus dirigentes e fundadores; 5.º) é um sistema pouco propenso à cooperação interpartidária estável.

poder pelo P.C.P. em 1975). O P.S.D. e o C.D.S., juntos, tinham mais deputados que o P.S., mas insuficientes para governar contra o P.S. e o P.C.P. O P.S. e o P.S.D. tinham programas não muito distantes, sob vários aspectos, mas era grande o antagonismo tanto a nível de direcções quanto a nível de bases partidárias (16)

II. A fragilidade dos Governos e a flutuação de políticas decerto contribuíram para o agravamento ou o adiamento da resolução de diversos problemas nacionais (se bem que outros tivessem sido enfrentados com êxito neste período, desde a integração dos retornados de África à normalização, em 1978 e 1979, da balança de pagamentos). E viriam a ser argumentos poderosos que, mais tarde, a Aliança Democrática invocaria para defender uma mudança e uma maioria.

Todavia, pode bem supor-se que tal oscilação terá correspondido, no fundo, a uma necessária versatilidade perante as circunstâncias muito difíceis em que as instituições constitucionais democráticas começaram a funcionar; que terá sido, pela realização temporária de experiências contrastantes, a forma possível de alternância nessas condições (17).

(16) É também interessante lembrar as posições dos quatro grandes partidos frente aos programas dos cinco Governos. O P.S. apoiou (naturalmente) os programas do 1.º e do 2.º Governos; rejeitou o do 3.º; absteve-se perante os programas do 4.º e do 5.º. O P.S.D. (que não propôs — como de resto os demais partidos — a rejeição do programa do 1.º Governo) rejeitou os programas do 2.º e do 5.º Governos e votou contra a rejeição dos programas do 3.º e do 4.º. O C.D.S. pronunciou-se contra a rejeição dos programas do 2.º e do 4.º Governos e rejeitou os programas do 3.º e do 5.º. O P.C.P. rejeitou os programas do 2.º e do 4.º Governos e absteve-se perante as moções de rejeição dos programas do 3.º e do 5.º.

(17) Cfr. (mas reportando-se também aos Governos provisórios), José Durão Barroso, *Les formes et les temps politiques de la démocratisation: le cas portugais* (trabalho policopiado apresentado à *Joint Sessions of Workshops do European Consortium for Political Research*, Aarhus, 1982), p. 13.

IV

AS POSIÇÕES RECÍPROCAS
DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA,
DO PARLAMENTO E DO GOVERNO

12. O elemento fulcral para a definição do tipo de relações, logo em 1976, entre Presidente da República, Assembleia e Governo foi, porém, a maneira como o Presidente encarou a sua função e a dos partidos no novo sistema. E isso resultou não tanto de uma qualquer construção pessoal do General Eanes quanto da sua própria eleição.

Na verdade, a primeira eleição presidencial portuguesa na vigência da Constituição de 1976 decorreu em moldes sem paralelo noutros países. O candidato eleito era o Chefe do Estado-Maior do Exército e triunfador dos acontecimentos de 25 de Novembro de 1975 (que tinham posto termo às perturbações revolucionárias desse ano); foi apoiado implicitamente pelo Conselho da Revolução e explicitamente pelo P.S., pelo P.S.D. (18) e pelo C.D.S., bem como pelos demais partidos e forças identificadas com o 25 de Novembro; teve 61 % dos votos (19) e foi eleito imediatamente à primeira volta (20).

A eleição presidencial realizou-se depois das eleições parlamentares e os três partidos, P. S., P.S.D. (P.P.D.) e C.D.S., desavindos entre si, apenas se puseram de acordo para o essencial, sem reconhecerem Eanes como *leader* comum; da mesma forma que Eanes declarava que não assumia nenhum compromisso

(18) Então ainda chamado Partido Popular Democrático.

(19) Embora menos que a soma dos votos obtidos por esses partidos nas eleições parlamentares de 25 de Abril desse ano.

(20) Tal como em França, a Constituição exige maioria absoluta para a eleição; se nenhum dos candidatos a obtiver, proceder-se-á a segundo sufrágio a que apenas concorrerão os dois candidatos mais votados (art. 129.º).

com os partidos, só assumia compromissos com a Constituição e o regime democrático (21 (22).

Além disso, Eanes (tal como o Presidente da República provisório que o antecedeu, o General Costa Gomes) iria acumular com o cargo de Presidente o cargo de Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, com a finalidade de melhor efectivar a subordinação das Forças Armadas ao poder político democrático (era a outra face da garantia da continuação do 25 de Abril através do exercício da Presidência da República por um militar) (23).

Eleito e investido, portanto, não como chefe partidário, mas como expoente do bloco histórico do 25 de Novembro ou da democracia pluralista de modelo ocidental, sem pertencer a qualquer partido e sujeito, como militar, a uma regra de isenção (art. 275,º da Constituição), o Presidente Eanes não podia ele, só por si, determinar um certo Governo; nem a maioria presidencial — que tinha de haver, por ter havido uma eleição — podia ser convertida em maioria governamental (quando muito, ela viria a funcionar negativamente, para excluir quem dela não participara, o P.C.P. em particular, de acesso ao poder.)

13. Ao mesmo tempo, desde 1975 havia-se formado a convicção generalizada (embora não unanimemente proclamada por todas as forças políticas) de que o Governo devia ser expressão da composição concreta do Parlamento (24).

(21) O candidato Eanes foi até chamado o candidato de Portugal ou da Constituição (apesar de o C.D.S. ter votado contra a Constituição de 1976).

(22) Sobre as condições políticas da candidatura de Eanes, v. Salgado de Matos, *op. cit.*, pp. 96 e ss..

(23) E esta acumulação de cargos, à margem da Constituição, não foi então por ninguém impugnada,

(24) De resto, sem professarem uma fé parlamentarista excessiva, os programas dos dois maiores partidos apontavam nesse sentido: eram o «governo de legislatura» no P.S. e o «parlamentarismo racionalizado» no P.S.D..

Por isso, na 1.^a Plataforma de Acordo Constitucional entre os partidos e o Movimento das Forças Armadas, este teve o cuidado de vedar qualquer projecção dos resultados da eleição para a Assembleia Constituinte no Governo Provisório; assim, como, inversamente, passada a fase vanguardista da revolução, o VI Governo provisório reflectiu até certo ponto a representatividade dos partidos nessa Assembleia.

Por isso, aquando dos debates constituintes, foi largamente discutido sobre se o programa do Governo devia ser aprovado, positivamente, pelo Parlamento ou se, pelo contrário, se devia exigir maioria absoluta, sim, para a sua rejeição. O P.S., que confiava em vir a obter a maioria relativa e que pretendia governar sozinho, preferiu a segunda solução, a qual viria a ser aprovada com os votos do P.C.P. (que, não podendo entrar no futuro Governo, ao menos contribuía, assim, para afastar uma coligação do P.S. com outro partido). O P.S.D. (que esperava ficar no Governo) pronunciou-se, naturalmente, em sentido oposto (25).

Por isso ainda, pôde Ramalho Eanes, enquanto candidato, declarar que, a ser eleito, designaria Primeiro-Ministro o secretário-geral do PS., Mário Soares, como dirigente do partido mais votado. E, na altura, ninguém o contestou, nem ofereceu solução diversa (26) (27); nem, quando o Governo do P.S. se apresentou na Assembleia, nenhum partido propôs uma moção de rejeição do seu programa.

14. Com 107 Deputados em 263, o P.S. veio a dar origem, por conseguinte, a um Governo homogéneo que pôde subsistir

(25) *Diário da Assembleia Constituinte*, n.ºs 118 e 128, de 11 e 29 de Março de 1976, pp. 3914 e ss. e 4242 e ss., respectivamente.

(26) Salvo um pouco convincente apelo de Sá Carneiro a um «Governo de Salvação Nacional».

(27) Cfr., contudo, depois, a crítica de Pedro Santana Lopes e José Durão Barroso, *op. cit.*, pp. 38, para quem Ramalho Eanes deu aí, talvez, o primeiro «golpe» naquilo que poderia ter sido o pendor presidencial estabilizado, em que uma maioria se teria formado, conjugado, subsistido e funcionado por causa dele, segundo ele e enquanto ele.

durante 18 meses, devido ao papel de charneira da vida política e social portuguesa desempenhado por esse partido e devido à total impossibilidade de os partidos da oposição se constituírem em alternativa.

Para governar Mário Soares precisava, porém, de ter as suas propostas de lei aprovadas pela Assembleia. E conseguia-o, graças a maiorias *ad hoc*, diversas consoante as questões e balançantes, por ora serem com este partido, ora com aquele⁽²⁸⁾. Mas conhecem-se os inconvenientes do sistema, desde a necessidade da negociação caso a caso à dificuldade de compatibilização de medidas.

O sistema não podia prolongar-se excessivamente. Falhados ou não prosseguidos alguns esforços de entendimento P.S. — P.S.D. (como os que permitiram a passagem das duas leis económicas fundamentais — a de delimitação dos sectores de propriedade de meios de produção e a de reforma agrária) e perante a já atrás noticiada grave situação financeira, Mário Soares pediu a confiança à Assembleia. Os partidos da oposição, que nunca tinham chegado a apresentar moções de censura, recusaram a confiança⁽²⁹⁾.

15. O Presidente da República interpretou correctamente o resultado da votação que pôs fim ao I Governo constitucional como significando o esgotamento da fórmula do Governo parlamentar minoritário.

«A queda do Governo na Assembleia da República — lia-se no comunicado da Presidência de 24 de Dezembro de 1977 —

(28) Veiga Domingos (*op. cit.*, pp. 194-195) refere 2 propostas de lei rejeitadas e 73 aprovadas pela Assembleia. Destas, 28 foram aprovadas pelos quatro grandes partidos; 15 com os votos do P.S., do P.S.D. e do C.D.S.; 6 com os votos do P.S., do P.S.D. e do P.C.P.; 5 com os votos do P.S. e do P.C.P.; 3 com os votos do P.S., do C.D.S., e do P.C.P.; 3 com os votos do P.S. e do P.S.D.; e ainda houve 13 aprovadas com os votos só do P.S. e as abstenções dos restantes partidos.

(29) Cf. o que diz em geral Jacques Georgel (*op. cit.*, *loc. cit.*, p. 438).

criou uma situação política qualitativamente diferente, ficando demonstrado que é necessário assegurar ao novo Governo um acordo político que, reflectindo-se na sua constituição, garanta apoio maioritário ao respectivo programa». E, noutros comunicados (30), falou o Presidente em maioria parlamentar «estável e coerente».

Indo ao encontro desta preocupação, o P.S. e o C.D.S. firmaram o acordo que viabilizou o II Governo (31) (32). A fórmula foi aceite pelo Presidente da República, «de harmonia com os princípios e condicionantes» por ele expostos (33).

Logicamente, quando cessou o acordo, não podia o Presidente fazer outra coisa senão demitir o Primeiro-Ministro, «por ter deixado de existir a base política do Governo» (34). Fê-lo, não hesitando em entrar em conflito com Mário Soares que, pelo contrário, parecia disposto a substituir os Ministros do C.D.S. e a solicitar à Assembleia da República um voto de confiança (35).

16. Para lá de problemas jurídicos de interpretação de preceitos constitucionais (de resto, como depois se reconheceria, meramente formais e de pequeno interesse), foi esse o momento decisivo na definição do sistema de governo.

(30) Comunicados de 20 e 28 de Dezembro de 1977.

(31) Esse acordo foi por muitos dito *contra natura* e mal recebido por não poucos militantes de ambos os partidos. Mas trouxe vantagens para os dois lados: para o P.S. por lhe manter a hegemonia; para o C.D.S. por o acercar do poder.

(32) Ao mesmo tempo, chegou a esboçar-se sem êxito, um acordo social entre o P.S. e o P.C.P.; era o persistir ainda das maiorias balançaçantes...

(33) Comunicado de 18 de Janeiro de 1978.

(34) Comunicado de 27 de Julho de 1978.

(35) Sobre a crise do 2.º Governo, v. Jacques Georgel, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 442 e ss.; Veiga Domingues, *op. cit.*, pp. 186 e ss.; Pedro Santana Lopes e José Durão Barroso, *op. cit.*, pp. 45 e ss..

A tese do P.S. era que o Presidente da República não podia demitir (mas só *exonerar*) o Primeiro-Ministro e que o Governo devia manter-se até lhe ser recusada a confiança parlamentar⁽³⁶⁾. A ter sido aceite, teria conferido ao sistema um nítido carácter parlamentar.

A tese diametralmente oposta — que nunca chegou a ser explicitada, mas que correspondia à corrente de opinião defensora de uma maior intervenção ou, mesmo, «liderança institucional» do Presidente da República⁽³⁷⁾ — seria que o novo Governo deveria ser formado à margem do Parlamento.

Eanes seguiu uma posição intermédia. Pôs fim ao 2.º Governo (que, se agora passasse na Assembleia, seria já outro, não o mesmo que tinha sido empossado). Nomeou um novo Governo de «independentes», mas justificou-o pela falta de acordo interpartidário⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾. E esse Governo submeteu-se à rejeição pelo Parlamento — pois, como pôde Mário Soares afirmar, «se não é fácil governar contra a vontade expressa do Presidente da República, é praticamente impossível fazê-lo contra a vontade dos partidos representados na Assembleia da República»⁽⁴⁰⁾.

As balizas do regime semipresidencial ficavam sendo, por aqui, esboçadas. E eram, por um lado, a dependência de apoio parlamentar (afirmativo ou não afirmativo, explícito ou não) e, por outro lado, o acertamento do tipo e das condições desse apoio ou do seu termo pelo Presidente da República.

(36) Cfr. a entrevista do Ministro Almeida Santos ao *Diário de Notícias* de 27 de Julho de 1978.

(37) Em contraste com o «exercício discreto» dos seus poderes, de que falou o próprio Presidente em conferência de imprensa de 24 de Agosto de 1978.

(38) Discurso na posse do 3.º Governo, em 29 de Agosto de 1978.

(39) Sem embargo de esse Governo (como os dois que o seguiram) não ser um Governo a termo ou sob condição.

(40) Discurso durante o debate parlamentar sobre o programa do 3.º Governo, em 14 de Setembro de 1978.

17. Isto mesmo viria a ser confirmado ao longo das vicissitudes do 4.º e do 5.º Governos.

O Primeiro-Ministro indigitado do 4.º Governo deveria promover a formação de um Governo com apoio parlamentar maioritário. Esta fórmula que, «de harmonia com os mecanismos constitucionais», poderia não revestir o carácter de «apoio expresso em votação positiva», deveria, no entanto, «evoluir em prazo útil para uma forma de acordo interpartidário»⁽⁴¹⁾.

Tal acordo não chegou a concretizar-se e o 4.º Governo durou, nessas condições, bastante mais do que poderia supor-se. Sobreviveu à derrota da lei do orçamento (Março de 1979), imposta, por motivos estratégicos, por Sá Carneiro e que provocou a cisão de metade do grupo parlamentar do P.S.D.. Não sobreviveu à apresentação de uma moção de censura pelo P.S. (Junho de 1979). No primeiro momento, o Presidente da República recusou o pedido de demissão do Primeiro-Ministro. No segundo momento, aceitou-o⁽⁴²⁾.

Neste segundo momento, teria sido possível um Governo maioritário — um Governo sustentado pelo P.S. e pelos dissidentes do P.S.D.. Mário Soares propô-lo a Eanes. O Presidente negou-se a admiti-lo, por essa maioria se revelar artificial (em face do estado da opinião pública) e, porventura, pouco consistente. E arrogou-se o poder de ajuizar das «condições de estabilidade e eficácia» de qualquer Governo⁽⁴³⁾.

Tudo esgotado, só restava a dissolução. O 5.º Governo formou-se para as eleições e traduziu uma decisão salomónica de Eanes: a sua composição e a sua orientação programática (de

(41) Comunicado da Presidência da República de 25 de Outubro de 1978.

(42) Sá Carneiro queria ser ele a assumir, através de uma Assembleia renovada e de uma maioria sua, uma política idêntica à de Mota Pinto. O P.S., ainda convalescente do seu desgaste governamental, já não podia avalizar mais, ainda que só passivamente, tal política.

(43) Comunicado de 11 de Julho de 1979.

esquerda) e que lhe permitiram passar no Parlamento foram a contrapartida da dissolução (reclamada pela direita) (44).

18. Se a participação do Presidente da República se revelou determinante ou condicionante das fórmulas governativas ensaiadas, logo que formado cada Governo, a sua posição passou a ser sempre de relativo distanciamento (maior do 2.º e do 4.º Governos, menor talvez diante do 1.º e do 5.º).

Ao nomear o Primeiro-Ministro, o Presidente definia ou, pelo menos, aceitava a orientação global que ele se propunha concretizar (45) — sem dúvida assim sucedeu nos três Governos de «iniciativa presidencial». Depois disso, porém, o Presidente jamais intervinha para corrigir, inflectir ou acentuar essa orientação genérica. Reconhecendo a distinção dos dois órgãos (e tentando preservar a sua própria imagem), preferia colocar-se de fora, embora não se coibisse de interferências pontuais importantes (como, de seguida, se vai mostrar). Sem poder presidir por sua decisão ao Conselho de Ministros, só uma vez aceitou presidir-lhe a solicitação do Primeiro-Ministro (46).

Quer isto dizer ainda que, para Eanes, a responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República (art. 193.º da Constituição), se envolvia a faculdade de demissão do Primeiro-Ministro (47), não era tomada no mesmo sentido de que se revestia homóloga responsabilidade perante o Parlamento. E a não tipificação de causas de demissão por acto do Presidente nunca a tomou — nem podia tomar — em termos de maior dependência do Governo do Presidente,

(44) As eleições fizeram-se, não com o Governo de Mota Pinto demissionário, mas com o Governo de Maria de Lurdes Pintasilgo; e, só depois de este apresentar o seu programa à Assembleia, o Presidente decretou a dissolução.

(45) Jorge Miránda, *Funções e actos do Presidente da República*, in *Estudos sobre a Constituição*, obra colectiva, I, Lisboa, 1977, p. 276.

(46) Na vigência do 5.º Governo.

(47) Citado comunicado de 27 de Julho de 1978.

Cumprir notar que esta atitude era ambivalente para o Governo. Por um lado, satisfazia a sua vontade de autonomia. Por outro lado, colocava-o na situação nada cómoda de ouvir discursos muito críticos do Presidente sem poder reagir⁽⁴⁸⁾ ou de não obter dele o suplemento de confiança ou de reforço de posição política de que, por vezes, carecia.

19. Não sendo chefe do Poder Executivo, houve, no entanto, vários actos e actividades do Presidente da República durante o período de 1976 a 1979 (e alguns têm-se repetido até hoje, mesmo com Governos maioritários) que cabem no conceito clássico de Poder Executivo, e não no de regulador do sistema político.

Desses actos e actividades, uns podiam fundar-se na função de garante da independência e da unidade nacional⁽⁴⁹⁾, numa interpretação ampliativa da representação da República Portuguesa nas relações internacionais (arts. 123.º e 138.º da Constituição) e na presidência do Conselho da Revolução. Outros corresponderam a verdadeiras intromissões na área do Governo.

Entre os primeiros avultam:

a) O empenho posto no implemento equilibrado da autonomia regional dos arquipélagos dos Açores e da Madeira e as relações especiais estabelecidas com os presidentes das assembleias e dos governos regionais;

b) A ligação entre as estruturas das Forças Armadas e a Administração civil;

c) Sem se poder falar num «domínio reservado» (análogo ao do General De Gaulle), a definição da política respeitante aos novos Estados africanos de língua portuguesa e até a sua

(48) Ficaram célebres os discursos de Eanes na Assembleia da República, em 25 de Abril de 1977 e em 25 de Abril de 1978.

(49) Implícito no texto original da Constituição, mas só explicitado no art. 123.º, com a revisão de 1982.

condução — culminando nas conversações com o Presidente Agostinho Neto em Bissau, em Julho de 1978⁽⁵⁰⁾;

d) Um papel activo nas relações de Portugal com a O.T.A.N.;

e) O acompanhamento das negociações com o F.M.I. em 1977 e 1978;

f) A autorização para o regresso ao país do último Presidente do regime anterior, Américo Thomaz, em Maio de 1978.

Entre as intervenções directas na área do Governo lembrem-se:

a) O interesse manifestado pela normalização da situação no Alentejo, na zona da reforma agrária, e o apoio prestado à acção do Ministro da Agricultura António Barreto em 1977, autor da «lei de bases da reforma agrária»⁽⁵¹⁾;

b) Um exercício de certa latitude do direito de veto dos diplomas governamentais, chegando ao «veto de bolso» algumas vezes;

c) A escolha ou o convite à escolha de vários Ministros (entre os quais os da Defesa, sempre)⁽⁵²⁾;

d) Para lá das reuniões de informação geral com o Primeiro-Ministro, a realização de reuniões de trabalho directamente com vários Ministros;

e) A formação, no Verão de 1977, de um grupo de trabalho de economistas na Presidência da República⁽⁵³⁾.

(50) Falou-se muito então (e mais tarde) numa prática de «diplomacias paralelas».

(51) Nessa altura, o Presidente exerceu também pressão sobre o P.S.D. para que este partido aprovasse — como aprovou, com a abstenção de Sá Carneiro — a correspondente proposta de lei.

(52) A faculdade de recusar a nomeação de membros do Governo (que Eanes também exerceu) cabe na faculdade geral de nomeação (art. 136.º).

(53) O máximo de intervenção do Presidente na área do Governo, mas que não chegou a efectivar-se, foi a proposta de colocação de um assessor junto do Ministério da Agricultura, em Março de 1979.

Para além disto tudo, refiram-se igualmente várias tomadas de posição públicas do Presidente e discursos sobre a iniciativa privada e a sua complementaridade com o sector público, sobre a adesão de Portugal à C.E.E., sobre o poder local ou sobre os emigrantes e as comunidades portuguesas no estrangeiro (54).

20. A participação do Conselho da Revolução no funcionamento do sistema de governo foi bastante apagada. Apareceu em todos ou quase todos os momentos em estreita conexão com o Presidente da República e reforçando-lhe a protecção (por lhe alargar a margem de manobra e receber, ele, ataques que ao Presidente poderiam ser dirigidos) (55).

O único momento significativo em que terá tido uma influência autónoma terá sido aquando da crise de 1979: terá partido dele a exigência ou a sugestão de nomeação de Maria de Lurdes Pintasilgo para Primeiro-Ministro, como condição do parecer favorável à dissolução da Assembleia da República (56).

CONCLUSÕES

21. A situação ou o estatuto dos cinco Governos que ocuparam o poder em Portugal nos três primeiros anos e meio

(54) Foi ainda de iniciativa de Eanes a celebração do Dia de Portugal, de novo, em 10 de Junho (dia de Camões), em vez de em 25 de Abril.

(55) Embora também no final deste período de 1976 a 1976 (e depois, sobretudo, no período até à sua extinção em 1982) o desgaste do Conselho se tenha reflectido negativamente no Presidente.

(56) Doutro prisma, com incidência indirecta no sistema de governo, refira-se a posição do Conselho da Revolução como órgão de fiscalização preventiva da constitucionalidade (sob esse aspecto semelhante ao Conselho Constitucional francês) não se pronunciando pelo inconstitucionalidade das atrás referidas leis económicas fundamentais propostas pelo 1.º Governo Mário Soares — a dos sectores de propriedade de meios de produção e a da reforma agrária.

de aplicação da Constituição foi — como resulta do exposto — de certa ambiguidade.

Desprovidos de maioria parlamentar ou de maioria parlamentar explícita, tão pouco contaram com um apoio presidencial traduzido em confiança política. Se este termo «confiança» chegou a ser empregado pelo Presidente da República, nunca o foi num sentido verdadeiro e próprio de adesão ao programa e à actuação concreta do Governo; foi apenas no sentido de verificação das condições de viabilidade e de subsistência do Governo⁽⁵⁷⁾⁽⁵⁸⁾. Nunca houve «Governos do Presidente».

Desprovidos de maioria parlamentar, os Governos só puderam, no entanto, manter-se em funções enquanto tiveram condições de governabilidade decorrentes da não formação de uma maioria adversa (embora negativa). Nenhum dos quatro primeiros caiu por acto estrito do Presidente da República, todos caíram por falta ou perda de apoio parlamentar (o 1.º por não aprovação de uma moção de confiança, o 2.º por denúncia do acordo constitutivo, o 3.º por rejeição do seu programa, o 4.º por aceitação do pedido de demissão na véspera de discussão e votação de moção de censura); e o 5.º existiu apenas para durar até eleições.

Mas a verificação por parte do Presidente da República das condições de subsistência do Governo (sobretudo aquando da queda do 2.º e do 4.º Governos) adquiriu um sentido muito mais activo do que aquele que teria adquirido se se tratasse de um Chefe de Estado parlamentar. Como diz um autor, a lógica do regime parlamentar é tendencialmente conservadora do Governo em funções: a este cabe tomar a iniciativa da demissão e ao Chefe do Estado apenas cabe torná-la clara. Pelo contrário,

(57) Como se disse no mais de uma vez citado comunicado de 27 de Julho de 1978, «a perda de confiança do Presidente da República no actual Governo deve entender-se como resultado automático e inevitável (de ter deixado de existir o acordo P.S. — C.D.S.), não constituindo qualquer juízo sobre a actividade que foi desenvolvida pelo Dr. Mário Soares como Primeiro-Ministro».

(58) É uma confiança presidencial em sentido institucional: Salgado de Matos, *op. cit.*, p. 33.

em Julho de 1978, em Portugal, a solução é a oposta: o próprio Presidente converte uma presumida falta de confiança parlamentar numa expressa falta de confiança presidencial⁽⁵⁹⁾ (60).

22. A responsabilidade política do Governo (art. 193.º da Constituição) configurou-se, assim, como duplamente mediatizada.

Mediatizada no tocante ao Presidente da República, visto que este, só por si, nunca pôs em causa a conservação de qualquer dos Governos; só o fez em face da situação parlamentar. Mediatizado ainda no tocante ao Parlamento, visto que, sem votação negativa formal, o Presidente da República interpretou a situação para dela extrair a consequência da necessária queda do 2.º e do 4.º Governos.

23. A ambiguidade relativa da posição do Governo frente ao Presidente e à Assembleia da República veio, paradoxalmente na aparência, reforçar a sua autonomia de orientação política (e vimos como foram diferentes as orientações dos sucessivos Governos).

Nem houve um binário Parlamento-Governo nos dois primeiros Governos, de composição partidária; nem um binário Presidente da República-Governo, nos três Governos ditos de «iniciativa presidencial». A relação foi sempre tripolar: Presidente-Assembleia-Governo. Os equilíbrios a encontrar foram sempre tríplices: Presidente-Assembleia da República; Presidente-Governo; Assembleia-Governo. Relação bipolar só se estabeleceria a partir de 1980, com a formação de uma maioria parlamentar oposta ao Presidente da República.

Jorge Miranda

(59) Miguel Satrustegui, *op. cit.*, p. 63.

(60) Por isso, não pode aceitar-se a segunda das conclusões de Pedro Santana Lopes e José Durão Barroso, *op. cit.*, p. 71: que, tendo-se revelado de efectiva importância o poder presidencial de nomeação do Primeiro-Ministro, se revelou de quase absoluta inutilidade o poder de o exonerar.